
Ministério da Educação – MEC
Conselho Nacional de Educação – CNE

PROJETO CNE/UNESCO 914BRZ1142.3
DESENVOLVIMENTO, APRIMORAMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE UMA
EDUCAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE -
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

PRODUTO 1- Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD.

Contrato N. SA-4021/2013

Consultora: Daniela da Costa Britto Pereira Lima¹

FEVEREIRO/2014

¹ Este produto contou com a colaboração de uma equipe de pesquisadores para a sua escrita: Juliana Guimarães Faria (Item 1 e 3), Cleide Aparecida Carvalho Rodrigues (Item 2), Lívia Soares de Lima Sousa (Item 2 e Apêndices) e Rose Mary Alves de Carvalho (Item 2). Revisão geral de conteúdo: Mirza Seabra Toschi, Mônica Desiderio, Juliana Guimarães Faria e Conselheiro Luiz Dourado.

Título do Projeto

CNE/UNESCO – 914BRZ1142.3 – “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”

Objetivo

Consultoria especializada para o desenvolvimento de estudos analíticos sobre a expansão de educação a distância na educação superior, tendo como foco a formação de professores, com vistas a subsidiar a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) na elaboração de diretrizes do processo de regulação e avaliação da EaD.

Produtos/ Resultados Previstos

Produto 1 – Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EaD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da educação superior nessa modalidade.

Atividade 1 – Inventariar, no período de 2002 a 2012, as políticas direcionadas à expansão de cursos na modalidade de EaD, bem como os marcos regulatórios balizadores desse processo.

Atividade 2 – Levantamento e análise de indicadores de expansão da EaD no período de 2002 a 2012.

Produto 2 – Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD, ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores oferecidos pela IES públicas e privadas.

Atividade 1 – Analisar as políticas de formação e indicadores educacionais relativos à expansão de cursos de formação de professores na modalidade EaD, no período de 2002 a 2012.

Atividade 2 – Analisar a política de expansão de cursos em EaD, particularmente os de formação de professores, identificando suas singularidades, limites e potencialidades nos setores público e privado.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| Apresentação..... | 3 |
| 1 Contextualização dos indicadores de expansão no ensino superior no Brasil..... | 5 |
| 2 A trajetória histórica da educação a distância no Brasil..... | 13 |
| 3 Marcos regulatórios da educação a distância na educação superior no Brasil..... | 40 |
| 4 Regulamentação e padrão de qualidade em vigor na EaD | 100 |
| Considerações Finais..... | 119 |
| Referências..... | 136 |
| Apêndice..... | 144 |

APRESENTAÇÃO

Este Produto apresenta as políticas e os marcos regulatórios da modalidade de educação a distância (EaD) no ensino superior no Brasil, no período de 2002 a 2012. Acompanha esta apresentação a análise dos indicadores de expansão da EaD no período, reconhecendo de antemão que o ensino superior cumpre destacado papel nos processos formativos.

As políticas públicas seguem uma trajetória em que todas as ações dependem e se relacionam com as que já foram desenvolvidas. Por isso, em vários momentos recorreremos à contextualização, para a compreensão do processo. O nosso foco de análise foi pautado pela abordagem do ciclo da política pública, pois observar sua formulação e implementação passa pela compreensão de seus ciclos ou estágios (RIPLEY, 1995). Saraiva (2006) afirma que existe uma crítica às limitações do modelo racional desse ciclo e que é necessária uma visão compreensiva e sequencial do processo e de seus estágios. Conforme o autor, cada etapa é campo para tipos diferentes de negociação e devem ser identificados os procedimentos que dão materialidade às políticas públicas.

O ciclo da política pública, conforme Ripley (1995), requer a definição do problema a ser trabalhado e se torna uma questão política a ser elaborada, assim como a formulação e legitimação dos objetivos e programas; a implementação dos programas para aplicação da política e ação do governo na prática; a avaliação da implementação com acompanhamento; e, por fim, a avaliação das metas atingidas e o não favorecimento das tomadas de decisão das ações futuras.

Assim, a metodologia de coleta dos dados e da pesquisa realizada baseou-se no levantamento bibliográfico e documental sobre a trajetória da EaD no Brasil, seus principais marcos legais, políticas, programas e ações, compreendendo sua trajetória, expansão e regulação. Optamos por não analisar detalhadamente cada programa ou ação de formação de professores para o ensino superior a distância no Brasil neste primeiro Produto, o que será feito no Produto 2.

Um limitador fez-se presente ao longo da coleta de dados e levou-nos a concordar com a assertiva de Segenreich (2009) acerca da falta de dados disponíveis, de transparência na divulgação ou mesmo sua diluição nos sites oficiais dos órgãos do Governo que lidam diretamente com o ensino superior e com a educação a distância no Brasil. Vários dados só foram obtidos por meio de solicitação formal e/ou oficial, e nem todos os solicitados

foram obtidos. Houve também solicitações das quais não se obteve resposta a tempo para a elaboração da versão final deste Produto. Por exemplo, sobre os polos de apoio presenciais, o Enade e o ProUni, que não são discriminados segundo a modalidade presencial ou a distância. Faltaram ainda informações oficiais sobre a atual parceria Brasil-Moçambique para a oferta de cursos, que tem como base o modelo do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).²

Um aspecto relevante nos Referenciais da Qualidade para a EaD (2007) é o de considerar que, apesar de a educação a distância não possuir um modelo único, ela é educação como fundamento primeiro e possui um modo de organização a distância. Isso exige considerar algumas categorias e dimensões mínimas e específicas para que cursos a distância ocorram com qualidade, pois, mesmo que cada instituição de ensino construa o seu próprio modelo de EaD, alguns elementos são relevantes e devem ser considerados.

Lima (2013) discorre sobre a diferenciação de tratamento que a EaD tem recebido dos órgãos responsáveis por sua implementação e/ou acompanhamento. Na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), segundo a autora, existe uma Diretoria que cuida dos cursos de formação de professores a distância (DED), e outra que trata dos cursos de formação de professores na modalidade presencial. No Ministério da Educação (MEC) e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o discurso tem sido o de não diferenciar as duas modalidades. Esse discurso é confirmado por decisões políticas em EaD que extinguiram a Secretaria de Educação a Distância no MEC e distribuíram suas ações às outras secretarias do Ministério, além da apresentação de dados estatísticos sem discriminação dos indicadores separadamente, ou seja, de cursos presenciais e a distância. O resultado da pesquisa de Lima (2013) demonstra que a ausência de clareza das especificidades na modalidade EaD prejudica o fluxo das atividades de coordenação entre os órgãos e afeta a qualidade.

Comungamos da análise de Toschi (2004), que reconhece a semelhança entre os processos de educação presencial e a distância, visto que ambas são educação e buscam os mesmos objetivos (aprendizagem, formação humana e desenvolvimento da autonomia intelectual). Mas a autora ressalta os elementos de maior relevo nas atividades a distância (processos comunicacionais e de gestão), que tornam impossível comparar as duas modalidades de ensino, de naturezas distintas.

É preciso, também, considerar o argumento de Harasim (1990) de que a

2 Espera-se tratar os dados relacionados às licenciaturas no Produto 2.

educação *online* não pode ser analisada sob os mesmos parâmetros da educação presencial ou da educação a distância, com tecnologias anteriores à comunicação mediada por computador (CMC). Considera importante reconhecer as particularidades da educação *online*, entendida por ela como um “novo domínio da aprendizagem”, que aumenta as opções e oportunidades educacionais. É diferente não apenas da presencialidade, como da educação a distância antes do computador.

Para completar, Imbernón (2008), em sua pesquisa, demonstra a tendência das universidades européias do *b-learning*, ou seja, *blended learning*, em que as modalidades presencial e a distância se misturam, fazendo uso de seus recursos específicos, num mesmo curso ou formação. Seria, para ele, o resultado do avanço da EaD e a incorporação das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na educação. O *b-learning* proporciona várias formas de interação, tanto presencialmente quanto virtualmente - para o autor, uma aprendizagem semipresencial que permite a flexibilização do processo educativo.

Para a organização dos dados, este Produto foi dividido em quatro itens:

1. Contextualização dos indicadores de expansão no ensino superior no Brasil: modalidade presencial e a distância, no período 2002-2012.
2. Trajetória histórica da educação a distância no Brasil: apresentação das principais ações da EaD no país.
3. Marcos regulatórios da educação a distância na educação superior no Brasil: compreensão da lógica constitutiva da educação a distância no ensino superior por meio dos conteúdos e projeções das principais políticas e marcos regulatórios da modalidade.
4. Regulamentação e padrão de qualidade em vigor na EaD brasileira.

1 Contextualização dos indicadores de expansão no ensino superior no Brasil

Alonso (2009) e Dourado (2011) evidenciam que, entre as problemáticas que envolvem a modalidade a distância, é possível indicar alguns elementos que dificultam a qualidade dos cursos. Desses elementos, destacam-se: a expansão de um mercado educacional na oferta desses cursos e o processo de precarização do trabalho docente devido à estrutura de trabalho, inclusive as formas de contratação, nas instituições de ensino (IES) privadas e nas públicas (Ipes); a lógica expansionista, que se baseou na perspectiva quantitativa e privatista; a materialização, que excluiu as mínimas condições das políticas e propostas para a modalidade e a definição de um modelo de EaD para o Brasil.

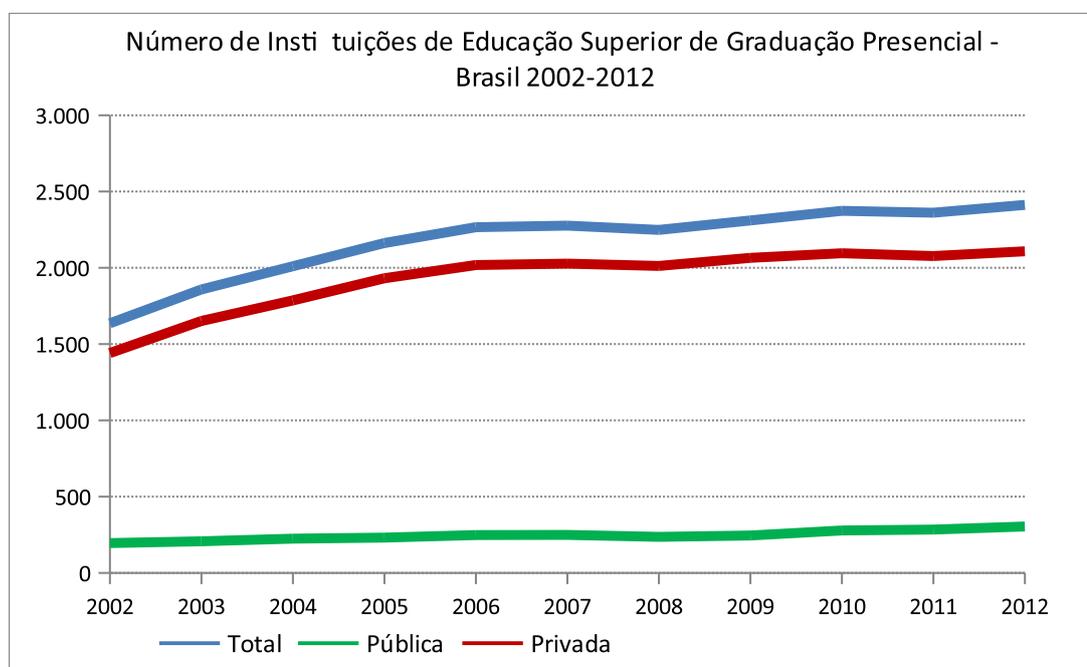
Diante dessa realidade, cabe verificar alguns dados comuns na oferta de cursos no

ensino superior, modalidades presencial e a distância, para apurar se a lógica de ambas foi pautada pela expansão, principalmente do ensino privado, com as diferenciações entre elas.

Segundo dados do Inep/MEC, em 2002 havia 1661 IES credenciadas, sendo que, dessas, 98,50% são credenciadas para a graduação presencial e 1,50% para a graduação a distância. Em 2012, foram 94,15% credenciadas para a graduação presencial e 5,85% para a modalidade a distância³.

Os gráficos das Figuras 1 e 2 mostram o crescimento do número de IES que oferecem cursos de graduação no ensino presencial e a distância, no período de 2002-2012.

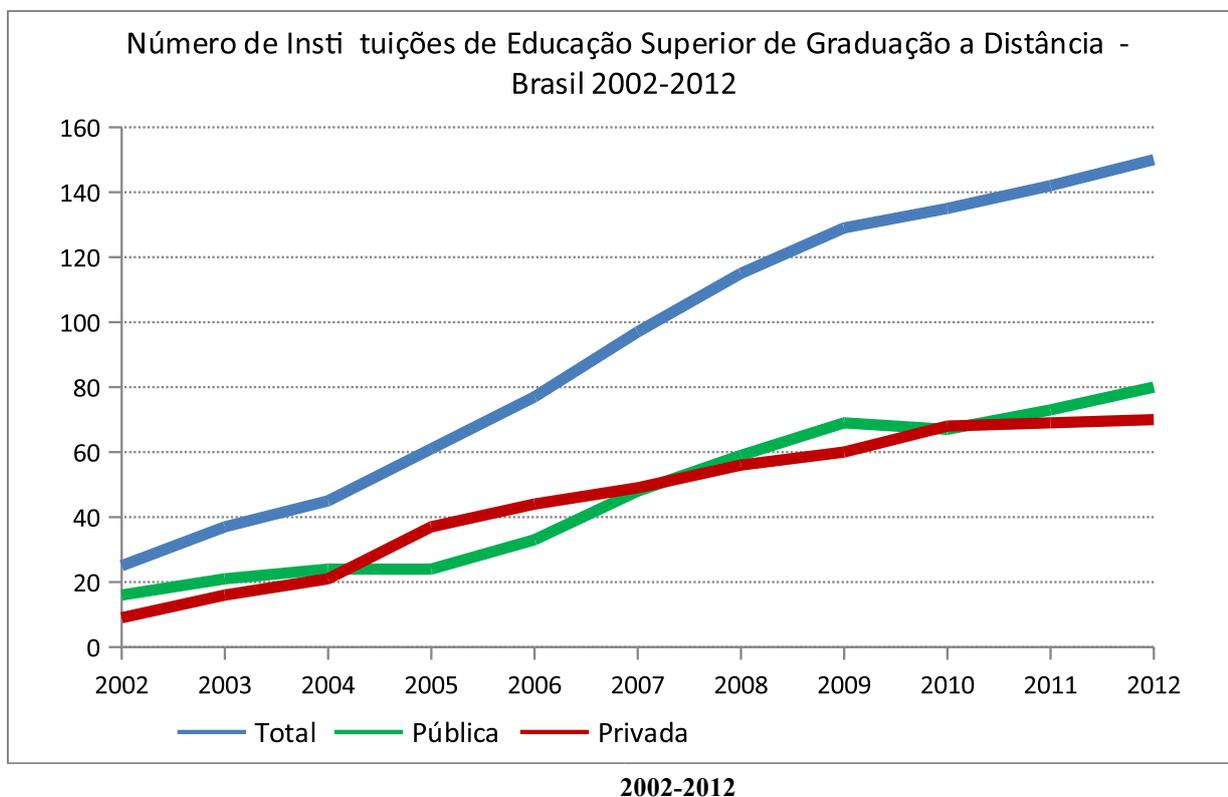
Figura 1
Gráfico da evolução do número de Instituições de Educação Superior de Graduação Presencial - 2002-2012



Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep

³ Os dados apresentados neste Produto 1, cuja fonte foi o Inep/MEC, foram enviados exclusivamente para este trabalho, abrangendo os censos do período 2002-2012, e tratados, reorganizados e tabulados pela autora.

Figura 2
Gráfico de evolução do número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância



Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep

Os gráficos das Figuras 1 e 2 demonstram que, no período entre 2002-2012, o número de IES que ofertam cursos presenciais é muito maior do que de cursos a distância e seu crescimento tem ocorrido de maneira uniforme. Com relação ao número de instituições de ensino superior credenciadas para a oferta de cursos a distância, em 2002 era maior o número de instituições públicas se comparado às privadas, conforme a Figura 2. O quadro se repetiu em 2009 e entre 2011-2012. Isso resultou de regulamentações e oferta de programas e ações públicas na área, em cada ano, que serão abordadas no item 3 deste Produto.

Tabela 1**Número de IES de Graduação Presencial e a Distância por Categoria Administrativa****2002-2012****Número de Instituições de Educação Superior de Graduação Presencial e a Distância por Categoria Administrativa - Brasil
2002-2012**

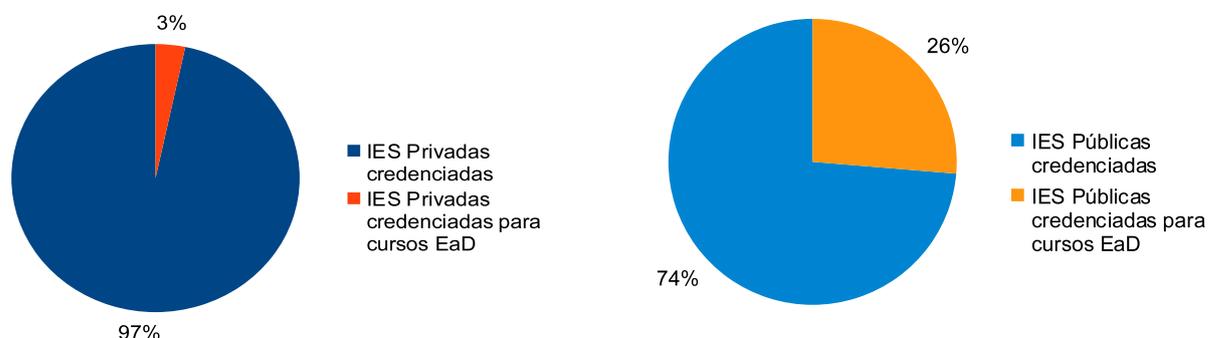
| Ano | Presencial | | | | | | Distância | | | | | |
|------|-------------|--------------------------|---------|----------|-----------|---------|-------------|--------------------------|---------|----------|-----------|---------|
| | Total Geral | Categoria Administrativa | | | | | Total Geral | Categoria Administrativa | | | | |
| | | Total | Pública | | | Privada | | Total | Pública | | | Privada |
| | | | Federal | Estadual | Municipal | | | | Federal | Estadual | Municipal | |
| 2002 | 1.636 | 195 | 73 | 65 | 57 | 1.441 | 25 | 16 | 9 | 7 | - | 9 |
| 2003 | 1.858 | 207 | 83 | 65 | 59 | 1.651 | 37 | 21 | 13 | 8 | - | 16 |
| 2004 | 2.010 | 224 | 87 | 75 | 62 | 1.786 | 45 | 24 | 13 | 10 | 1 | 21 |
| 2005 | 2.162 | 231 | 97 | 75 | 59 | 1.931 | 61 | 24 | 14 | 9 | 1 | 37 |
| 2006 | 2.266 | 248 | 105 | 83 | 60 | 2.018 | 77 | 33 | 22 | 10 | 1 | 44 |
| 2007 | 2.276 | 249 | 106 | 82 | 61 | 2.027 | 97 | 48 | 34 | 13 | 1 | 49 |
| 2008 | 2.248 | 236 | 93 | 82 | 61 | 2.012 | 115 | 59 | 42 | 16 | 1 | 56 |
| 2009 | 2.310 | 245 | 94 | 84 | 67 | 2.065 | 129 | 69 | 48 | 19 | 2 | 60 |
| 2010 | 2.373 | 278 | 99 | 108 | 71 | 2.095 | 135 | 67 | 48 | 18 | 1 | 68 |
| 2011 | 2.361 | 284 | 103 | 110 | 71 | 2.077 | 142 | 73 | 53 | 18 | 2 | 69 |
| 2012 | 2.412 | 304 | 103 | 116 | 85 | 2.108 | 150 | 80 | 58 | 18 | 4 | 70 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/INEP

É possível observar na Tabela 01 que havia no Brasil, no ano de 2012, 2.562 instituições de educação superior credenciadas, dentre as quais 150 estavam aptas para oferta de EAD, ou seja, 5,85%. É possível observar, ainda, que há certo descompasso entre a quantidade de IES privadas que oferecem EAD em relação ao total da mesma categoria administrativa. Apenas 3% das IES privadas brasileiras oferecem EAD ao passo que 26% das IES públicas já estão credenciadas para essa oferta. Os dados demonstram que existe uma pequena parcela de IES privadas que ofertam a maior parte dos cursos a distância. Podemos dizer que desde 2004 existe uma abertura de oferta de vagas na EAD privada, mas com pouco diversidade de IES. Isso pode ser observado na Figura 03, a seguir.

Figura 3
Comparativo entre Instituições de Educação Superior credenciadas para EaD em relação ao ensino presencial e a distância, por categoria administrativa.



Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep.

A Tabela 2 mostra que nas instituições de ensino superior a taxa de crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância foi maior do que a de cursos presenciais no período 2002-2012, apesar da quantidade bem menor de IES credenciadas na modalidade EaD do que na presencial.

Tabela 2

Taxa de Crescimento do Número de Instituições de Educação Superior de Graduação Presencial e a Distância por Categoria Administrativa - Brasil 2002-2012

| Ano | Presencial | | | | | | Distância | | | | | |
|------------------|-------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------------------|--------------|--------------|-----------|--------------|
| | Total Geral | Categoria Administrativa | | | | | Total Geral | Categoria Administrativa | | | | |
| | | Total | Pública | | | Privada | | Total | Pública | | | Privada |
| | | | Federal | Estadual | Municipal | | | | Federal | Estadual | Municipal | |
| 2002/2003 | 13,6 | 6,2 | 13,7 | 0,0 | 3,5 | 14,6 | 48,0 | 31,3 | 44,4 | 14,3 | - | 77,8 |
| 2003/2004 | 8,2 | 8,2 | 4,8 | 15,4 | 5,1 | 8,2 | 21,6 | 14,3 | 0,0 | 25,0 | - | 31,3 |
| 2004/2005 | 7,6 | 3,1 | 11,5 | 0,0 | -4,8 | 8,1 | 35,6 | 0,0 | 7,7 | -10,0 | 0,0 | 76,2 |
| 2005/2006 | 4,8 | 7,4 | 8,2 | 10,7 | 1,7 | 4,5 | 26,2 | 37,5 | 57,1 | 11,1 | 0,0 | 18,9 |
| 2006/2007 | 0,4 | 0,4 | 1,0 | -1,2 | 1,7 | 0,4 | 26,0 | 45,5 | 54,5 | 30,0 | 0,0 | 11,4 |
| 2007/2008 | -1,2 | -5,2 | -12,3 | 0,0 | 0,0 | -0,7 | 18,6 | 22,9 | 23,5 | 23,1 | 0,0 | 14,3 |
| 2008/2009 | 2,8 | 3,8 | 1,1 | 2,4 | 9,8 | 2,6 | 12,2 | 16,9 | 14,3 | 18,8 | 100,0 | 7,1 |
| 2009/2010 | 2,7 | 13,5 | 5,3 | 28,6 | 6,0 | 1,5 | 4,7 | -2,9 | 0,0 | -5,3 | -50,0 | 13,3 |
| 2010/2011 | -0,5 | 2,2 | 4,0 | 1,9 | 0,0 | -0,9 | 5,2 | 9,0 | 10,4 | 0,0 | 100,0 | 1,5 |
| 2011/2012 | 2,2 | 7,0 | 0,0 | 5,5 | 19,7 | 1,5 | 5,6 | 9,6 | 9,4 | 0,0 | 100,0 | 1,4 |
| 2002/2012 | 47,4 | 55,9 | 41,1 | 78,5 | 49,1 | 46,3 | 500,0 | 400,0 | 544,4 | 157,1 | - | 677,8 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/INEP

Nas instituições que ofertam cursos presenciais, destaca-se a falta de crescimento dos índices entre 2006-2008 (tanto nas públicas quanto nas privadas) e nos anos 2010-2011 (somente nas privadas). Com relação às IES que ofertam cursos na modalidade EaD, há maior queda nas taxas de crescimento entre 2009 e 2011. A taxa de crescimento das IES privadas foi maior do que o das públicas no período de 2002 a 2005 e nos anos 2009 e 2010, mostrando que a taxa de crescimento das públicas foi superior no período de 2005 a 2008 e nos anos de 2011 e 2012. Quando analisamos o setor privado nas duas modalidades, percebemos uma tendência de crescimento decrescente na oferta de cursos presenciais, permitindo interpretar a opção atual do setor privado por ampliar seus cursos na modalidade a distância.

Quanto à expansão do ensino superior, na Tabela 3, há aumento progressivo do número de matrículas e de cursos a distância ao longo dos anos 2000, principalmente entre 2006 e 2008. Ao analisar o número de matrículas das duas modalidades, no período, é possível visualizar crescimento decrescente no ensino presencial. Quando relacionamos ano após ano, de 2002 a 2012, não se observa queda no número de matrículas em nenhuma das modalidades, mas apenas no número de vagas oferecidas na presencial, em 2010, e a distância, em 2003, 2009 e 2011.

Tabela 3

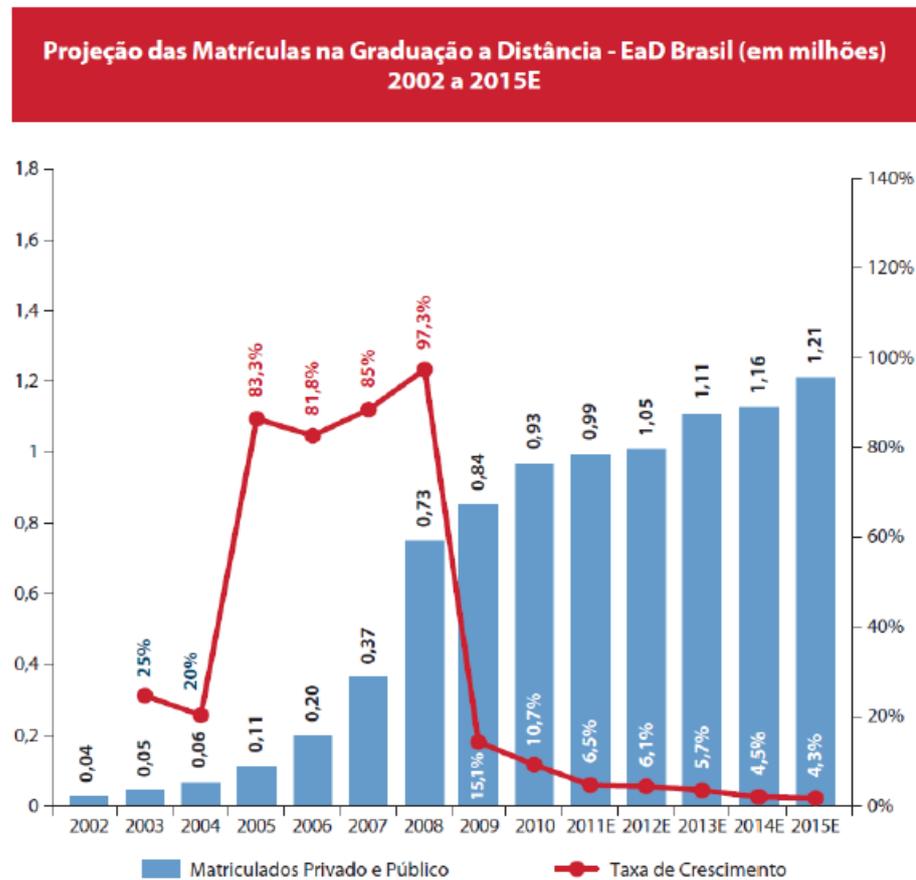
Número de Vagas Oferecidas, Matrículas e Concluintes de Educação Superior de Graduação Presencial e a Distância - Brasil 2002-2012

| Ano | Presencial | | | Distância | | |
|------|------------------|------------|-------------|------------------|------------|-------------|
| | Vagas Oferecidas | Matrículas | Concluintes | Vagas Oferecidas | Matrículas | Concluintes |
| 2002 | 1.773.087 | 3.479.913 | 466.260 | 24.389 | 40.714 | 1.712 |
| 2003 | 2.002.733 | 3.887.022 | 528.223 | 24.025 | 49.911 | 4.005 |
| 2004 | 2.320.421 | 4.163.733 | 626.617 | 113.079 | 59.611 | 6.746 |
| 2005 | 2.435.987 | 4.453.156 | 717.858 | 423.411 | 114.642 | 12.626 |
| 2006 | 2.629.598 | 4.676.646 | 736.829 | 813.550 | 207.206 | 25.804 |
| 2007 | 2.823.942 | 4.880.381 | 756.799 | 1.541.070 | 369.766 | 29.812 |
| 2008 | 2.985.137 | 5.080.056 | 800.318 | 1.699.489 | 727.961 | 70.068 |
| 2009 | 3.164.679 | 5.115.896 | 826.928 | 1.561.715 | 838.125 | 132.269 |
| 2010 | 3.120.192 | 5.449.120 | 829.286 | 1.634.118 | 930.179 | 144.553 |
| 2011 | 3.228.671 | 5.746.762 | 865.161 | 1.224.760 | 992.927 | 151.552 |
| 2012 | 3.324.407 | 5.923.838 | 876.091 | 1.329.407 | 1.113.850 | 174.322 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep.

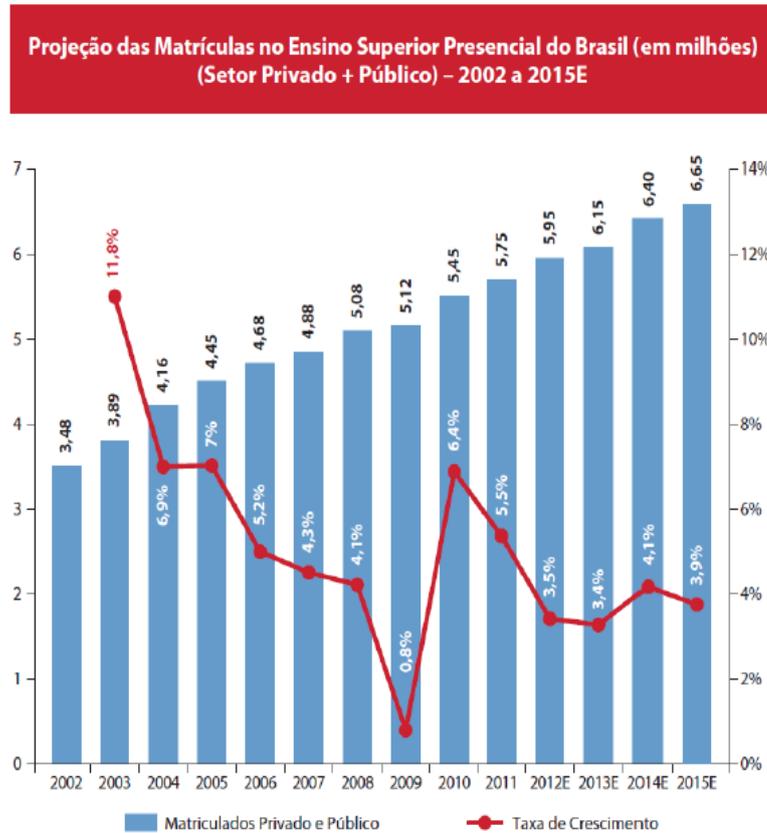
Figura 4



Fonte: Análise Setorial Ensino Superior 2013 – Hoper Educação, p. 63.

A taxa de crescimento das matrículas no ensino presencial e para EaD, inclusive com as projeções de crescimento para ingressantes, pode ser observada nos gráficos das Figuras 4 e 5.

Figura 5



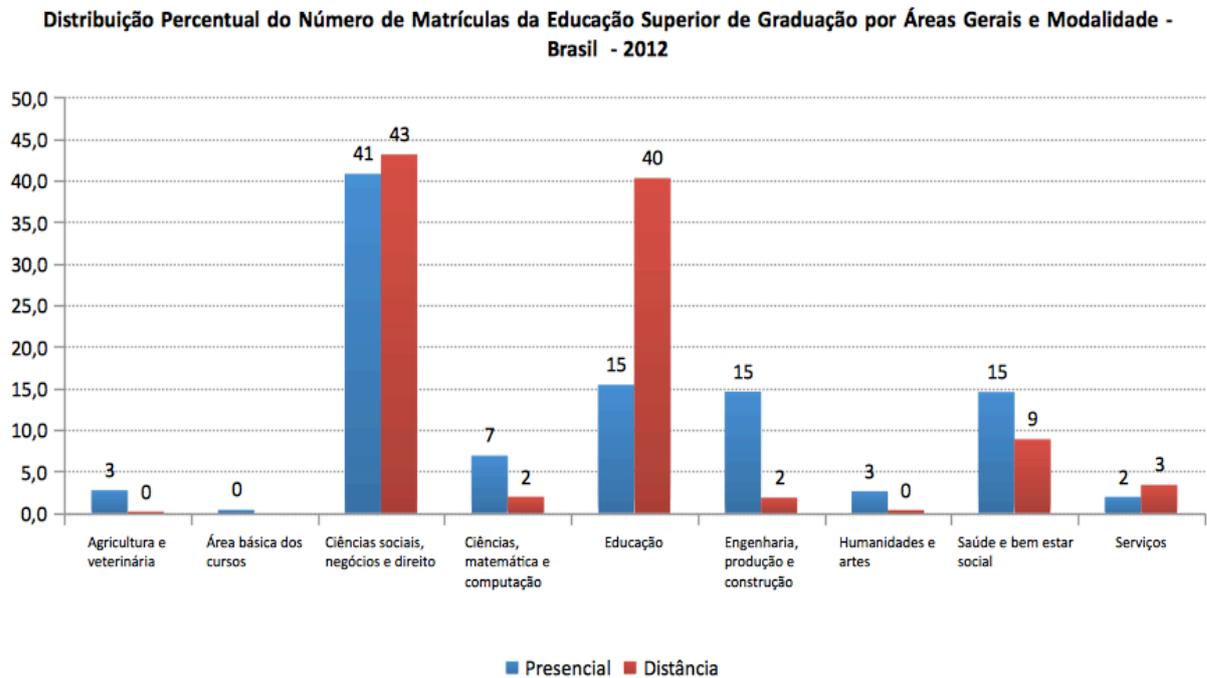
Fonte: Análise Setorial Ensino Superior 2013 – Hoper Educação, p. 62.

O gráfico da Figura 4 permite identificar que, entre 2005 e 2008, ocorreu a maior taxa de crescimento de matrículas para EaD no Brasil, chegando a 97,3% no último ano. A projeção, porém, é de queda no crescimento de matrículas, tanto no presencial quanto em EaD (conforme Figuras 4 e 5).

Quanto às áreas gerais por modalidade, na Figura 6 verificamos a predominância da oferta de cursos na modalidade presencial nas áreas de Agricultura/Veterinária, Ciências/Matemática/Computação, Engenharia/Produção/Construção/Humanidades/Artes/Saúde/Bem-Estar Social. Nas áreas de Educação, Serviços e Ciências Sociais/Negócios/Direito, prevalecem cursos a distância, demonstrando qual tem sido o foco de formação entre as duas modalidades. É possível identificar que se sobressaem na modalidade EaD as licenciaturas e a área da Gestão/Administração, bem como a área de Serviços.

A Figura 6 permite identificar que, em 2012, 40% das matrículas dos cursos a distância concentraram-se na área de Educação e outros 43%, na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito.

Figura 6



Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep

Ao comparar a educação superior presencial e em EaD, algumas diferenciações podem ser destacadas: a lógica expansionista, no ensino presencial, é também detectada na EaD, sendo que nesta há um pico de crescimento entre 2005 e 2008; a projeção de crescimento de matrículas para o ano de 2015 é quase similar no presencial e em EaD, sendo de 3,9% e 4,3%, respectivamente; há uma concentração das práticas de EaD em 3% das IES privadas e uma distribuição entre 68% das instituições públicas de ensino superior (IPES); a EaD está preponderantemente presente na área de Educação (40% dos cursos), em comparação à presencial (15% dos cursos).

2 A trajetória histórica da educação a distância no Brasil

Situar historicamente os principais planos, ações e programas no âmbito da educação a distância no Brasil explicita a sua trajetória, demarcada ora pelo setor público, ora pelo privado. Faremos breve exposição de algumas iniciativas, evidenciando a importância dos consórcios firmados e das redes colaborativas entre IES públicas e privadas para o desenvolvimento dessa modalidade de educação no Brasil. Apresenta-se o histórico da EaD

desde os primórdios no Brasil para contextualizar sua constituição.

O Quadro 1 mostra a divisão histórica, em cinco diferentes gerações, que Moore e Kearsley (2007) construíram acerca da educação a distância (EaD), com base em experiências mundiais.

Quadro 1
Gerações de EaD

| 1ª Geração | 2ª Geração | 3ª Geração | 4ª Geração | 5ª Geração |
|--|--|---|--|--|
| Final do século XIX - Estudo via correspondência | Início do século XX – Estudo por meio de Rádio e Televisão | Final do século XX – Entre Anos de 1960 – 1970. Universidades Abertas | Final do século XX – Entre Anos de 1970 – 1980. Teleconferências | Última década do século XX. Uso da Internet e computador |

Fonte: Elaborado pela autora com base em Moore e Kearsley (2007).

Conforme Moore e Kearsley (2007), a **primeira geração** é concomitante à invenção dos serviços postais, a partir da década de 1880. Como exemplo, os autores citam o Círculo Literário e Científico Chautauqua, que ofertava cursos por correspondência, com duração média de quatro anos, e que em 1883 transformou-se no *Chautauqua College of Liberal Arts*. Rodrigues (2006) salienta, porém, que a primeira universidade a distância autônoma foi a *University of South América*, criada em 1873. No Brasil, os cursos por correspondência tiveram início em 1904, vinculados a organizações norte-americanas.

A **segunda geração** trata do estudo mediado por veículos eletrônicos de comunicação, a partir da criação do rádio, no início do século XX, seguido posteriormente pela televisão. Moore e Kearsley (2007) salientam que o rádio não foi um veículo tão utilizado na EaD como o idealizado, pois houve carência de profissionais na área para atuar nos cursos. Já as experiências de educação mediadas pela televisão foram iniciadas em 1934, nos Estados Unidos, pela *State University of Iowa*, a qual oferecia orientações sobre higiene oral e também programas de astronomia. No Brasil, há registros da utilização do rádio em cursos de educação a distância a partir de 1923, com a fundação Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, enquanto o uso da TV se deu bem mais à frente, por volta de 1967, consolidando-se nos anos de 1970.

A **terceira geração** teve por característica o uso de várias tecnologias de comunicação, de modo que os alunos tinham acesso a material impresso, transmissão televisiva ou via rádio, e até uso do telefone, entre outros recursos. Em 1967, profissionais da área da educação iniciaram uma reflexão sobre a criação da universidade aberta e a distância, processo desencadeado em vários países. No Brasil, em 1974, um projeto de lei propunha a

criação de uma universidade aberta para cursos superiores a distância, porém foi arquivado. Somente em 2006 a Universidade Aberta do Brasil (UAB) veio a ser criada, ou seja, mais de cem anos após a criação da primeira universidade nos EUA. (LIMA, 2013).

A **quarta geração** trata do uso das audioconferências mediadas por telefone, que permitem a interação entre professor e alunos em tempo real, em locais diferentes. Já as teleconferências surgiram após o uso de satélites. No Brasil, a audioconferência e a teleconferência em cursos a distância foi iniciativa de instituições privadas, principalmente em cursos de formação continuada ou preparatórios para concursos. As IES públicas utilizam-nas mais como ferramenta para trabalho, reuniões e eventos.

A última e **quinta geração** é marcada pelo surgimento da internet, que permitiu o uso simultâneo de texto, áudio e vídeo. No Brasil, seu uso intensificou-se principalmente por volta dos anos 1990, com a difusão dos ambientes virtuais de aprendizagem, livres ou não (e-proinfo, Teleduc, Moodle e outros).

Apesar de não abordada pelos autores, está em curso uma tendência mais recente do uso de mídias ou dispositivos móveis, que traz a ubiquidade, junto com a mobilidade, uma vez que os conteúdos do curso a distância, através do celular ou do *tablet*, podem estar sempre com a pessoa. Moura (2010) destaca que a mobilidade tem sido um assunto de atenção acadêmica desde os anos 2000, acompanhada de um novo paradigma educacional denominado *mobile learning* ou *m-learning*. Segundo a autora, *m-learning* é o processo de aprendizagem apoiado em dispositivos móveis, tendo como característica fundamental a portabilidade dos dispositivos e a mobilidade dos sujeitos. Aproveitar desses dispositivos na aprendizagem formal tem sido um desafio para as IES, ao mesmo tempo em que eles poderiam democratizar o acesso à educação a distância devido ao baixo investimento em infraestrutura (como cabos para a internet banda larga).

Martin (2014), no levantamento bibliográfico de sua pesquisa acerca de dispositivos móveis, verificou que existem alguns estudos e pesquisas sobre seu uso na EaD como forma de acesso a materiais dos cursos ou como meio de comunicação via SMS (administrativa, pedagógica ou motivacional), sendo que a frequência do acesso de alunos ao ambiente virtual se intensifica na medida em que a comunicação é realizada.

A partir da categorização de Moore e Kearsley (2007), no contexto mundial, optamos por descrever o histórico da educação a distância no Brasil seguindo a mesma linha, porém, dividindo-o em três grandes momentos, que chamamos de tendências, visto que nem sempre aparecem isoladamente, mas concomitantemente. Dividimos a trajetória da EaD no Brasil em três tendências: a de cursos por correspondência e por rádio; a do uso da televisão e

de recursos multimeios; e a da utilização do computador, dos meios digitais e da internet.

Outras iniciativas ocorreram, mas fizemos algumas escolhas para a apresentação da trajetória histórica da EaD de acordo com as tendências. Optamos por apresentar o histórico desde seus primórdios para a compreensão do seu desenvolvimento tardio no Brasil. Apresentamos no Quadro 2 os principais marcos históricos, para posterior apresentação dos subitens.

Quadro 2

| Período | Ações/Programas/Projetos |
|--------------------|---|
| 1904 | Escolas internacionais vinculadas a organizações norte-americanas com cursos por correspondência |
| 1923 | Rádio Sociedade do Rio de Janeiro |
| 1934 | Rádio-Escola Municipal no Rio |
| 1937 | Serviço de Radiodifusão Educativa (MEC) |
| 1939 | Instituto Monitor |
| 1941 | Instituto Universal Brasileiro |
| 1947 | Universidade do Ar (Unar) |
| 1961/1965 | Movimento de Educação de Base (MEB) |
| 1967 | Código Brasileiro de Telecomunicações |
| | Instituto Brasileiro de Administração Municipal- atividades na área de educação pública, utilizando metodologia de ensino por correspondência |
| 1969 | Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais |
| 1970 | Projeto Minerva |
| 1970 | Informações Objetivas Publicações Jurídicas (IOB) |
| Anos 70 | Inúmeras iniciativas de “Tvs educativas” com programação cultural variada e programas Tele-Ensino |
| 1972 | Programa Nacional de Teleducação (Prontel) |
| 1973 | Projeto Logos |
| 1976 | Sistema Nacional de Teleducação (Senac) |
| 1978 | Telecurso 2º Grau |
| 1979 | UnB inicia a oferta de cursos de extensão |
| Início dos anos 80 | Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinred) |
| 1981 | Telecurso 1º Grau |
| 1979/1983 | Curso de Pós-graduação Tutorial à Distância (MEC/Capes), administrado pelo ABT |
| 1983 | Senac - programas radiofônicos, denominado “Abrindo Caminhos” |
| 1984 | Projeto Ipê |
| 1988 | Curso Verso e Reverso – Educando o Educador, da Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos |
| 1989 | Primeiro Encontro Nacional de Educação a Distância (Ipaec) |
| 1992 | Oferta do primeiro curso de graduação a distância pela Universidade Federal de Mato Grosso. |
| 1993 | Consórcio Interuniversitário de EAD (Brasilead), proposto pela Universidade de Brasília (UnB) |
| 1994 | Sistema Nacional de Educação a Distância |
| | Centro Nacional de Ensino a Distância (Senac) |
| 1995 | Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed) |
| | TV Escola (Seed/MEC) |
| | Telecurso 2000 |

| | |
|-----------|--|
| 1996 | A EaD é regulamentada em forma de Lei pela LDB 9.394/1996 |
| | Criação da Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC) |
| 1997 | Canal Futura |
| | Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) |
| 1997/1998 | Programa de Apoio ao Aperfeiçoamento de Professores de 2º Grau de Matemática e Ciências (ProCiências) |
| 1998 | Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO) |
| 1999 | Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede) |
| | Proformação (Seed/MEC) |
| 2000 | Projeto Veredas, criado pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais Consórcio Cederj – Rio de Janeiro |
| 2000 | Comunidade Virtual de Aprendizagem - Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior (CVA-Ricesu) |
| 2000/2004 | TV na Escola e os Desafios de Hoje |
| 2001 | Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar I) |
| 2002 | Comissão Assessora para Educação Superior a Distância (MEC) |
| 2003 | Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão) |
| 2004 | Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II) |
| 2004 | Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior (Gteades) |
| 2004 | Pró-Licenciatura |
| | Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação - “Mídias na Educação” |
| 2005 | Pró-Letramento |
| | Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) |
| | Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (Escola de Gestores) |
| 2006 | Sistema Universidade Aberta do Brasil |
| | Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional (ProInfo Integrado) |
| 2007 | Portal do Software Público Brasileiro (SBP) E- Proinfo |
| 2008 | Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD), entidade nacional que representa os estudantes de cursos na modalidade EaD no Brasil |
| 2009 | Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor) |
| | Programa de Formação Continuada de Professores em Educação Especial |
| | Fundação da Associação Nacional dos Tutores da Educação a Distância |
| 2010 | Chamada 01 – Programa de Mestrado Profissional em Matemática(Profmat) |
| 2011 | Sistema Rede e-Tec Brasil |
| 2013 | Edital 01/2013 – Programa de Mestrado Profissional em Física (Profis) |
| 2013 | Edital 01/2013 – Programa de Mestrado Profissional em Letras (Profletras) |

Fonte: Elaborada pela autora

a) Tendências de cursos por correspondência e por rádio

Figura 7
Principais marcos Tendência 1



Fonte: Elaborada pela autora.

Considerando os marcos históricos, constata-se que, desde 1904, a educação a distância no Brasil utiliza meios e tecnologias, seja por correspondência impressa, rádio, TV até mídias digitais. Nesse percurso, percebem-se momentos de mais intensidade na expansão e outros de inércia, devido a decisões e contextos políticos de investimento na modalidade.

Vale salientar que, antes de sua regulamentação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira 9.394, de 20 de dezembro de 1996, as ações foram voltadas, praticamente, para cursos de formação continuada, técnicos e profissionalizantes, conforme podemos visualizar:

- **1904** - Instalam-se no Brasil as escolas internacionais, vinculadas a organizações norte-americanas com cursos por correspondência, geralmente nas áreas de serviços e comércio (ALVES, 2009).
- **1923** - Fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, de iniciativa privada, cujo objetivo era proporcionar à educação popular o mais moderno sistema de difusão em curso no Brasil (ALVES, 2009).
- **1934** - Instalação da Rádio-Escola Municipal no Rio de Janeiro por Edgard Roquete-Pinto, pela qual estudantes tinham acesso prévio a folhetos e esquemas de aulas por correspondência. Devido a pressões e dificuldades, a rádio foi doada ao Ministério da Educação e Saúde no ano de 1936, gerando, em 1937, o Serviço de Radiodifusão Educativa

do Ministério da Educação, com a expansão da modalidade devido à quantidade significativa de programas após a criação do serviço (ALVES, 2009).

- **1939** - Criação do *Instituto Monitor*⁴, em São Paulo, com a oferta de diversos cursos profissionalizantes por correspondência.

- **1941** - Criação do *Instituto Universal Brasileiro*⁵, de ensino livre, com a oferta de cursos por correspondência, atuante até o momento (SARAIVA, 1996).

- **1947** – Criação da *Universidade do Ar (Unar)*⁶, por meio de parceria entre o Senac São Paulo e o Sesc regional, para formar comerciários, principalmente do interior do estado, por meio de emissoras radiofônicas. Teve grande representatividade, pois durou 15 anos e, no período, qualificou profissionalmente 91.537 alunos, em 201 municípios, correspondendo a 42,6% das matrículas no Senac São Paulo desde a sua fundação.

- **1961** - Implementação do *Movimento de Educação de Base* (MEB) com o uso de escolas radiofônicas, por meio do Decreto nº 50.370, de 21 de março de 1961, assinado pelo presidente Jânio Quadros, em que a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) o empreenderia nas áreas tidas como subdesenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Para a realização do projeto firmaram-se convênios com o Ministério da Educação e Cultura e outros órgãos públicos, através dos quais foram liberados recursos para subsidiá-lo por um período de cinco anos, no intuito de atender a população analfabeta do meio rural (SILVA; SANTOS, 2013).

- **1967** – Criação do *Instituto Brasileiro de Administração Municipal*, na educação pública, utilizando correspondência. Nesse mesmo ano, a Fundação Padre Landell de Moura cria um núcleo de educação a distância, com ensino por correspondência e via rádio. Além dessas, há, também, algumas ações norteadoras para o uso do sistema de telecomunicações na difusão da informação e do conhecimento, com base nas alterações do Código Brasileiro de Telecomunicações, que determinava a transmissão de programas educativos pelas emissoras de rádio e televisões educativas (ALVES, 2007).

- **1969** – Instauração do *Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais* (Sate), por meio do Decreto nº 65.239, de 26 de setembro de 1969, que fixa diretrizes para uma política de aplicação de tecnologias educacionais no país com o uso do rádio, televisão e outros meios (BARRETO; PINTO; MARTINS, 1999).

4 Informações publicadas no Portal Instituto Monitor. Disponível em <<http://www.institutomonitor.com.br/>>

5 Informações disponíveis no Portal Instituto Universal Brasileiro. Disponível em: <<http://institutouniversal.com.br/>>.

6 Informações disponíveis no site da EaD Senac. Disponível em: <<http://www.ead.sp.senac.br/>>.

- **1970** - Criação do *Projeto Minerva*, coordenado e executado pelo Ministério da Educação (MEC), via rádio e material impresso. A finalidade é educar pessoas adultas. Sua transmissão, de caráter obrigatório para todas as emissoras ráfiofônicas do país, oferece cursos de qualificação do ensino fundamental e o curso de madureza, hoje denominado supletivo. O projeto se estende até o início dos anos de 1980; 300.000 pessoas tiveram acesso às emissões e 33% delas foram aprovadas no exame da madureza (ALONSO, 1996).

- **1970** - Criação do programa *Informações Objetivas Publicações Jurídicas* (IOB), em São Paulo, com oferta em todo o país, através do ensino por correspondência, direcionado à formação de profissionais atuantes do setor terciário e de serviços, por meio de correspondência (SARAIVA, 1996, p. 20).

Como se pode notar, no Brasil, a EaD começa por cursos de formação profissional e continuada por correspondência, passando para o uso de rádio e, por volta da década de 1960, da televisão, o que trataremos no próximo subitem. Não há substituição, mas a utilização dos diversos meios para o desenvolvimento da EaD, com a prevalência de alguns sobre outros em cada momento histórico. As iniciativas foram ora privadas, ora públicas e, em alguns momentos, houve parceria público-privada (principalmente confessional). A tendência - profissionalizante, continuada e de ensino fundamental - se deve à falta de lei que regulamentasse a EaD, criando-se decretos, com projetos isolados, para atender emergências de formação em todo o país, característica que parece vigir até agora.

Em 1934, o MEC recebe a doação da Rádio-Escola Municipal no Rio de Janeiro, iniciando as atividades de oferta de programas e ações educativas por meio do rádio. Um exemplo a seguir, apenas em 1961, vem com o MEB. No Decreto de sua criação (50.370/1961) determina-se ao Governo financiar o curso nas regiões de abrangência. Evidencia-se, também, a criação de comissões (Decreto 65.239/1969) para administrar a expansão do Sate no país.

Um aspecto nessa tendência - e que se perpetua até hoje - é a falta de acesso a informações oficiais ou relatórios dos programas e ações na página oficial do MEC, para mostrar sua história e trajetória, o que poderia subsidiar a elaboração de novas políticas.

b) Tendências de uso da televisão e recursos multimeios

Figura 8
Principais marcos Tendência 02



Fonte: Elaborada pela autora.

Apresentamos, agora, a Tendência 2, cuja trajetória, além de continuar fazendo uso de materiais impressos e do rádio, inclui a televisão e os recursos multimeios para o desenvolvimento de formação por meio da educação a distância.

- **1972** - *Programa Nacional de Teleducação* (Prontel), criado pelo Ministério da Educação e Cultura, por meio do Decreto nº 70.185, de 23 de fevereiro de 1972. Foi substituído, anos depois, pelo *Centro Brasileiro de TV Educativa* (Funtevê), integrante do Departamento de Aplicações Tecnológicas do MEC, que foi extinto e, em seu lugar, criada a Secretaria de Aplicação Tecnológica (ALVES, 2009).

- **1972** - Envio de grupo de educadores para a Inglaterra, por meio do Governo Federal, para verificar a experiência da universidade aberta, tendo à frente o conselheiro Newton Sucupira. O relatório dessa missão gerou uma posição contrária às mudanças no sistema educacional brasileiro, gerando uma barreira à implantação da universidade aberta e a distância no Brasil (SANTOS, 2008).

- **1973** - Criado o *Projeto Logos*, através do Parecer MEC 699/1972, para formar professores leigos com recursos do MEC e de prefeituras municipais, utilizando material impresso. Os

alunos eram atendidos em núcleos regionais, mantidos pelas secretarias de educação. A partir de 1976, o MEC confiou a execução e supervisão da segunda etapa de oferta do curso ao Centro de Ensino Técnico de Brasília (Ceteb), privado e criado em 1968, que elaborou o material didático. O Projeto Logos foi desativado em 1990. (ALONSO,1996).

- **Décadas de 1970 e 1980** - Implementação das *tv's educativas*, em que a programação era de cunho cultural e, dentre os projetos, incluía-se o *ensino a distância* (KENSKI, 2002). Fundações privadas e organizações não governamentais começam a ofertar cursos a distância no modelo de teleducação, a partir de aulas via satélite e *kits* de material impresso (TORRES; VIANNEY, 2004).

- **1973** - Projeto *Sistema Avançado de Comunicação Interdisciplinar* (Saci), ofertado inicialmente no ambiente televisivo, com aulas via satélite apoiadas por material impresso, para atender professores leigos e alunos. Contou com apoio do MEC (KENSKI, 2002; MENEZES, 2002).

- **1974** - TVE do Ceará com o *Programa Tele-Ensino* para alunos de anos finais do ensino fundamental. Por meio de convênios com secretarias estadual e municipal de educação, foi responsável pela elaboração de material, produção e veiculação dos programas de televisão e as secretarias, responsáveis pelas demais necessidades (SARAIVA, 1996).

- **1976** – O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) inicia atividades na modalidade de EaD ao criar um *Sistema Nacional de Teleducação*, para capacitar pessoas e desenvolver organizações voltadas para o comércio. Em 1991 reestrutura o programa de EaD e em 1995 cria o *Centro Nacional de Ensino a Distância*.

- **1978** - Fundação Roberto Marinho lança o *Telecurso 2º Grau* e, no ano de 1981, passa também a contemplar os conteúdos do 1º Grau. Os programas são veiculados pela televisão aberta com material impresso adquirido em bancas de jornal. No ano de 1995, o projeto avançou, substituído pelo *Telecurso 2000*, com telessalas equipadas com aparelhos de DVD/vídeo, TV, mapas, livros, dicionários e outros materiais didáticos. Além de contemplar a educação básica, o Telecurso 2000 oferece cursos de ensino fundamental, médio e profissionalizante⁷.

- **1979** - Universidade de Brasília (UnB) inicia a oferta de cursos de extensão, pelo *Programa de Ensino a Distância*, sendo que alguns deles foram traduzidos da *Open University*, da Inglaterra. Os cursistas eram alunos regularmente inscritos ou somente participantes, pois alguns fascículos dos cursos foram veiculados em jornais de várias capitais e pela revista

7 Informações publicadas no Portal Telecurso. Disponível em: < <http://www.telecurso2000.org.br/>>.

editada pela UnB (CLÍMACO, 2011).

- De **1979 a 1983** - Implantada a *Pós-graduação Tutorial a Distância (Posgrad)* pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (Capes), administrada pela Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT), com o objetivo de capacitar docentes universitários do interior do país (CLÍMACO, 2011).

- **Início de 1980** - Criado o *Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinred)*, pela Portaria nº 344 do MEC, de 9 de agosto de 1983, com o objetivo de transmitir a radiodifusão educativa brasileira. Em 1988, desativa-se o sistema, até ser modificado pela Portaria nº 1.014, de 8 de junho de 1994, possibilitando o reinício das atividades e permitindo, assim, a cobertura da 46ª Reunião Anual da SBPC, realizada em Vitória, no Espírito Santo e da Conferência Nacional de Educação Para Todos, em Brasília. Destaca-se que, no ano de 1995, integravam o sistema 40 emissoras. Ainda nesse ano, cria-se o Programa de Apoio ao Sinred, o *Prosinred* sob a responsabilidade da Fundação Roquette-Pinto. No ano seguinte, passa a vigorar, experimentalmente, uma grade de programação que iria se manter até 1998, período em que o Sinred encerrou suas atividades (PIMENTEL, 1999).

- **1984** - *Projeto Ipê*, através da Fundação Padre Anchieta, em uma parceria entre a TV Cultura e Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, com a oferta de cursos para atualização e aperfeiçoamento de professores do ensino fundamental, utilizando multimeios e materiais impressos (TORRES, VIANNEY e SILVA, 2003).

- **1988** - Curso *Verso e Reverso – Educando o Educador*. Realizado por correspondência e programas de TV pela Rede Manchete, para capacitar professores de educação básica de jovens e adultos da *Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Educar)* (PASQUALATTO, 2014).

- **1989** - O Instituto de Pesquisas e Administração da Educação (Ipaee) realiza o primeiro *Encontro Nacional de Educação a Distância*. A iniciativa permitiu a realização de outros encontros e de dois Congressos Brasileiros de Educação a Distância, sendo que o último realizado pela entidade foi em 1995 (ALVES, 2009).

- **1998** - A Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) foi pioneira na *graduação em Pedagogia a distância* no país. A iniciativa contou com o apoio dos governos estadual, municipais e, também, da *Tele-Université du Québec* do Canadá. Com esta parceria estabeleceram o *Projeto de Licenciatura Plena em Educação Básica* (anos iniciais do ensino fundamental) (TOSCHI, 2004).

- **1993** - *Consórcio Brasilead*, firmado entre o Ministério da Educação e 46 IES. As atividades do consórcio se restringiram a dois cursos a distância de especialização, pela

Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), um em 1994, para coordenadores e técnicos de educação a distância das secretarias estaduais de educação, participantes do projeto “Um salto para o futuro”, e outro, em 1996, para professores indicados pelas universidades consorciadas. O Consórcio Brasilead enfrentou limitações operacionais no financiamento, na ausência de uma legislação específica e no despreparo das instituições para cursos a distância. As limitações desencadearam a desativação pelo MEC dos convênios e acordos firmados pelo Consórcio Brasilead. Foram criadas pelo MEC, entre 1994 a 1997, comissões para auxiliar a formulação de uma política nacional para EaD. Entretanto, documentos analisados por Santos (2008) mostram que não apresentaram resultados efetivos. Pode-se dizer que o conjunto das iniciativas promoveu o início de futuros movimentos para construir projetos integrados de EaD no país.

- **1994** - Criado o *Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead)*, no âmbito da Administração Federal, por meio do Decreto nº1.237, para facilitar o acesso ao conhecimento social e científico disponível (SANTOS, 2008).

- **1995** - *TV Escola*, “o canal da educação”, em que os programas são transmitidos por meio de um canal próprio e gravados pela escola. A pesquisa de Toschi (1999) ressalta que a TV Escola começou sem que existissem produções para entrar no ar e, como a grade de programação deve ser feita com muita antecedência para chegar às escolas antes do começo do programa, os profissionais que trabalhavam na seleção das fitas detinham pouco tempo, o que dificultava “uma elaboração mais reflexiva” (p. 21). Além disso, a “seleção parecia determinada mais pela disponibilidade do mercado do que por conteúdos formativos e informativos” (p. 23). Segundo, ainda, a pesquisadora, o projeto TV Escola, proposto como alternativa de recurso às práticas pedagógicas e à formação continuada do professor mediante curso a distância, não conseguiu ultrapassar os moldes de material de apoio às atividades do professor, logo, não se efetivou como programa de formação continuada a distância. Isto é, o TV Escola não conseguiu ser um programa de formação de professores a distância, pois não disponibilizava tempo aos professores, deixando, apenas, materiais disponíveis nas escolas.

- **1995** – Criada a *Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed)*, instituição sem fins lucrativos, idealizada por um grupo de professores comprometidos com o uso das novas tecnologias para o auxílio no processo ensino-aprendizagem. Desde então, organiza congressos, seminários, reuniões científicas e cursos direcionados para a sistematização e difusão do saber em EaD e vem contribuindo com interlocuções junto ao MEC, fazendo-se representar em comissões e grupos de trabalho. Possui associados do tipo institucional, correspondentes, mantenedores e individuais, sendo que os associados institucionais são de

instituições de administração privada⁸.

Pelos registros mencionados, a EaD no Brasil vai-se constituindo por iniciativas isoladas, por meio de iniciativa pública, privada ou da parceria entre elas. A modalidade obtém mais visibilidade e passa a ser discutida com mais frequência a partir da década de 1990, ganhando espaço no campo universitário.

A segunda tendência, entre início da década de 1970 e meados da década de 1990, é marcada pela inserção da TV ao ambiente educacional e a distância, com ações públicas e privadas. Dentre as ações públicas, destacamos o Prontel (1972), criado por meio do Decreto nº 70.185, de 23 de fevereiro de 1972, com objetivo de integrar a televisão e rádio nas ações didáticas e educacionais pelo país, estabelecendo, assim, vínculo ao MEC (Art. 3º) e financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Art. 5º). Outra ação importante foi a criação da TV Escola, em 1995, que, apesar de não ser considerada por Toschi (2004) EaD, levou a TV para as escolas. No meio privado destacamos o Teleducção (Senac, 1976) e o programa Telecurso 2º grau (Fundação Roberto Marinho, 1978).

A oferta de cursos por IES públicas são mais presentes a partir da década de 1980, como a oferta de cursos de extensão pela UnB (1979), pós-graduação tutorial a distância (CAapes/1979-1983), e com a iniciativa da UFMT de ofertar o curso de Pedagogia EaD (1998). Em 1993 criam-se consórcios (tendência apresentada no próximo subitem), com a criação do Consórcio Brasilead.

Dentre as relações entre iniciativa privada com apoio público temos o Projeto Logos, o Projeto Saci e a TVE Ceará, que contaram, também, com o apoio de secretarias estadual e municipais de educação.

A presença do Estado nesta tendência é mais evidente, estabelecendo parcerias de supervisão (como no Prontel), expansão (TV Escola), criação do Sinred, ou seja, parece não se resumir apenas ao financiamento, como supomos ocorrer nos programas mencionados na tendência “a”. É notório o interesse em se aprofundar e expandir a EaD no país, como foi o caso em 1972, com o envio de educadores à Europa. Ao final da década de 1990, a criação de consórcios entre diversas Ipes também leva os profissionais interessados pela EaD a se mobilizarem em encontros e associações.

Ainda prevalece a oferta de formação e qualificação profissional para setores comerciais e também para a formação de professores, apesar da adesão das universidades à EaD ser maior na segunda que na primeira tendência, sendo que na próxima tendência se

8 Informações publicadas no Portal Abed. Disponível em: <www.abed.org.br>. Acesso em: 02 fev. 2014.

consolida essa expansão.

c) Tendência da utilização do computador, meios digitais e internet – O crescimento dos Consórcios de EaD no Brasil e a consolidação da modalidade.

Figura 9
Trajетória histórica da EaD – Principais marcos Tendência 03



Fonte: Elaborada pela autora.

A partir da década de 1990, conforme subitem anterior, tivemos o início dos primeiros cursos a distância no ensino superior (licenciatura e especialização) e a criação do primeiro consórcio para a sua oferta. Em 1996, a EaD foi citada pela primeira vez na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro, e, anteriormente à sua promulgação, o MEC criou a Secretaria de Educação a Distância (Seed), que, apesar do nome, desenvolve de início atividades, usando as tecnologias na escola e a formando professores para tal (Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996).

Assim, foi criado pelo MEC e desenvolvido pela Seed, em 1997, por meio da Portaria nº 522, de 9 de abril de 1997, o Programa Nacional de Informática na Educação

(ProInfo)⁹, o qual visava difundir o uso pedagógico das tecnologias de informática e telecomunicações nas escolas das redes públicas de ensino fundamental e médio. Suas ações se voltaram à capacitação de professores multiplicadores, especialistas em informática educativa em todo o país; para a instalação de Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE); e para a distribuição de computadores às escolas públicas.

No ano de 2007, uma redefinição do ProInfo reafirmou sua execução no âmbito do MEC, e, além de promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação (TIC), passou a fomentar a melhoria do processo de ensino-aprendizagem com o uso dessas tecnologias e a contribuir com a inclusão digital, por meio da ampliação do acesso a computadores, da conexão à rede mundial de computadores e de outras tecnologias digitais, beneficiando a comunidade escolar e a população próxima às escolas (Decreto nº 6.300, Art. 1º, 2007).

A partir dessa redefinição, foi denominado ProInfo Integrado, dividido em três áreas: infraestrutura de laboratórios de informática nas escolas públicas conectada em banda larga, Projetores ProInfo para serem usados em sala de aula e o Projeto UCA, que prevê um computador por aluno; a segunda área refere-se ao Programa de Capacitação de Professores no Uso de TIC na Educação por meio de cursos de aperfeiçoamento e especialização; e, na terceira área, as ferramentas de interação e comunicação entre professores e alunos em um ambiente virtual, com o uso de várias mídias, inserindo o Canal TV Escola, o Portal do Professor e do Aluno, o Banco Internacional de Objetos Educacionais, além de programas que para a produção do conteúdo (BIELSCHOWSKY, 2009).

Tem-se, também, nos anos de 1997 e 1998, como afirma Clímaco (2011), a oferta pela Capes de cursos de especialização *lato sensu* a distância, para a formação de professores em serviço no ensino médio, nas áreas de Biologia, Física, Matemática e Química, das redes públicas e privadas do Distrito Federal. Essa oferta ocorreu no âmbito do Programa de Apoio ao Aperfeiçoamento de Professores de 2º Grau de Matemática e Ciências (ProCiências). Os cursos foram promovidos em parceria entre a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Aberta de Brasília, instituída no âmbito da Secretaria de Educação do Governo do Distrito Federal e extinta em 1999.

Segundo Novello (2011), é a partir da década de 1990 que há maior interesse das IES, tanto privadas como públicas, para a EaD, no uso de novas tecnologias da informação e comunicação. A autora também afirma que a partir de 1994 ocorreu a expansão

9 Informações publicadas no Portal MEC/ProInfo Integrado. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13156&Itemid=823>.

da internet nos ambientes acadêmicos, ou seja, anteriormente à promulgação da LDB 9.394/1996, que abordou pela primeira vez de forma específica a EaD.

A partir desse contexto, temos até 2012 o desenvolvimento da EaD pautado por três elementos básicos: (i) a constituição de diversos consórcios públicos, privados ou em parceria público-privada para a oferta de cursos a distância, movimento que culminou com a Universidade Aberta do Brasil (UAB); (ii) constituição de diversos programas e ações públicas que se iniciara com a oferta regionalizada e, posteriormente, abrangendo todo o Brasil; (iii) ações de institucionalização da modalidade, com a criação de grupos de trabalho e associações.

(i) A constituição de diversos consórcios

A constituição dos consórcios foi concomitante às iniciativas e ações implementadas pelo Governo, sendo que merece destaque o movimento de articulação de instituições e entidades que investiram esforços para construir propostas configuradas em redes colaborativas, dentre as quais estão: Consórcio Univir-CO; Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), Instituto IUVB, Comunidade Virtual de Aprendizagem – Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior (CVA-Ricesu) e consórcio Cederj.

Assim, simultaneamente à criação e às ações da Abed (1995), observa-se que, no período compreendido entre 1999 e 2001, ocorreu a criação de redes públicas, privadas e confessionais para cooperação em tecnologia e metodologia no uso das TIC na EaD. Pode-se considerar que as iniciativas foram reflexo de um movimento mundial de constituição de redes de colaboração e cooperação para a produção e disseminação de informação e conhecimento.

- **1998** - Instituída a *Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO)*¹⁰, na esfera pública, para oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância. O *Consórcio Univir-CO* foi articulado e implantado pelas pró-reitorias de extensão e reuniu sete universidades da região Centro-Oeste: UnB, UFMT, UFG, UFMS, Unemat, Uems e Uniana. Teve atuação no plano regional, e, desse modo, os cursos desenvolvidos deram-se no âmbito de algumas das universidades consorciadas, como a Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de Goiás (UFG). Embora tivesse como proposta oferecer alternativas para a demanda por

¹⁰O consórcio foi assinado pelas Universidades Federais de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Universidade de Brasília, Universidade Estadual de Goiás, Universidade Estadual de Mato Grosso e Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

ensino superior com a realização de cursos de extensão, graduação e pós-graduação, a oferta se resumiu a cursos de aperfeiçoamento, de extensão ou de disciplinas isoladas nos cursos de graduação e não foi contemplada com financiamento (SANTOS, 2008).

- **1999** - O consórcio interuniversitário *Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)*.¹¹ Teve por objetivo primordial a democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade, por meio da oferta de cursos a distância nos níveis de graduação, pós-graduação e extensão, gratuito, congregando 82 Ipes e sete consórcios regionais. Teve papel relevante para a formulação da Universidade Aberta do Brasil.

- **2000** - O *Projeto Veredas*¹², pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, para a oferta do Curso Normal Superior, destinado a formar a distância professores leigos em atuação nas primeiras séries do ensino fundamental. Essa secretaria incentivou a oferta do curso por meio da formação de consórcio entre as Ipes, comunitárias, particulares e confessionais¹³. De 2002 a 2005, o curso foi oferecido em parceria com 18 universidades, centros universitários e outras instituições de ensino superior, em 21 polos regionais e 29 subpolos distribuídos pelo interior do estado de Minas Gerais.

- **2000** - *Rede Brasileira de Ensino a Distância*, formada pela associação de 10 instituições privadas de ensino superior¹⁴ localizadas em diferentes regiões do país, ofertando cursos nas áreas da ciência. O *Instituto IUVB.br*¹⁵ buscou a soma de competências acadêmicas, compartilhamento de estruturas físicas, integração virtual de bancos de dados, serviços de suporte acadêmico e criação de metodologias para a oferta de EaD.

- **2000** - *Comunidade Virtual de Aprendizagem – Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior*¹⁶ (CVA-Ricesu), para criar sinergia entre as diferentes instituições de educação

11 Informações publicadas no Portal Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/proli_an3.pdf/<http://www.arteduca.unb.br/pro-licenciatura>>.

12 Informações publicadas no portal Projeto Veredas. Disponível em: <<http://www.veredas.mg.gov.br>>.

13 Instituições participantes da Unired: Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Faculdade de Machado, Faculdade do Noroeste de Minas (Finom), Fundação Mineira de Cultura (Fumec), Universidade de Uberaba (Uniube), Universidade do Vale do Rio Verde de Três Corações (Unicor), Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Centro Universitário do Sul de Minas, Faculdade de Filosofia de Passos, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Patos de Minas, Instituto de Educação Superior de Divinópolis (Ised), Faculdade de Filosofia e Letras de Diamantina (Fafidia), Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Carangola (Fafile), Faculdade de Educação de Belo Horizonte (Uemg), Fundação Educacional Nordeste Mineiro (Fenord).

14 Parceiras no Instituto IUVB.BR: Universidade Anhemi Morumbi ; Unicentro Newton Paiva; Universidade Potiguar (UNP); Universidade da Amazônia (UNA); Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp); Centro Universitário Monte Serrat (Unimonte); Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul); Centro Universitário do Triângulo (Unit); Universidade Veiga de Almeida (UVA); Centro Universitário Vila Velha (UVV).

15 Informações publicadas no Portal IUVB.BR. Disponível em: <www.iuvb.edu.br>.

16 Instituições parceiras na CVA-Ricesu: Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas); Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR); Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

católica superior; proporcionar ações coletivas, compartilhar práticas, construir conhecimento e provocar outras iniciativas em rede. A comunidade buscou subsidiar e potencializar os processos de ensino e de aprendizagem nas universidades conveniadas. Segundo Romeiro, et al (2011), estacam-se entre os projetos a revista eletrônica *Colabor@*, lançada em agosto de 2001, cuja temática relaciona-se ao processo de ensino-aprendizagem, principalmente a distância; a biblioteca digital, com acervo de teses, dissertações e artigos das universidades parceiras; e a Ilha Ricesu, construída no Metaverso *Second Life*.

- **2000** - *Consórcio Cederj*,¹⁷ composto de IES públicas federais e estaduais do estado do Rio de Janeiro. Conta com o apoio do Governo do estado, de 2002 até hoje. Os primeiros cursos de licenciatura em Pedagogia e Ciências Biológicas foram credenciados no MEC diretamente pelas IES responsáveis,¹⁸ contando com infraestrutura de atendimento presencial, em centros locais e a distância, formada por professores das universidades consorciadas. O consórcio teve muita representatividade para a formulação do Sistema UAB (2006), que seguiu o seu modelo (VOIGT; LEITE, 2004).

(ii) Constituição de diversos programas e ações públicas

As análises que envolvem essa constituição serão realizadas no produto 02, em decorrência da maioria ser voltada para a formação de professores.

- **1999** - *Programa de Formação de Professores em exercício (Proformação)*, para formação docente, com a oferta de curso a distância aos professores das redes públicas (municipais e estaduais) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas séries iniciais do ensino fundamental e nas classes de alfabetização, sem habilitação para o magistério. Possibilitou a formação para o magistério de cinco mil professores das redes públicas de ensino. Foi um dos poucos programas do MEC de formação a distância com relatório final de avaliação. Entre os problemas destacam-se: obstáculos à circulação das informações e dificuldade para seguir diretrizes de implementação. Foi avaliado positivamente, contribuindo para a melhoria da qualidade dos profissionais que o cursaram (PLACCO; ANDRÉ e GATTI, 2001).

(PUC-RS); Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás); Universidade Católica de Brasília (UCB); Universidade Católica de Santos (Unisantos); Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Universidade Católica Dom Bosco (CDB), Universidade Católica de Pelotas, Centro Universitário Claretiano e o Centro Universitário La Salle (Unilasalle).

17 Universidades integrantes do Cederj, segundo informações da página <http://cederj.edu.br/cederj/sobre/>: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade do Rio de Janeiro (Unirio).

18 Informações publicadas no Portal Cederj. Disponível em: <www.cederj.edu.br>.

- **2000 a 2004** - *TV na Escola e os Desafios de Hoje*, organizado a partir de uma avaliação sobre o projeto TV Escola pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp, em - **1999** - A avaliação indicava que a maior parte dos educadores entrevistados gostaria de realizar formação para utilizar os programas da TV Escola na prática pedagógica. A partir do resultado, o curso *TV na Escola e os Desafios de Hoje* foi implementado por meio de *parceria entre a Seed/MEC, a UniRede e as secretarias estaduais de educação*, representadas pelas coordenações estaduais da TV. O curso teve por objetivo tornar aptos os profissionais de escolas de ensino fundamental e médio para o uso das TIC, com ênfase na comunicação audiovisual dentro da prática pedagógica. Segundo Rodrigues, a UniRede teve participação relevante no processo de sua elaboração, na organização e viabilização das condições para a realização dos cursos, que passaram por quatro edições, atendendo 100 mil professores. O curso foi o primeiro projeto nacional com o apoio de recursos do MEC na modalidade a distância para formação docente (RODRIGUES, 2006).

- **2001** - *Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar I)*, cujo objetivo era melhorar a prática pedagógica, pensando no desenvolvimento do aluno com qualidade. O Gestar I foi organizado para alcançar os professores de diversas regiões do país e para ser implementado nas escolas que aderiram ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). (BRASIL, MEC, Gestar I, 2007).

- **2004** - *Programa Gestão da Aprendizagem Escolar II (Gestar II)*, orientado também para a formação continuada de professores em exercício nas redes públicas de ensino das séries/anos finais do ensino fundamental, nas áreas de Matemática e Língua Portuguesa. Possui o mesmo objetivo do Gestar I. Para cada área específica, oferece dois cursos específicos: Curso de Formação de Professores Formadores/Tutores e Curso de Formação de Professores Cursistas. São parceiros na oferta a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, as secretarias estaduais, municipais e distrital de educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as instituições de ensino superior (Brasil, MEC, Gestar II, 2004).

Conforme Torres e Vianney (2004), entre 1999 e 2002 ocorrem os primeiros credenciamentos oficiais de instituições universitárias para atuar em educação a distância. No ano de 2002, é constituída pelo MEC, por meio da Portaria nº 335, de 6 de fevereiro de 2002, a Comissão Assessora para Educação Superior a Distância, destinada ao estudo e à elaboração das “normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância” (BRASIL, 2002, p. 4).

- **2003** - *Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão)*,¹⁹ realizado na modalidade a distância, para capacitar equipes gestoras das escolas buscando discutir sobre a gestão democrática. Tal programa foi concebido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), conforme informações da página oficial da entidade, juntamente com as secretarias de educação, estaduais e municipais.

- **2004** - *Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura)*²⁰, da Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC), por meio da Chamada Pública nº 1/2004 para financiamento público de cursos de graduação de licenciatura a distância em Pedagogia, Física, Química, Matemática e Biologia. O Programa "foi estruturado após uma intensa interlocução com diversos grupos de instituições de ensino superior públicas, que já haviam se organizado, desde 2000, em consórcios"(CARVALHO; PIMENTA, p. 102). O edital foi direcionado somente para universidades públicas, que, organizadas em consórcios, submeteram à avaliação um único projeto pedagógico de curso. O MEC/FNDE apoiou técnica e financeiramente as instituições de ensino superior participantes, possibilitando a abertura de 19 cursos de licenciatura a distância em todo o Brasil, permitindo a oferta de 17.585 vagas no ensino superior a partir de 2005, para professores das redes públicas, no ensino fundamental (anos/séries finais e médio). Tratou-se da primeira iniciativa em larga escala do MEC em apoio direto à expansão do ensino superior a distância nas instituições públicas.

- **2005** - *Pró-Licenciatura Fase 2*. O MEC lançou edital por meio da Resolução CD/FNDE nº 34, de 9 de agosto de 2005. Se o compararmos ao editais anterior, trouxe algumas modificações relevantes, pois este documento, além de definir pressupostos metodológicos e tecer orientações pedagógicas (CARVALHO; PIMENTA, 2010), também instituiu “os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, na modalidade de educação a distância” (BRASIL, FNDE, 2005). Destaca-se que, no Pró-Licenciatura Fase 2, ampliou-se a participação de instituições de ensino superior, com a abertura para que as instituições comunitárias ou confessionais apresentassem também seus projetos pedagógicos de curso. O Programa distingue-se das ações voltadas para a formação continuada em nível de extensão ou especialização (CARVALHO; PIMENTA, 2010; LIMA, 2013).

19 Informações publicadas no Portal MEC/Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – PROGESTÃO. Disponíveis em: <<http://www.consed.org.br/index.php/progestao>>.

20 Informações publicadas no Portal MEC/ Pro-Licenciatura. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/proli_an3.pdf/>.

- **2005** - *Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação*²¹, destinado aos professores da educação básica nas redes públicas de ensino, desenvolvido pela Seed/MEC em parceria com as secretarias estaduais de educação e universidades federais²² do Consórcio Nacional UniRede. Tem por finalidade a formação continuada de professores para a utilização pedagógica das diferentes tecnologias (TV, vídeo, informática, rádio e impressos) no processo educacional (extensão, aperfeiçoamento e especialização). Entre os objetivos do programa ressaltam-se o de destacar as linguagens de comunicação mais adequadas aos processos de ensino e aprendizagem; o de incorporar programas já desenvolvidos pela Seed (TV Escola, Proinfo, Rádio Escola, Rived), pelas instituições de ensino superior e pelas secretarias estaduais e municipais de educação; e o de desenvolver estratégias de autoria e de formação do leitor crítico nas diferentes mídias.

- **2005** - *Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica*²³ surgiu da necessidade de se construírem processos de gestão escolar democráticos e compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, com o objetivo de formar, em nível de especialização (*lato sensu*) a distância, diretores e vice-diretores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica. Já no ano de 2009, o programa se expandiu, atendendo aos coordenadores pedagógicos, com o curso de pós-graduação (*lato sensu*) em Coordenação Pedagógica. Em **2010**, foi criado *Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar*, destinado aos profissionais da equipe gestora de instituições públicas de educação básica. Há uma continuidade na oferta desses cursos sob a coordenação de 31 Ipes.

- **2005** - *Programa Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação*,²⁴ para a formação continuada de professores, objetivando a melhoria da qualidade de aprendizagem da Leitura/Escrita e Matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. Realizado em parceria entre a SEB/MEC, as universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e estados e municípios, o programa, ainda em vigência, oferece cursos de Língua Portuguesa e Matemática com a carga horária de 120 horas e duração de oito meses, na

21 Informações publicadas no Portal MEC/ Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação – “Mídias na Educação. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12333>.

22 Instituições participantes no programa Mídias na Educação: [UFAC](#), [Ufal](#), [Ufam](#), [Unifap](#), [Uesb](#), [UFC](#), [UnB](#), [UFG](#), [Ufma](#), [Ufop](#), [Unimontes](#), [UFMS](#), [UFMT](#), [Ufpa](#), [UFCG/UFPB](#), [Ufpe](#), [UFRPE](#), [UFPI](#), [UFPR](#), [UFRJ](#), [UFRRJ](#), [Uern](#), [UFRN](#), [Unir](#), [UFRR](#), [Cefet](#), [Furg](#), [UFRGS](#), [UFMS](#), [Ufse](#), [USP](#), [UFT](#).

23 Informações publicadas no Portal/MEC Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica . Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13473&Itemid=943>.

24 Informações publicadas no Portal MEC/ Programa Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12346&Itemid=700>.

modalidade semipresencial.

- **2005** - *Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil)*,²⁵ na modalidade semipresencial, com oferta de curso em nível médio aos professores de educação infantil que atuam em creches e pré-escolas sem a formação exigida pela LDB 9.394/1996. Tem duração média de dois anos e atende aos professores da rede pública e àqueles que atuam na rede privada sem fins lucrativos (como instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais, conveniadas ou não).

- **2006** - *Universidade Aberta do Brasil (UAB)*,²⁶ criada pelo Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, pelo MEC, em parceria com a Andifes. Segundo Costa (2012), o primeiro curso ofertado pela UAB foi o de Administração, implementado por meio de projeto-piloto, em parceria com o Banco do Brasil e dois bancos estatais, a partir da cooperação de universidades federais e estaduais, atendendo a funcionários públicos. No entanto, por ser uma universidade aberta deveria atender à formação de qualquer cidadão. Além de formar servidores públicos de empresas estatais, a UAB tem também por objetivos formar professores das redes públicas de ensino de educação básica que não possuem graduação e proporcionar o acesso à universidade em todos os municípios do Brasil. No Sistema UAB, os primeiros cursos foram selecionados a partir de editais para vinculação de polos de apoio presencial dos cursos a distância. O Edital nº 01, de 20 de dezembro de 2005, foi publicado para oferta de cursos, exclusivamente ministrados por instituições federais de ensino superior. Um ano depois, o Edital nº 1, de 20 de dezembro de 2006, abriu as inscrições para IES públicas das redes federais, estaduais e municipais. Os editais previam aos municípios a responsabilidade de manutenção dos polos de apoio presencial e às Ipes a gestão e oferta dos cursos. (COSTA, 2012).

Segundo Carvalho e Pimenta (2010), a estrutura física dos polos de apoio ao ensino presencial do Pró-Licenciatura foi incorporada pela UAB, em decorrência da finalização de seus cursos. As autoras destacam que o fim do Pró-licenciatura não foi decretado, mas que, em abril de 2009, a Diretoria de EaD da Capes comunicou a migração dos cursos desse Programa para a UAB.

Nas informações publicadas no Portal do MEC²⁷, o Programa de Formação

25 Informações publicadas no Portal MEC/Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12321:proinfantil-apresentacao&catid=288:proinfantil&Itemid=548>.

26 Informações disponíveis no Portal UAB/Capes. Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br/>>.

27 Informações publicadas no Portal MEC/ Programa de Formação Continuada de Professores na

Continuada de Professores na Educação Especial, na modalidade a distância, foi ofertado pela UAB em parceria com a Secretaria de Educação Especial (SEE/MEC). Em 2009, foi publicado um edital para seleção de Ipes aos cursos de especialização e programas de extensão para professores da rede pública que trabalham com Atendimento Educacional Especializado (AEE) para professores de salas regulares, das redes municipais e estaduais.

- **2007** - Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil)²⁸ do MEC instituiu a *Rede e-Tec Brasil* para a oferta de cursos profissionalizantes e tecnológicos na modalidade a distância. O e-Tec foi uma das ações do *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*, com objetivo de ampliar e democratizar o acesso a cursos técnicos de nível médio, públicos e gratuitos, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Os cursos são ministrados por instituições públicas, e a responsabilidade pela estrutura, equipamentos, recursos humanos, manutenção das atividades é compartilhada entre Distrito Federal, estados e municípios.

- **2009** - *Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor)*, instituído por meio da Portaria Normativa nº. 9, de 30 de junho de 2009. Segundo o Relatório de Gestão 2009-2012 da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica,²⁹ possui diretrizes e princípios fundamentados no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Programa Estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Parfor foi implementado pela Capes, a partir da Diretoria de Formação dos Professores da Educação Básica e Diretoria de Educação a Distância, e elaborado na colaboração entre IES federais, estaduais e municipais. Os cursos, nas modalidades presencial e a distância, são destinados à formação inicial e continuada de professores das redes públicas de educação básica sem formação superior ou com formação em área distinta da sua atuação ou, ainda, que possuam formação superior em licenciatura. De acordo com o Relatório de Gestão 2009-2012, da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica,³⁰ foram firmados Acordos de Cooperação Técnica com 26 estados e o Distrito Federal, tendo aderido ao Programa 142 IES

Educação Especial. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14188%3Aprograma-formacao-continuada-de-professores-na-educacao-especial-modalidade-a-distancia&catid=192%3Aseesp-esducacao-especial&Itemid=1035>.

28 Informações publicadas no Portal MEC/Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12496&Itemid=800>.

29 MEC/Capes. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. Relatório da Gestão 2009-2012. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/RelatorioFinal-2012-DEB.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2014.

30 MEC/Capes. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. Relatório da Gestão 2009-2012. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/RelatorioFinal-2012-DEB.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2014.

de diferentes esferas administrativas. No entanto, nem todas as IES ofereceram, de imediato, os cursos nos primeiros anos do Parfor.

O relatório revelou, também, a necessidade de transferência da gestão da Plataforma Freire³¹ para a Capes, com a formação dos professores pelo Sistema de Formação Continuada (Sinafor). Segundo o Relatório de Gestão, “a execução e crescimento do Parfor nesse período, demonstraram ser necessário estabelecerem-se regras para garantir sua institucionalização nas IES e orientar a participação dos Fóruns, das secretarias estaduais, do DF e das secretarias municipais e das próprias IES” (p. 23). Essa avaliação culminou na reestruturação do Parfor.

Quanto aos cursos a distância oferecidos pela Parfor, Lima (2013) afirma que são aproveitadas as estruturas do Sistema UAB, mesmo que na regulamentação seja estabelecido um pré-requisito para a seleção dos cursos. O estudo de Lima (2013) destaca ainda, que, conforme o Art. 5 do Decreto nº 6.755, o Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente é responsável por elaborar, acompanhar a execução e promover a revisão periódica de um plano estratégico que contemple diagnóstico, identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério, e ações a serem desenvolvidas. Desse modo, a oferta de cursos pelo Parfor só poderá ocorrer mediante solicitação dos estados ou municípios ao Fórum, com a apresentação da ata da aprovação da demanda do curso e do plano estratégico.

- **2010** - *Programa de Mestrado Profissional em Matemática*, operacionalizado pela Capes, no âmbito da UAB, iniciado com 50 Ipes de 22 estados da federação. Segundo o Relatório de Gestão DED/CAPES (2011-2012), em 2011 eram 50 IES e 1800 matrículas e, em 2012, totalizaram 57 IES e 1560 matrículas. No total foram gastos R\$ 17.346.900,00. Observamos que houve aumento do número de IES para a oferta entre 2011 e 2012, mas uma queda no número de matrículas no mesmo período, exigindo observação e acompanhamento. Os outros dois programas implementados em 2013 ainda carecem de informações (Física e Letras).

Em relação à EaD nas IES particulares, há falta de registros e pesquisas, exceto nas nove instituições católicas³² parceiras na CVA-Ricesu, que publicaram, na edição especial da Revista Colabora,³³ matéria sobre as ações desenvolvidas. Algumas dessas instituições

cadastram e escolhem o curso de licenciatura que desejam cursar.

32 CVA-Ricesu: Universidade Católica de Brasília (UCB), Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Universidade Católica de Pelotas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás), Centro Universitário LaSalle (Unilasalle) e Universidade do Vale dos Sinos (Unisinos).

33 REVISTA DIGITAL DA CVA-RICESU: Comunidade Virtual de Aprendizagem da Rede de Instituições

iniciaram as atividades em EaD antes mesmo do marco regulatório, com oferta de cursos de extensão, graduação e especialização. É o caso da UCB, PUC-Minas e UCDB. Observa-se, ainda, a EaD, iniciada e consolidada nessas IES católicas a partir de grupos de estudos, como ocorreu na UCDB com o Grupo de Pesquisa e Estudos em Tecnologia Educacional e EaD (Geted); na PUC-Paraná, com o Projeto de Pesquisa em Aprendizagem Colaborativa com Tecnologias Interativas (entre 1998 e 2002); na Unisinos, com pesquisas sobre os processos de ensino e de aprendizagem baseados na formação de redes; na PUC-Paraná e na PUC-RS, em convênios ou parcerias com empresas na área de tecnologia. Outras ainda experimentam a EaD em cursos de extensão e em disciplinas na modalidade semipresencial, a partir da orientação da Portaria nº 4.059/2004, como, por exemplo, na PUC-Goiás, Unilasalle e UCPel.

(iii) Ações de institucionalização da modalidade com a criação de grupos de trabalho e associações

- **2002** - *Comissão Assessora para Educação Superior a Distância* permite que se apresente a EaD como “uma educação sem distância”, pois,

(...) os ambientes de ensino e aprendizagem se redefinem, com a utilização de novas tecnologias e metodologias educacionais que agregam importantes elementos na dinamização deste processo. Esse avanço tem possibilitado a exploração de espaços, culturas e conhecimentos espalhados por todo o planeta e a implementação de trabalhos cooperativos entre alunos, professores e instituições, por intermédio das tecnologias de informação e comunicação e da rede Internet (BRASIL, 2002, p. 7).

- **2003** - No *Seminário Referência Internacional sobre Universidades Virtuais na América Latina e Caribe*, em Quito (Equador), foi apresentado um relatório do MEC em que, até dezembro de 2002, 33 IES do Brasil ofereceram cursos a distância com o reconhecimento de órgãos oficiais, e uma instituição estava em fase de credenciamento. A maioria ofertava cursos de pós-graduação em nível de especialização, outra parcela, cursos de graduação, além de IES com autorização do MEC para cursos específicos em caráter experimental.

- **2004** - *Grupo de Trabalho de Educação a Distância para a Educação Superior (Gteades)*, criado por força da Portaria SESu/MEC nº 37 de 02/09/2004, para a elaboração do pré-documento “Ações Estratégicas em Educação Superior a Distância em Âmbito Nacional”, a fim de oferecer subsídios à formulação de estratégias para a EaD nas instituições de ensino superior. Ao analisar suas recomendações, percebe-se a preocupação com a

institucionalização da EaD no Brasil, pois se elencaram prioridades a serem discutidas dentro dos grupos de trabalho, e, posteriormente, se elaboraram propostas para as áreas em destaque. As propostas do Grupo de Trabalho contemplaram a organização de um Seminário Nacional de Educação a Distância no Ensino Superior (Sneades), realizado em março de 2005, para discutir o pré-documento.

- **2008** - Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EaD)³⁴, uma organização estudantil que representa todos os que estudam em cursos a distância no Brasil. Vem se estruturando e possui objetivos alicerçados na melhoria da qualidade, oferta e direitos aos estudantes desta modalidade de ensino.

- **2009** - Associação de Tutores de Educação a Distância (Anated)³⁵, com sede no interior de São Paulo. Seu objetivo é dar visibilidade ao trabalho do tutor de EaD, bem como ao ensino a distância. A idealização da associação deu-se a partir de lutas por parte dos concluintes dos cursos, entre os anos de 2006 e 2008, para o reconhecimento dos diplomas. A associação desenvolve pesquisas que apoiam a formação e a atuação do tutor presencial e a distância, visando garantir qualidade à educação a distância, bem como reconhecimento e valorização do tutor.

A descrição das iniciativas e ações desenvolvidas no âmbito da modalidade a distância no Brasil aponta que, em sua maior parte, as experiências foram iniciadas com o uso das tecnologias na área de ensino, num primeiro momento para a formação dos professores da própria instituição, aprofundando questões de metodologia e uso da tecnologia no processo ensino-aprendizagem. Hoje, encontram-se credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância, atuando principalmente na formação de professores, através de cursos de especialização e tecnológicos.

No Quadro 3, vêem-se programas, planos e ações que se iniciaram com formação em nível médio, cursos de extensão e formação continuada, para, enfim, a partir de 2004, se transformarem em política pública nacional na formação em licenciatura a distância e, em 2010, expandirem sua frente de ação em programas de mestrado profissional do tipo *stricto sensu*. Em 2005, verificam-se mais cursos implementados, que marcam a expansão de políticas públicas para a modalidade.

34 Informações publicadas no Portal Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EaD). Disponível em <<http://www.estudentesead.org.br>>.

35 Informações publicadas no Portal Associação de Tutores de Educação a Distância (Anated). Disponível em: <http://tutor.anated.org.br/_site/home/>.

Quadro 3
Principais programas e ações a distância

| Ano | Título | Descrição |
|---------------|---|---|
| 1999 | Proformação | Formação em nível médio com habilitação em magistério |
| 2000 | Projeto Veredas | Normal superior; consórcio de IES públicas, comunitárias, particulares e confessionais, estadual (Minas Gerais) |
| 2000 | TV Escola e os Desafios de Hoje | Curso de extensão (Primeiro em nível nacional) |
| 2001 | Gestar I | Formação Continuada |
| 2003 | ProGestão | Capacitação de Lideranças Escolares |
| 2004 | Gestar II | Formação Continuada |
| 2004 | Pró-Licenciatura | Licenciaturas a distância; consórcios públicas e confessionais |
| 2005 | Mídias na Educação | Extensão, aperfeiçoamento, especialização |
| 2005 | Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica | Especialização |
| 2005 | Pró-Letramento | Formação Continuada (semipresencial) |
| 2005 | ProInfantil | Nível médio (modalidade normal superior) |
| 2005 | UAB | Licenciaturas, bacharelados, tecnológicos, especialização, extensão, formação continuada |
| 2007 | E-Tec Brasil | Profissionalizante e tecnológico |
| 2009 | Parfor | Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Preferência – formação inicial presencial e formação continuada a distância |
| 2010/ 2013 | Programas de Mestrado Profissional | Início dos programas de mestrado profissional a distância pelas universidades, com coordenação da Capes em Matemática, Física e Letras |

Fonte: Elaborado pela autora.

Constata-se nos registros institucionais e em estudos acadêmicos sobre o percurso da EaD no Brasil a predominância, até 1997, de iniciativas e ações isoladas, seja de projetos específicos, entidades, eventos, seja da constituição de comissões para a elaboração de documentos de EaD, partindo de iniciativas privadas, públicas ou em parceria. A partir de 1997, programas públicos foram implementados, inicialmente, em alguns estados, e, posteriormente, com ampliação significativa de abrangência, em toda a Federação. Identificase que, nas esferas públicas, os projetos de EaD apresentam, inicialmente, a configuração de redes e consórcios colaborativos, culminando no Sistema UAB - marco para o desenvolvimento da modalidade no ensino superior público. Entretanto, os mesmos registros não apresentam processos avaliativos sistematizados pelos agentes promotores de cada programa (com exceção do Proformação), o que constitui, a nosso ver, um problema, considerando o ciclo da política pública, pois a avaliação é um estágio de suma importância ao processo de tomada de decisão. A ausência de avaliação pode fazer com que programas

ofertem concomitantemente a mesma formação e tenham as mesmas frentes de atuação, como é o caso da UAB e Rede e-Tec Brasil, que oferecem cursos tecnológicos a distância, e da UAB e Parfor, que formam professores a distância.

Com relação aos consórcios, foram a primeira tentativa do Estado de institucionalizar a EaD, abrindo o primeiro edital para fomento de curso de licenciatura a distância. Com as dificuldades na gestão e coordenação das atividades entre os diversos atores, por falta de requisitos ou padrões de qualidade, foi criado o Sistema UAB, em que as IES ofertam individualmente os cursos.

Dos programas implementados pelo Estado, em nível nacional, dos 11 apresentados, cinco foram lançados em 2005, enquanto os demais o foram entre 1999 e 2010. Em 2005, criou-se o Decreto 5.622, de 19 de dezembro, que regulamentou a EaD no país, proporcionando um aumento, entre 2005 e 2006, de 184% no número de cursos autorizados e de 171% no número de IES credenciadas para a modalidade no ensino superior, entre 2004 e 2006 (Inep). Apesar do esforço, não se mostraram suficientes - até 2004, era maior o número de matrículas na esfera pública em EaD (60%), mas o quadro se inverteu, quando as IES privadas passaram a ter 68% e 81,5% das matrículas em 2005 e 2006, respectivamente. Sem contar que os programas e ações foram todos voltados para a formação dos profissionais da educação, privilegiando a licenciatura.

3 Marcos regulatórios da educação a distância na educação superior no Brasil

Este item tem como objetivo inventariar os marcos regulatórios balizadores das ações, planos e programas de EaD no Brasil. Mostra os conteúdos e projeções mais relevantes das regulamentações de educação a distância na educação superior, a partir de diferentes instrumentos jurídicos: leis, decretos, portarias, diretrizes, pareceres, resoluções e referenciais.

Inicialmente, discute-se sobre a presença da EaD na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, demonstrando seus conteúdos, limitações, projeções e antecedentes. Posteriormente, apresenta-se a descrição do arcabouço legal da EaD no Brasil, inventariando os principais instrumentos jurídicos como leis, decretos e portarias.

3.1 A educação a distância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A EaD pode ser considerada objeto recente na legislação brasileira. A Lei nº

5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, já permitia a utilização de meios de comunicação no ensino supletivo, para lhe dar mais alcance, atingindo maior número de alunos (art. 25 §2º): “Os cursos supletivos serão ministrados em classes ou mediante a utilização de rádios, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitam alcançar o maior número de alunos” (BRASIL, 1971). Entretanto, essa determinação não a classificou, de forma direta, como atividade de educação a distância, somente apontou os primeiros indícios no uso de ferramentas tecnológicas na educação, assemelhando-se às práticas do ensino a distância (LIMA, 2013).

É em 1996, com a Lei n. 9.394 (LDB), de 20 de dezembro, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional, que a EaD aparece pela primeira vez em um instrumento jurídico no Brasil como prática legalmente aceita, a ser utilizada na educação básica e superior, como integrante do sistema de educação formal (BRASIL, 1996). É durante o processo de elaboração e aprovação da LDB, e em meio à discussão e aprovação da Constituição Federal de 1988 pelo Congresso Nacional, que a EaD entra na pauta de discussão com mais intensidade e especificidade. No texto do Substitutivo da LDB de Jorge Hage [Projeto de Lei 1258-A/1988] (SAVIANI, 2006), há um Capítulo dedicado à EaD. Nesse PL, a EaD foi conceituada (art. 91) e sua produção, controle, avaliação e autorização foram atribuídos a órgão normativo do sistema de ensino, observadas as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (art. 92). Entretanto, na versão aprovada e promulgada, a EaD perde o status de Capítulo e é apenas citada em artigos dispersos (32, 47, 62, 80 e 87), que se relacionam tanto com a educação básica quanto com a educação superior, com a formação de professores e com aspectos da regulamentação da educação a distância.

No que se refere à **educação básica**, o artigo 32 (§ 4º) permite o ensino a distância no ensino fundamental apenas como complementação de aprendizagem ou em situações emergenciais. Assim, estabelece: “O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”. O artigo 87 (§ 3º, II), que se refere à década da educação, permite aos estados, municípios e Distrito Federal a utilização da educação a distância como estratégia para oferta de cursos a jovens e adultos insuficientemente escolarizados. “O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem: [...] II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados” (BRASIL, 1996).

Em relação à **educação superior**, o artigo 47 (§ 3º) dispensa a frequência obrigatória de professores e alunos em programas de educação a distância. Assim, estabelece: “É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a

distância”.

Já a educação a distância na **formação de professores**, no âmbito da década da educação, é tratada na LDB nº 9.394/96, artigo 87, como alternativa para a capacitação de professores em exercício (§ 3º, III): “realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;”. Em outubro de 2009, entretanto, são incluídos os parágrafos 2º e 3º ao artigo 62 (Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009), o qual permite a formação continuada por meio de tecnologias de educação a distância (§ 2º), porém, para a formação inicial, dá preferência ao ensino presencial, em detrimento da educação a distância (§ 3º).

Art. 62 [...]

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009). (BRASIL, 1996).

O artigo 80 da LDB nº 9.394/96 trata exclusivamente dos **aspectos da regulamentação** da educação a distância e do seu desenvolvimento e veiculação. Explicita a necessidade: de credenciamento das instituições pela União, de regulamentação dos requisitos para registros de diplomas relativos à educação a distância e de normas para produção, controle e avaliação de programas de EaD.

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 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 e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996)

Dessa forma, a LDB trata da educação a distância com algumas determinações, mostrando-se tanto com uma tendência propositiva quanto com ressalvas às práticas da EaD. Dos cinco artigos que citam a EaD (nº 32, 47, 62, 80 e 87), dois são de ressalvas às práticas da EaD (limitam o seu uso no ensino fundamental e dão preferência ao ensino presencial na

formação inicial de professores) e outros três são mais propositivos (incentivam sua utilização na formação continuada de professores, para cursos de jovens e adultos insuficientemente escolarizados e pressupõem sua regulamentação).

Antes de ser citada na LDB nº 9.394/1996, porém, a EaD entra na pauta de discussão da agenda política brasileira de outras formas: a) projetos de lei no Congresso Nacional, principalmente para criação de universidade aberta; b) proposta de criação de um sistema nacional de educação a distância; c) criação de coordenação de EaD dentro da estrutura administrativa do MEC; d) demandas de reconhecimento e validação de cursos de pós-graduação a distância com instituições estrangeiras; e) criação de diferentes grupos de trabalho. Essa agenda política mostra o movimento que antecedeu a introdução da EaD na legislação brasileira e a trajetória histórica do processo de encaminhamento para sua institucionalização política. Foi marcado por ações isoladas e particularizadas.

No que concerne à universidade aberta, sua criação remonta à década de 1970, como poderá ser observado no Quadro 4. Entretanto, o primeiro Projeto de Lei prevendo a sua criação, apresentado em 1972 ao Congresso Nacional, refere-se à frequência livre em cursos. Niskier (1996) relata que foi resultado de uma visita de um Comitê Brasileiro à *Open University*, instituição aberta de ensino a distância da Inglaterra.

Sobre a primeira proposta de criação de uma universidade aberta, em 1974, Alves (2007) relata que o trâmite da matéria no Congresso Nacional corria bem, até que o Conselho Federal de Educação, mediante o Parecer nº 2.780/74, manifestou seu entendimento de que a iniciativa de uma universidade aberta deveria partir do Ministério da Educação, anunciando a existência de um grupo de trabalho para esse fim, conforme a Portaria Ministerial nº 96, de 5 de março de 1974. Porém, Alves (2007) argumenta que esse grupo de trabalho não funcionou e a matéria foi arquivada. Entre as proposições subsequentes, não se obteve sucesso para aprovação e todas foram arquivadas.

Quadro 4
Projetos de lei dispendo sobre a criação da Universidade Aberta no Brasil

| Projeto de Lei | Data da Apresentação | Autor | Ementa | Situação |
|-----------------------|-----------------------------|------------------------|--|-----------------|
| PL 968/1972 | 05/10/1972 | Alfeu Gasparini (PMDB) | Dispõe sobre frequência livre em cursos de nível universitário. | Arquivado |
| PL 1878/1974 | 25/03/1974 | Pedro Faria (PMDB) | Institui a Universidade Aberta. | Arquivado |
| PL 3700/1977 | 19/05/1977 | Pedro Faria (PMDB) | Institui a Universidade Aberta. Explicação: ensino ministrado através de processos de comunicação a distância. | Arquivado |

| | | | | |
|-----------------|------------|--|--|-----------|
| PL 1751/1983 | 11/08/1983 | Clarck Platon (PDS) | Autoriza o Poder Executivo a instituir o Sistema de Universidade Aberta na educação brasileira. | Arquivado |
| PL 4592/1990 | 12/03/1990 | Poder Executivo (Governo Collor - PRN) | Dispõe sobre a Universidade Aberta do Brasil e dá outras providências. Explicação: objetivo pautado na democratização do ensino superior. - Poder Conclusivo das Comissões - artigo 24, inciso II. | Arquivado |
| PL 4625/1994 | 14/06/1994 | Carlos Sant'anna (PMDB) | Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Aberta do Brasil, e dá outras providências. - Poder Conclusivo das Comissões - artigo 24, inciso II. | Arquivado |

Fonte: Faria (2011, p. 69).

No âmbito local, o Distrito Federal saiu na frente e aprovou, em 29 de dezembro de 1992, a Lei nº 403, que autorizava o Poder Executivo a implantar a Universidade Aberta do Distrito Federal (Unab/DF), com a finalidade de estabelecer parcerias na oferta de cursos de graduação, pós-graduação e de nível médio. Entretanto, os trabalhos só tiveram início em 1997, com o projeto Pró-Ciências, destinado ao aperfeiçoamento de professores, criado e financiado pela Capes/MEC (ALMEIDA; ALMEIDA, 1999). Em 2013, porém, a Lei nº 5.141 revogou a Lei nº 403/1992 e criou a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal, com oferta de educação superior, cursos de extensão e desenvolvimento de pesquisas sobre EaD.

Em 1988, a Portaria Ministerial nº 511, de 27 de setembro, criara um grupo de trabalho para elaborar proposta de oferta de cursos por correspondência e uma política de EaD para o Brasil, instituindo, inclusive, uma coordenadoria de ensino a distância dentro do Inep, para projetos de cursos a distância e estímulo à participação das universidades públicas. Ainda em 1988, a Portaria Ministerial nº 418, de 10 de novembro de 1988, criou outro grupo de trabalho, que concluiu, em 1989, o documento “Por uma Política Nacional de Educação Aberta e a Distância”, o qual foi engavetado logo após sua elaboração (NISKIER, 1996). Já em 1994, a Sesu/MEC emitiu a Portaria nº 151, de 24 de maio, criando um grupo de trabalho para sugerir políticas e medidas para a EaD, logo após a criação do Brasilead em 1993. Este foi fruto de proposta da UnB, e o documento de sua criação foi assinado, mediante convênio, pelos reitores das universidades públicas, na sede do Conselho de Reitores das Universidades Brasileira (Crub) (GUIMARÃES, 1996).

Em se tratando da proposta de criação de um Sistema Nacional de EaD, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)³⁶ indicou programas com regimes de

36 Em 1990 o Brasil participou da Conferência de Educação para Todos, na Tailândia. Na ocasião, foi consenso a busca pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, sobretudo em nove países que apresentavam baixo desempenho educacional, entre os quais o Brasil. Como membro desses nove países, o Brasil elaborou esse Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de ser instrumento de discussão e luta em prol da recuperação da educação básica. Foi solicitado aos entes federados e municípios

frequência especiais para alunos já integrados ao mercado de trabalho e um Sistema Nacional de Educação a Distância, no intuito de aprimorar e ampliar a formação continuada de professores, monitorar e avaliar os programas e projetos de EaD e o desenvolvimento de multimeios para apoiar as práticas de sala de aula. Além disso, no âmbito do sistema, previa um consórcio entre universidades para ofertar EaD, incentivar a implantação de ações de pesquisa e realizar intercâmbio e cooperação técnica com organismos internacionais (NOGUEIRA, 2011). Como fruto dessa discussão, em 6 de setembro de 1994 foi aprovado o Decreto nº 1.237, que instituiu o Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead). Com apenas quatro artigos, delegou, no Art. 1º, que o Sinead teria seu conteúdo próprio e sua forma de funcionamento em regulamentação a ser elaborada.

Assim, mesmo não sendo objeto de instrumento jurídico de forma explícita, as práticas de EaD começaram a permear e influenciar a agenda política brasileira, tornando veemente a necessidade de regulamentá-la. As demandas se tornam recorrentes e, sem uma solução jurídica, o Ministério da Educação pública, pouco antes da edição da LDB nº 9.394/1996, a Portaria nº 228, de 15 de março de 1996, a qual impede a revalidação de diplomas e pedidos de reconhecimento de cursos a distância e semipresenciais ofertados por instituições estrangeiras.

Todas essas iniciativas, discussões e movimentos políticos foram elementos que, de certa forma, influenciaram as políticas de EaD na LDB nº 9.394/1996 e após sua promulgação, pois é a partir, principalmente, de seu artigo 80, que o marco regulatório da EaD começa a se estruturar no Brasil. Assim, tem início o surgimento de outros instrumentos jurídicos, como leis, decretos, instruções, portarias, pareceres e referenciais.

3.2 Arcabouço legal da educação a distância no Brasil

Apesar de o objetivo deste produto ser o inventário da regulamentação da EaD no ensino superior no período de 2002 a 2012, optamos por iniciar uma breve análise desde 1996, a partir da LDB nº 9.394/96, para depois focar as regulamentações desencadeadas posteriormente. Optamos assim, a partir dessa análise, por fazer esta reflexão descrevendo e refletindo sobre o desenvolvimento da EaD por períodos.

Quadro 5

| Instrumentos jurídicos que se referem à EaD: da LDB 9.394/96 até 2003 | | |
|--|--|--|
| Ano | Instrumento | Descrição |
| 1996 | Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996. | Criou a Secretaria de Educação a Distância (SEED) como um órgão específico singular do Ministério da Educação, com a competência principal de articular a política de EaD e promover e coordenar planos, programas e ações de EaD (órgão este já extinto) ³⁷ (Revogado). |
| 1996 | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. | Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em seu Art. 80 inclui a EaD como prática legalmente aceita. |
| 1997 | Resolução CNE nº 01, de 26 de fevereiro de 1997. | Estabelece que não serão revalidados nem reconhecidos, para quaisquer fins legais, diplomas de graduação e de pós-graduação, em níveis de mestrado e doutorado, obtidos através em cursos ministrados no Brasil, oferecidos por instituições estrangeiras (Revogada). |
| 1997 | Portaria SEED/MEC nº 5, de 21 de agosto de 1997. | Institui o Programa de Apoio à Educação a Distância (Papad), objetivando a concessão de auxílio financeiro a doutorandos e mestrados que realizem teses e dissertações sobre tema afeto à EaD. (Paralisado) |
| 1998 | Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. | Regulamenta o Art. 80 da LDB 9394/96 (Revogado). |
| 1998 | Decreto nº 2.561 de 27 de abril de 1998. | Altera o Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (Revogado). |
| 1998 | Portaria MEC nº 301, de 7 de abril de 1998. | Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância (Revogada). |
| 1998 | Portaria SEED/MEC nº 9, de 25 de agosto de 1998. | Constitui Comissão Especial para proceder a análise de processos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de graduação a distância. |
| 2000 | Portaria MEC nº 495, de 10 de abril de 2000. | Institui Comissão para, no âmbito do Projeto Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), propor diretrizes para o desenvolvimento de projetos, critérios, padrões e procedimentos para a organização de cursos superiores de graduação. |
| 2000 | Indicadores de Qualidade, publicado pelo MEC em maio de 2000. | O MEC apresenta os Indicadores de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância à sociedade, conforme determina o Art. 2º, § 5º do Decreto nº 2494/1998, com o objetivo de coletar sugestões para seu aperfeiçoamento. |
| 2001 | Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. | Cria o Plano Nacional de Educação, no qual aparece pela primeira vez a categorização da EaD como modalidade, e dedica uma seção específica para apresentar diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas para EaD no Brasil até 2010. |
| 2001 | Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001. | Aprovada no Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Superior. Trata dos cursos de pós-graduação no Brasil e menciona a exigência de credenciamento institucional para oferta de cursos <i>lato sensu</i> a distância, determinando a realização de avaliação e defesas de trabalhos de conclusão de forma presencial. |

³⁷ A partir de 1965 o MEC cria a Comissão para Estudos e Planejamento da Radiodifusão Educativa e o Programa Nacional de Teleducção. A partir da ampliação de experiências, é criada, em 1992, na estrutura do MEC, a Coordenadoria Nacional de Educação a Distância que, em 1996, se transforma em Secretaria: a Seed.

| | | |
|------|---|--|
| 2001 | Portaria MEC nº1.098, de 5 de junho de 2001. | Suspende de forma temporária o recebimento de solicitações relativas ao credenciamento de Instituições de Educação Superior, autorização de cursos superiores e habilitações, remanejamento de vagas e autorização de <i>campus</i> e cursos fora de sede (Revogada). |
| 2001 | Portaria MEC nº2.253, de 18 de outubro de 2001. | As instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização curricular e pedagógica de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no artigo 81 da Lei nº 9.394/96 (Revogada). |
| 2001 | Portaria MEC nº3.021, de 21 de dezembro de 2001. | Autoriza o recebimento de solicitações de credenciamento de instituições de ensino superior para ministrar cursos de educação a distância, exclusivamente no que se refere ao pedido de autorização para o funcionamento de cursos de graduação a distância para a formação de professores e mantém suspenso o recebimento de todas as demais solicitações de que trata a Portaria MEC nº 1.098, de 5 de junho de 2001. |
| 2002 | Portaria MEC nº 323, de 31 de janeiro de 2002. | Institui o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC (Revogada). |
| 2002 | Portaria MEC nº 335, de 6 de fevereiro de 2002. | Cria Comissão Assessora com a finalidade de apoiar a Secretaria de Educação Superior na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância em nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância, em conjunto com representantes da Secretaria de Educação a Distância, da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior e do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. (Revogada) |
| 2003 | Referencial da Qualidade / MEC, de 02 de abril de 2003. | Publicação dos Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância pelo MEC, conforme determina o Art. 2º, § 5º do Decreto n. 2494/1998 (Revogado). |

Fonte: Elaborado pela autora, com base no site do MEC e CNE.

É em 1998 que pela primeira vez a EaD é conceituada em um instrumento jurídico. Assim diz o artigo 1º do Decreto nº 2.494/1998:

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em *diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados*, e veiculados pelos diversos *meios de comunicação*.

Parágrafo Único: O cursos ministrados sob a forma de educação a distância *serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração*, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente. (BRASIL, 1998, grifo nossos).

Nesse conceito, percebemos que a EaD como modalidade de ensino apresenta regime especial de organização e flexibilidade de requisitos, ou seja, exige forma especial de estruturação e veiculação. Os principais temas tratados no Decreto nº 2.494/1998 foram:

- Necessidade de credenciamento institucional, válido por cinco anos, para a oferta de EaD no ensino fundamental para jovens e adultos, no ensino médio, na educação profissional e de

graduação (Art. 2º). Porém, não aponta os passos para o processo de credenciamento, algo que é apresentado na Portaria Ministerial nº 301/1998 (revogada pela Portaria nº 4.361/2004);

- Indicação do Ministério da Educação como responsável por estabelecer procedimentos, critérios e indicadores de qualidade nos processos de credenciamento institucionais para oferta da EaD (Art. 2º, § 4º e 5º e artigos 11 e 12);
- Determinação de validade nacional para os certificados e diplomas de cursos a distância (Art. 5º);
- Exigência de exames presenciais para fins de promoção dos alunos em cursos a distância (Art. 7º);
- Ênfase à necessidade de regulamento específico para a oferta de EaD em cursos de Mestrado e Doutorado (Art. 2º, § 1º).

Giolo (2008) considera que esse Decreto se mostrou breve e genérico, com apenas 13 artigos, e que não cumpriu os seus propósitos, ou seja, mostrou-se claudicante. Argumenta, em sua análise, que o Decreto não resolve itens importantes e remete para regulamentações posteriores itens sobre a pós-graduação *stricto sensu*, a regulamentação do credenciamento e a autorização de cursos e indicadores de qualidade.

O Decreto nº 2.561/1998 foi promulgado em abril, dois meses após o primeiro, para alterar os artigos 11 e 12 do Decreto anterior. Amplia a competência dos sistemas estaduais e municipais para a regulamentação do ensino profissional de nível técnico na EaD.

A Portaria nº 301/1998 visou regulamentar o credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância e: a) determinou ao Ministério da Educação procedimentos para credenciamento de instituições com oferta de cursos tecnológicos e de graduação a distância direcionados; b) delegou aos sistemas estaduais e municipais a regulamentação para credenciamento de cursos a distância em nível fundamental e médio, incluindo educação de jovens e adultos e técnicos; c) apresentou às instituições os critérios exigidos; d) discriminou a necessidade de apresentação de projetos e seus respectivos itens; e) estabeleceu a necessidade de formação de uma comissão especial, vinculada à Seed (hoje extinta), Secretaria de Educação Superior (Sesu) e Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec), para as visitas *in loco*. O relatório dessa comissão teria de ser encaminhado ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para deliberação sobre atos de credenciamento, reconhecimento e autorizações.

Antes de 1998, porém, o MEC criara a Seed em sua estrutura administrativa dedicada à EaD (Decreto 1917/1996). A estrutura foi criada após a instituição do Sistema de

EaD no Brasil, em 1994 (Decreto nº 1.237/1994). Oliveira e Medeiros (2012) apontam que a Seed teve como missão democratizar o acesso a tecnologias a diferentes programas e ações em andamento no Ministério, como a TV Escola, e sua atuação estava mais voltada para as tecnologias educacionais do ensino fundamental. Mesmo assim, em 1997, o MEC cria o Programa de Apoio à Educação a Distância (Papad), destinado a estimular pesquisas na área da EaD (Portaria SEED/MEC nº 5/1997). Até 2002, o Papad recebeu 296 propostas, concedendo auxílio a 80 projetos de aplicação das tecnologias de informação e da comunicação na educação (MEC, 2002). O foco das pesquisas não foi somente a EaD, pois também cuidou das tecnologias na educação, de forma geral. Em 2005 foi lançado o último edital para seleção de propostas para apoio ao Papad e hoje não há nenhum programa similar em andamento que estimule estudos e pesquisas especificamente sobre EaD.

Antes de 1998, ainda, o CNE já havia se manifestado (Resolução nº 01/1997), determinando que os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, feitos em IES estrangeiras (mesmo que em território nacional), estavam impedidos de ter diplomas validados ou reconhecidos.

É possível observar, ainda, no Quadro 5, que, após permiti-la como modalidade no Brasil (LDB nº 9.394/96) e regulamentá-la (Decretos nº 2.494/1998 e 2.561/1998 e Portaria 301/1998), os instrumentos jurídicos posteriores indicam uma indução da EaD, visto que se criou uma Comissão para discutir propostas de cursos superiores a distância (Portaria nº 495/2000), estabeleceu Indicadores de Qualidade e aprovou-se o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), que dedicou uma sessão para tratar do diagnóstico, das metas e dos objetivos para a EaD na década de 2001 a 2010.

Os Indicadores de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância, publicados em maio de 2000 pelo MEC, serviram para “orientar as Instituições e as Comissões de Especialistas que forem analisar projetos de cursos de graduação a distância” (MEC, 2000, p. 3). Ou seja, foi um documento orientador também para a elaboração dos projetos a serem apresentados, que perdurou até 2003, quando um novo documento foi publicado. Caracterizou-se como diretrizes gerais sobre o desenho do projeto de curso, buscando a descrição, nos processos de credenciamento, de uma identidade com a EaD. Além disso, buscou indicações sobre a equipe multidisciplinar, a interação professor e aluno, os recursos educacionais, a infraestrutura de apoio, os convênios, a avaliação da qualidade, os editais a serem abertos sobre os cursos oferecidos pela IES e a análise de custos de implementação e manutenção de cursos EaD.

Até o ano 2000, havia apenas sete IES credenciadas para a oferta de EaD na

educação formal. Em 2001, o número salta para dez instituições e, em 2002, já são 25 IES. Até 2001, todas as IES credenciadas eram públicas³⁸. Isso pode ser explicado justamente pelas Portarias nº 1098, nº 2253 e nº 3021, publicadas em 2001, que suspenderam os pedidos de credenciamento, permitindo apenas às Ipes a apresentação das propostas ao MEC (estimuladas pelo próprio PNE/2001-2010 e pela Comissão UniRede).

No PNE 2001-2010, a EaD é tratada na Seção III - Modalidades de Ensino - e na subseção 6 – Educação a Distância e Tecnologias Educacionais. São estabelecidas 22 metas para a EaD e as tecnologias educacionais no PNE e, dentre elas, destacam-se as seguintes:

1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância.
(...)
8. Ampliar a oferta de programas de formação a distância para a educação de jovens e adultos, especialmente no que diz respeito à oferta de ensino fundamental, com especial consideração para o potencial dos canais radiofônicos e para o atendimento da população rural.
9. Promover, em parceria com o Ministério do Trabalho, as empresas, os serviços nacionais de aprendizagem e as escolas técnicas federais, a produção e difusão de programas de formação profissional a distância.
(...)
11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.
12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.
(...)
14. Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância. (BRASL, 2001, p. 55-57)

É possível observar que as metas se referem à regulação e ao estímulo à expansão. O PNE anuncia a necessidade de regulamentação, parcerias e expansão de vagas na formação de professores, na educação profissional e de jovens e adultos. Além disso, estimula o desenvolvimento de programas educativos. Ou seja, pode ser considerada medida de estímulo à expansão das práticas da EaD.

Ainda em 2001, o CNE publica a Resolução nº 1/2001, que passa, então, a permitir a abertura de cursos de especialização *lato sensu* a distância. A Resolução faz com que, em 2002, desponte o quantitativo de 153 cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância, ao passo que, em 2001, não havia nenhum curso desse nível (ABRAED, 2005), demonstrando a importância e o papel que as regulamentações assumiram, interferindo na expansão da EaD.

Esse primeiro momento mostrou reduzido teor de detalhamento e exigências. Giolo (2010) argumenta que se trata de uma regulamentação mais tímida com relação ao

38 Dados retirados do Censo da Educação Superior, (INEP /2007).

controle e à avaliação e aponta que isso é fruto, além de outras ações, de articulações da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed) e da Frente Parlamentar de Apoio à EaD, composta por 62 deputados e dois senadores, que defendem sua máxima flexibilização e o estímulo do Estado como direcionador da EaD.

O primeiro momento de flexibilidade coaduna com a proposta macroeconômica neoliberal do governo (1996-2003) (LIMA, 2013). Citando Cunha (2003), Lima (2013) aponta que a proposta de educação da época voltou-se para o papel econômico da educação, com ênfase ao estímulo da parceria entre setor público e privado.

Ferreira e Medeiros (2012) apontam que essas políticas priorizaram a melhoria do ensino fundamental, em detrimento da educação básica e do ensino superior - um fator que também favoreceu, segundo os autores, a atuação da iniciativa privada, principalmente na expansão da educação superior. Nesse cenário, a EaD emergiu e ganhou respaldo político, passando a ser estratégica na formação de professores para atuar no foco de priorização do ensino fundamental.

Se em 2001 havia dez IES credenciadas para a oferta de curso a distância, em 2002, o número salta para 25, e, em 2003, para 37 instituições.³⁹ Ou seja, em três anos, o número de IES teve um crescimento de 428,57%.

Quadro 6
Instituições de Ensino Superior (IES) credenciadas para a oferta de EAD e a respectiva taxa de crescimento, entre 2001 e 2003

| Ano | IES Credenciadas | Diferença percentual (%) |
|------|------------------|--------------------------|
| 2000 | 7 | - |
| 2001 | 10 | 42,86% |
| 2002 | 25 | 150,00% |
| 2003 | 37 | 48,00% |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Censo Inep/MEC.

Essa progressão consta dos instrumentos jurídicos publicados até o início de 2002. Em janeiro desse ano, o MEC implanta o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (Sapies), para os processos de solicitação de credenciamento, reconhecimento e autorização de cursos superiores, inclusive em EaD. Essas solicitações estiveram suspensas até 2001, conforme Portaria nº 1098/2001, o que pode justificar, em certa medida, o salto de dez para 25 IES (150% de crescimento entre 2001 e 2002). Outro fator se deve à Resolução CNE nº 01/2001, que dispôs sobre a oferta de cursos de pós-

³⁹ Dados retirados do Censo da Educação Superior, Inep (2007).

graduação *lato sensu* a distância.

Em 2002, a maior participação da EaD nas IES contribuiu para o seu processo de institucionalização, visto que possibilitou o uso das características da EaD no ensino presencial por meio da permissão de oferta, por método não presencial, de até 20% da carga horária prevista na integralização do currículo de cursos presenciais, conforme a Portaria nº 2.253, publicada no fim do ano de 2001.

Em meio às novas possibilidades, entre o final de 2001 e o início de 2002 (reabertura dos pedidos de credenciamento e permissão de 20% de métodos não presenciais), foi criada uma comissão com a responsabilidade de elaborar proposta para alterar as normas de regulamentação da EaD, por meio da Portaria MEC nº 335/2002. A Comissão publicou relatório que apontou o contexto da EaD na época; indicou os elementos essenciais de um projeto de curso superior a distância e uma proposta de regulamentação para EaD; e apresentou proposta de regulamentação para EaD, inclusive com o desenho do novo Decreto.

Em abril de 2003, novos referenciais são publicados, substituindo os Indicadores de Qualidade, publicados em 2000. Comparado a estes, os Referenciais da Qualidade de 2003 trazem aspectos relacionados ao compromisso dos gestores e à sustentabilidade financeira, algo que não havia sido mencionado anteriormente como itens que proporcionam qualidade aos cursos. Os demais itens são semelhantes, trazendo indicações sobre o desenho do projeto, a equipe profissional multidisciplinar, comunicação/interação entre os agentes, os recursos educacionais, a infraestrutura de apoio, a avaliação contínua e abrangente, os convênios e parcerias e a transparência das informações.

Figura 10
Principais Instrumentos jurídicos que se referem à EaD: da LDB nº 9.394/96 até 2003



Fonte: Elaborado pela autora.

Durante oito anos, ou seja, de 1996 a 2003, foram publicados 17 instrumentos legais. Nos anos de 1998 a 2001 houve o maior número de instrumentos jurídicos relacionados à EaD. Em 1998, foram quatro, e o foco foi de regulamentação e regulação. Em 2001, foram cinco instrumentos, com características de indução para a expansão, trazendo também algumas adaptações das políticas anteriores.

Após 2004, os instrumentos jurídicos revogaram os anteriores e inauguraram um arcabouço com maior variedade de atos e maior complexidade de detalhamento das formas de orientação legal e de regulação das práticas da EaD, instituídos progressivamente ao longo do período histórico.

O Quadro 7 mostra o inventário de instrumentos jurídicos que se referem à EaD, promulgados no período 2004-2005.

Quadro 7

| Instrumentos jurídicos que se referem à EaD: de 2004 a 2005 | | |
|--|--|--|
| Ano | Documento legal | Descrição |
| 2004 | Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. | Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). |
| 2004 | Portaria MEC nº1.180, de 6 de maio de 2004. | Institui Comissão Especial de Acompanhamento e Verificação, integrada por representantes da Secretaria de Educação Superior (Sesu) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), incumbida de acompanhar e verificar a exatidão do cumprimento das disposições estabelecidas na Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001, quanto aos cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> oferecidos por instituições de ensino superior ou por instituições especialmente credenciadas para atuarem nesse nível educacional, nas modalidades presencial e a distância, bem como oferecer sugestões de procedimentos para o aprimoramento das ações de supervisão dos cursos. |
| 2004 | Chamada Pública MEC/SEED nº1, de 06 e julho de 2004. | Seleção de projetos de curso de licenciatura a distância para apoio financeiro a IES públicas – PróLicenciatura 1 |
| 2004 | Portaria MEC nº 2.181, de 22 de julho de 2004 | Cria o Grupo de Trabalho sobre Educação a Distância (GTEAD). |
| 2004 | Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004. | Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e amplia as competências da Seed, incluindo ações de articulação e ampliação das ações de EaD e a preocupação com sua qualidade. |
| 2004 | Portaria SESu/MEC nº 37 de 2 de setembro de 2004. | Cria o Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação Superior (Gteades), de acordo com as políticas da Secretaria de Educação a Distância (Seed), visando oferecer estratégias para EaD para as universidades. |
| 2004 | Portaria Seed/MEC n.º 12, de 10 de setembro de 2004. | Estabelece a Comissão de Seleção de Projetos da Chamada Pública MEC/Seed n.º 1/2004, para o apoio financeiro à educação superior a distância. |
| 2004 | Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004. | Permite a oferta de disciplinas integrantes do currículo dos cursos superiores que utilizem modalidade semipresencial até o limite de 20% da carga-horária total. |
| 2004 | Portaria MEC nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004. | Revoga a Portaria MEC n. 301/1998 e institui o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior (Sapiens/MEC), inclusive relacionado ao processo de reconhecimento e avaliação de cursos a distância (Revogada). |
| 2005 | Portaria SESu/MEC nº 9 de 17 de fevereiro de 2005. | Designa a Subcomissão para analisar o projeto de criação de curso livre a distância, buscando o aperfeiçoamento das atividades teóricas da residência médica. |
| 2005 | Portaria INEP n.º 31, de 17 de fevereiro de 2005. | Estabelece a Coordenação Geral de Avaliação Institucional de Educação Superior, os procedimentos para organização e aplicação de avaliações externas das Instituições de Ensino Superior, com objetivo de credenciamento e credenciamento dos cursos presenciais e a distância, de graduação e tecnológicos, de acordo com as regulamentações Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). |
| 2005 | Resolução CNRM nº 6, de 7 de julho de 2005. | Trata da autorização de Curso Livre, com metodologia de ensino a distância para o aperfeiçoamento dos médicos residentes. |

| | | |
|------|---|--|
| 2005 | Resolução FNDE nº 34, de 09 de agosto de 2005. | Estabelece critérios e procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura a distância. |
| 2005 | Portaria MEC nº 3.185, de 14 de setembro de 2005. | Constitui Comissão de Elegibilidade, incumbida de receber, abrir e realizar o exame formal da documentação encaminhada pelas IES públicas, comunitárias ou confessionais, referentes a projeto(s) de curso(s) de licenciatura a distância para posterior seleção, nos termos do artigo 3º, inciso I, letra “a”, da Resolução FNDE n.º 34, DE 9/8/2005. |
| 2005 | Portaria SEED/MEC nº23, de 7 de novembro de 2005. | Disponibiliza à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), buscando atender as diretrizes da Seed, o crédito orçamentário da Universidade Aberta a Distância Nacional e outras providências. |
| 2005 | Portaria SEED/MEC nº25, de 16 de novembro de 2005. | Disponibiliza à Universidade Federal do Ceará (UFC) o crédito orçamentário da ação Universidade Aberta a Distância – Nacional, visando atender as diretrizes da Seed e de seus departamentos. |
| 2005 | Portaria SEED/MEC nº 27, de 21 de novembro de 2005. | Institui a Comissão de Seleção, a realizar seleção, julgamento, pontuação, classificação e aprovação dos projetos de cursos a distância, de pós-graduação <i>lato sensu</i> para professores de escolas públicas. Nomeia também os membros para a Comissão de Seleção. |
| 2005 | Portaria SEED/MEC nº 28, de 21 de novembro de 2005. | Disponibiliza à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) o crédito orçamentário da Universidade Aberta a Distância, buscando atender as diretrizes da Seed. |
| 2005 | Portaria SEED/MEC nº 33, de 7 de dezembro de 2005. | Disponibiliza à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) o crédito orçamentário da Universidade Aberta a Distância, buscando atender as diretrizes da Seed. |
| 2005 | Decreto nº5.622, de 19 de dezembro de 2005. | Regulamenta o artigo 80 da LDB 9394/96. Surge detalhando aspectos em relação à EaD, revogando os anteriores (2.494/1998 e 2.561/1998). |

Fonte: Elaborado pela autora, com base no MEC, FNDE, CNRM.

A análise das regulamentações no período de 2004-2005 permite visualizar o foco inicial das primeiras ações do Governo Lula (2003-2006), com a criação de Comissões e Grupos de Trabalho voltados para estudos, estratégias e propostas para a área. A Portaria MEC nº 1.180/2004 instituiu uma Comissão de Acompanhamento e Verificação do cumprimento da Resolução do CNE/CES nº 1/2001, após receber várias denúncias sobre o descumprimento das normas de oferta de cursos *lato sensu* pelas IES. Posteriormente, foi criado em julho do mesmo ano um Grupo de Trabalho para estudar a minuta de Decreto que regulamentasse a EaD (ação realizada novamente, pois já havia sido constituída uma mesma comissão em fevereiro de 2002). Em setembro de 2004 foi criado o Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação Superior (Gteades), com o objetivo de oferecer subsídios para formulação de ações estratégicas.

O grupo destacou a falta de clareza das legislações anteriores sobre o conceito de EaD, a omissão do Estado na regulamentação da área e o alheamento das IES públicas. Um

ponto que chama a atenção se refere à necessidade de garantir os princípios de uma educação de qualidade na expansão da EaD, com o compromisso do educador e das IES, para viabilizar um ensino significativo e comprometido com a sociedade. O grupo de trabalho recomendou, no relatório, a redação da minuta de um novo Decreto, apontando sugestões a partir dos decretos em vigor (GTEADES, 2005).

O Decreto nº 5.159/2004 alterou e complementou diversas ações da Seed, demonstrando a preocupação do governo com os processos de regulamentação na área, tais como o estabelecimento de diretrizes e de instrumentos para credenciamento e reconhecimento de IES, e a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores. Essa ampliação de função retrata a preocupação com o acompanhamento da expansão do número de instituições de ensino superior que ofertam cursos na modalidade, assim como o número de cursos ofertados, entre o período de 2002 a 2005, apesar de as regulamentações ainda serem incipientes.

Tabela 4
Quantidade de Instituições de Ensino Superior Credenciadas para Oferta de EaD e
Número de Cursos

| Ano | Quantidade de IES | Porcentagem Aproximada | | Número de Cursos |
|------|-------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| | | Matriculados IES Privada | Matriculados IES Pública | |
| 2000 | 7 | ---- | 100% | 10 |
| 2001 | 10 | ---- | 100% | 16 |
| 2002 | 25 | 16% | 84% | 46 |
| 2003 | 36 | 20% | 80% | 52 |
| 2004 | 45 | 40% | 60% | 107 |

Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep.

Conforme a Tabela 4, verificamos que de 2000 a 2001 não se tem registro, pelos órgãos oficiais do MEC, de cursos superiores a distância no ensino privado. A oferta dessa modalidade de ensino só teve início em 2002, talvez como consequência das regulamentações da EaD então em andamento. Na rede pública, há experiências após as iniciativas da Universidade Federal do Mato Grosso, que começou a ofertar, em 1994, o primeiro curso de graduação a distância do país, mas reconhecido pelo MEC apenas em 2002, com a Portaria nº 3.220. Também foram decisivos a construção dos consórcios, com a oferta do

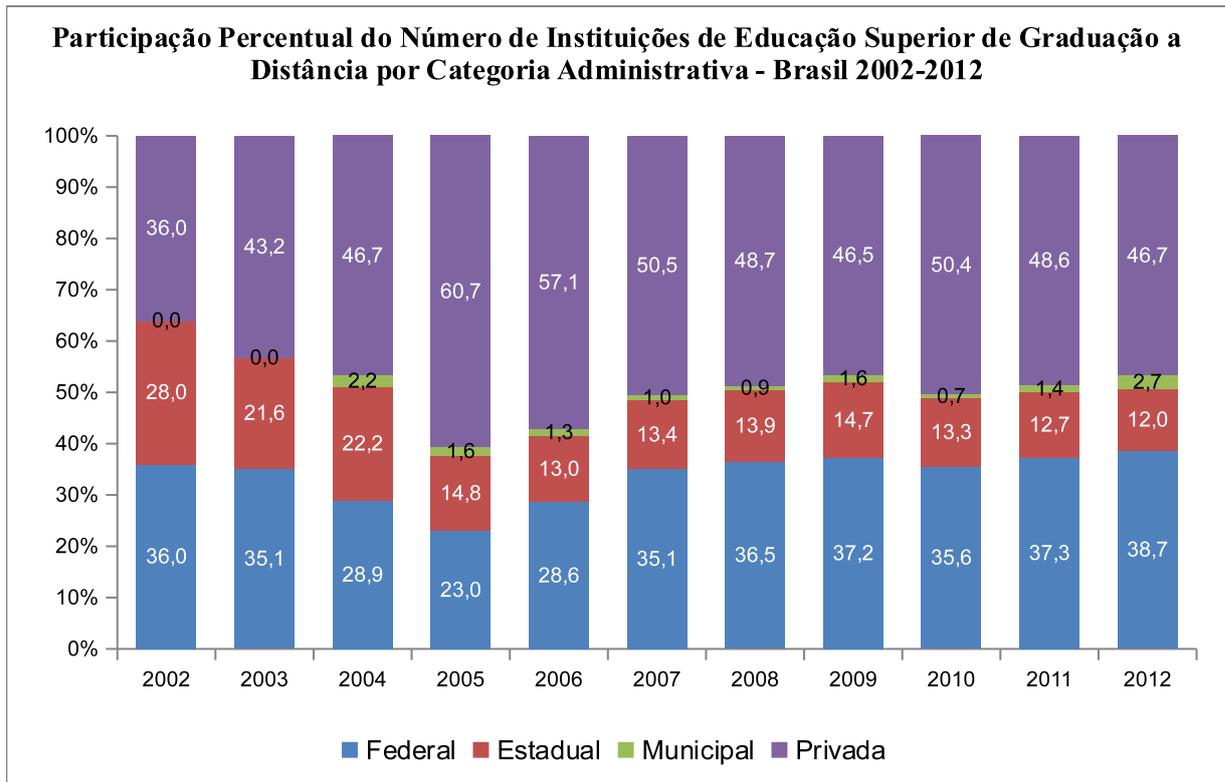
Proformação, e a intensificação da oferta do Pró-Licenciatura, em meados de 2002 e 2003.⁴⁰

A porcentagem de instituições públicas que ofereciam cursos superiores a distância aumentou proporcionalmente ao número de programas que o governo federal lançou, ou seja, à medida que se fomentou a oferta de cursos via consórcios e editais, como Proformação e Pró-Licenciatura, implementados no período em destaque.

Com relação às privadas, o que se percebe é o papel que a normalização da regulação e expansão da educação a distância exerce sobre elas, ou seja, entre 2000 e 2004, o aumento de IES credenciadas para a oferta de EaD foi em ritmo maior, sempre voltado para a expansão. A criação do Sistema Sapiens no fim de de 2002 contribuiu para agilizar ainda mais os credenciamentos, demonstrando aumento ainda maior entre 2004 e 2005, mudando a configuração da procura, que era maior pelas IES públicas. Houve aumento gradativo no número de credenciamento das IES privadas, sobrepondo-se às públicas a partir de 2005, demonstrando a necessidade de implementar novas regulamentações para a EaD, que vinha crescendo em ritmo acelerado até esse ano. Em decorrência do aumento na procura de credenciamentos, foi consolidado um novo Decreto, do qual tratamos mais à frente.

40 Salientamos, também, a oferta de cursos de extensão pela Universidade de Brasília (UnB) em parceria com a *Open University* da Inglaterra (1979) e Especialização em Educação Continuada e a Distância (1994).

Figura 11



Fonte: Elaborado pela autora, com base MEC/Inep.

No Brasil, se desenvolve uma política de EaD com mudanças graduais e adaptações (LIMA, 2013). Esse modelo não prevê rupturas, e sim novas implementações, adaptando e revogando o que não deu certo com novas regulamentações. Na abordagem do ciclo da política pública⁴¹ (LIMA, 2013), analisa-se a implementação e o acompanhamento, com menos esforço nas etapas de formulação e avaliação das políticas. O Estado poderia investir mais nos processos de formulação com o envolvimento da comunidade interessada (científica e acadêmica), o que Peter Evans (1995) chama de autonomia inserida.⁴²

A Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, mostra a capacidade do Estado de adaptar-se aos novos desafios. Essa Portaria revogou a Portaria nº 2.253 de 2001, trazendo algumas mudanças: foi mantida a utilização de até 20% da carga horária do curso,

⁴¹ O ciclo da política pública pode ser entendido por etapas, que não precisam acontecer necessariamente em sequência, mas que preveem certa ordem: definição da agenda política, formulação, implementação, acompanhamento, avaliação (LIMA, 2013).

⁴² Capacidade do Estado de possuir autonomia relativa da classe dominante para promover o desenvolvimento, formular e implementar objetivos coletivos. Assim, a intervenção estatal depende da combinação das características da máquina pública e das carreiras burocráticas, com a capacidade do Estado para gerir as relações sociais em direção à execução dos objetivos coletivos, de se inserir o projeto governamental para atender às necessidades da sociedade (EVANS, 1995).

mudando a expressão **método não presencial** para **modalidade semipresencial** (Art. 1º), caracterizando-a, e definindo o conceito de **tutoria**, até então não mencionado (Art. 2º).

O conceito e a figura do tutor foram de importância relevante para a nova Portaria, visto que as IES estavam implementando os 20% sem qualidade, elaborando disciplinas completas a distância em cursos presenciais sem a figura do tutor, ou seja, o discente cursava a disciplina sem orientação e acompanhamento, como em um curso autoinstrucional. Considerou-se como tutor, nessa Portaria, o docente qualificado para a disciplina prevista, com carga horária específica para os momentos presenciais e a distância (Art. 2º). Novamente, presenciemos o enfoque para a institucionalização da EaD pela Portaria, ao favorecer a utilização dos 20% na modalidade considerada semipresencial.

O grande destaque para o período 2004-2005 está no Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o artigo 80 da LDB nº 9.394/96. Surge com a intensificação do detalhamento de aspectos relativos à EaD, revogando os Decretos anteriores (nº 2.494/1998 e nº 2.561/1998), posteriormente, alterado pelo Decreto nº 6.303 (2007).

O Decreto nº 5.622 parece manter a necessidade do mesmo ordenamento legal para cursos presenciais (regras de tramitação), acrescenta elementos que podem garantir indicadores de qualidade na oferta de cursos a distância, favorece a expansão dos cursos pela iniciativa privada e induz a sua oferta pela pública.

Podemos dizer, então, que a partir de 2005, com esse Decreto, inicia-se um arcabouço legal, com maior variedade de instrumentos e detalhamento, ao longo do período até hoje. O Decreto nº 5.622 (2005) já trata a EaD como uma modalidade de ensino e assim a conceitua:

Art. 1º - Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005)

O tratamento da EaD como modalidade de ensino aparece pela segunda vez em um instrumento jurídico, visto que o primeiro instrumento que a trata como tal é o Plano Nacional de Educação, expresso na Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

Os principais itens trazidos pelo Decreto nº 5.622/2005 são:

- Exige momentos presenciais para avaliação, estágios, defesa de trabalho de conclusão e atividades de laboratório (Art. 1º), um dos itens mais criticados pelas instituições privadas que

ofertam a modalidade.

- Delimita os níveis e modalidades para a oferta (Art. 2º) e aponta as restrições para a educação básica (Art. 30º).
- Dá equivalência na duração dos cursos presenciais e a distância (Art. 3º), sem distinção entre diplomas de cursos superiores presenciais e a distância (Art. 5º).
- Estabelece a necessidade de análise e homologação para os acordos de cooperação (Art. 6º), consórcios, parcerias e convênios (Art. 26).
- Determina que o Ministério da Educação deve articular-se aos sistemas de ensino a fim de padronizar os procedimentos para credenciamentos, ao mesmo tempo centralizando os atos de credenciamento no Executivo (Art. 7º).
- Abre a possibilidade para centros de pesquisa oferecerem cursos de especialização, mestrado, doutorado e educação profissional a distância (Art. 9º).
- Delibera sobre os requisitos exigidos para as instituições ofertarem cursos a distância (Art. 12) e os itens necessários aos projetos pedagógicos (Art. 13).
- Reconhece a necessidade de alguns pedidos de autorização de cursos passarem por seus respectivos conselhos, como os cursos de Medicina, Direito, Odontologia e Psicologia (Art. 23).

É no Decreto nº 5.622/2005 que o conceito de polo de educação a distância aparece pela primeira vez. Determina que as atividades presenciais obrigatórias devem ser realizadas nesse ambiente, com suporte e infraestrutura necessários aos projetos de curso. No artigo 12, os polos de educação a distância são descritos como “unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso” (Art. 12). Posteriormente, em 2007, o Decreto nº 6.303 já o renomeia e o reconceitua como polo de apoio presencial, o que será tratado mais à frente.

Antes disso, os Indicadores de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância determinavam apenas centros e núcleos de apoio ao aluno, podendo ser próprios ou conveniados. Já os Referenciais da Qualidade para Cursos a Distância, de 2003, foram denominados “núcleos” ou “polos descentralizados”.

Figura12
Principais instrumentos jurídicos que se referem à EaD: 2004 a 2005



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme apresentado até agora, entre 1996 e 2004, o hiato da regulamentação fez crescer o número de instituições credenciadas e a partir do último ano a oferta passou a ser predominantemente privada. Esse crescimento desencadeou a edição do Decreto nº 5.622/2005 e foi alvo de críticas de diversos pesquisadores da área, devido ao processo de privatização (lógica expansionista) intensificado por interferência de órgãos internacionais, pela política neoliberal instaurada no Governo FHC e pelo reduzido acompanhamento e avaliação em curso no país (DOURADO, 2008), tornando relevante a formulação, em 2004, do Sinaes (Lei nº 10. 861).

Ao observar o número de IES credenciadas para EaD, vê-se que os picos de credenciamento institucional de IES privadas ocorreu até 2005. Após esse ano, o credenciamento de privadas cresceu em menor intensidade, conforme a Tabela 5 abaixo.

Tabela 5

| Taxa de Crescimento do Número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância por Categoria Administrativa - Brasil 2002-2012 | | | | | | |
|---|-------------|--------------------------|---------|----------|-----------|---------|
| Período | Total Geral | Categoria Administrativa | | | | |
| | | Total | Pública | | | Privada |
| | | | Federal | Estadual | Municipal | |
| 2002/2003 | 48.0 | 31.3 | 44.4 | 14.3 | - | 77.8 |
| 2003/2004 | 21.6 | 14.3 | 0.0 | 25.0 | 100.0 | 31.3 |
| 2004/2005 | 35.6 | 0.0 | 7.7 | -10.0 | 0.0 | 76.2 |
| 2005/2006 | 26.2 | 37.5 | 57.1 | 11.1 | 0.0 | 18.9 |
| 2006/2007 | 26.0 | 45.5 | 54.5 | 30.0 | 0.0 | 11.4 |
| 2007/2008 | 18.6 | 22.9 | 23.5 | 23.1 | 0.0 | 14.3 |
| Fonte: MEC/Inep | | | | | | |

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/INEP.

Os anos de 2006 e 2007 foram marcados por ações de fomento e expansão da EaD no setor público e de continuidade da expansão na esfera privada, com novos instrumentos legais para regular a modalidade. As políticas foram de abertura de vagas para contratação de professores para EaD nas IES públicas federais (apesar de incipientes) e de fomento à criação de programas federais de cursos a distância, sistemas e redes. O Quadro 8 apresenta o inventário de instrumentos publicados entre 2006 e 2007.

Quadro 8

| Instrumentos jurídicos que se referem à EaD: de 2006 a 2007 | | |
|--|--|---|
| Ano | Documento legal | Descrição |
| 2006 | Portaria SEB/MEC nº 3, de 31 de janeiro de 2006. | Aponta do resultado da segunda etapa do Processo Seletivo dos Projetos Pedagógicos de Cursos de Licenciatura a Distância (Pró Licenciatura). |
| 2006 | Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. | Permite a concessão de bolsas de estudos e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica, inclusive na modalidade a distância. |
| 2006 | Portaria SEB/MEC nº 7, de 22 de fevereiro de 2006. | Aponta o resultado da segunda etapa do Processo Seletivo dos Projetos Pedagógicos de Cursos de Licenciatura a Distância (Pró Licenciatura). |
| 2006 | Portaria MEC nº 854, de 6 de abril de 2006. | Define, por instituição de ensino, de conformidade com o Anexo I e II, a distribuição do provimento de cinquenta vagas de professor de 3º Grau, para o desempenho de atividades de educação a distância, autorizado pela Portaria MP nº 381, de 16 de dezembro de 2005. |
| 2006 | Portaria MEC nº 873, de 7 de abril de 2006. | Autoriza, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394/1996, a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas de indução da oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC. |
| 2006 | Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 | Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores, inclusive os cursos de EaD. Especificamente em relação à EaD, estabelece novas competências para a Secretaria de Educação a Distância no exercício da função de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. A Seed foi extinta em 2011. |
| 2006 | Portaria MEC nº 1.097, de 30 de maio de 2006. | Constitui Comissões de Trabalho no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2006 | Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006. | Cria o Sistema Universidade Aberta do Brasil. |
| 2006 | Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006. | Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). |
| 2007 | Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007. | Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância (Revogada). |
| 2007 | Portaria Normativa MEC nº 3, de 9 de fevereiro de 2007. | Prorroga o prazo previsto no art. 5º, § 6º da Portaria Normativa MEC nº 2, de 10 de janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. |
| 2007 | Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. | Modifica as competências e estrutura organizacional da Capes. |
| 2007 | Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, de agosto de 2007. | O MEC publica nova versão dos Referenciais da Qualidade da Educação Superior a Distância. |

| | | |
|------|---|--|
| 2007 | Portaria SEED/MEC nº 119, de 3 de agosto de 2007. | Modifica o Grupo de Trabalho da Comissão de Seleção do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2007 | Portaria Conjunta SEED/SETEC nº 231, de 1º de outubro de 2007 | Constitui a Comissão de Seleção, no âmbito do Programa e-Tec Brasil – Escola Técnica Aberta do Brasil”, com o objetivo de fomentar a democratização, expansão e interiorização da oferta da educação profissional gratuita de nível médio no País, pela modalidade de educação a distância. |
| 2007 | Portaria MEC nº 1.047, de 7 de novembro de 2007. | Aprova, em extrato, as diretrizes para a elaboração, pelo Inep, dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de instituições de educação superior e seus polos de apoio presencial, para a modalidade de educação a distância, nos termos do art. 6 inciso IV, do Decreto 5.773/2006. |
| 2007 | Portaria MEC nº 1.051 de 7 de novembro de 2007. | Aprova, em extrato, os instrumentos de avaliação do Inep para credenciamento de instituições de educação superior e seus polos de apoio presencial, para a oferta de modalidade de educação a distância. |
| 2007 | Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro de 2007. | Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. (Revogado pelo Decreto n. 7.589/2011). |
| 2007 | Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007. | Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). |
| 2007 | Portaria Conjunta CAPES/CNPq nº 1, de 12 de dezembro de 2007. | Institui que os bolsistas da Capes e do CNPq, matriculados em programas de pós-graduação que forem selecionados para atuar como tutores da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em instituições públicas de ensino superior terão mantidas as duas bolsas de estudo. |
| 2007 | Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. | Altera os Decretos 5.622/2005 e 5.773/2006 e delibera, principalmente, sobre requisitos para credenciamento de instituições na oferta de EaD e dos polos de apoio presenciais. |
| 2007 | Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007. | Modifica a estrutura e competência da Capes e cria a DED – Diretoria de Educação a Distância como Órgão Específico Singular (Revogado). |

Fonte: Elaborado pela autora, com base no site do MEC, Capes e CNE.

O ano de 2006 teve como marco a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Decreto nº 5.800/2006). Em meio à criação do Sistema UAB e em seu âmbito foram criadas Comissões de Trabalho (Portaria nº 1.097/2006); autorizadas vagas de professores para as Ipes federais na EaD (Portaria nº 854/2006); e permitida a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para participantes de programas de formação inicial e continuada de professores (Lei nº 11.273/2006). As Ipes, por sua vez, foram beneficiadas com o credenciamento experimental para oferta de EaD (Portaria nº 873/2006). Essas ações foram medidas de fomento e indução para a expansão de EaD no setor público.

O Sistema UAB tem sido, até hoje, o programa do governo federal que mais

possibilitou a expansão do ensino superior público a distância. Entre as chamadas que a Diretoria de Educação a Distância (Capes) atende, em parceria ou não com outras secretarias do MEC, a UAB⁴³, é a que mantém um maior número de cursos, conforme a Tabela 6 e a Figura 13 a seguir.

Tabela 6

**Distribuição percentual do acumulado de alunos na modalidade de EaD distribuídos por chamada - Brasil
atualização março/2013**

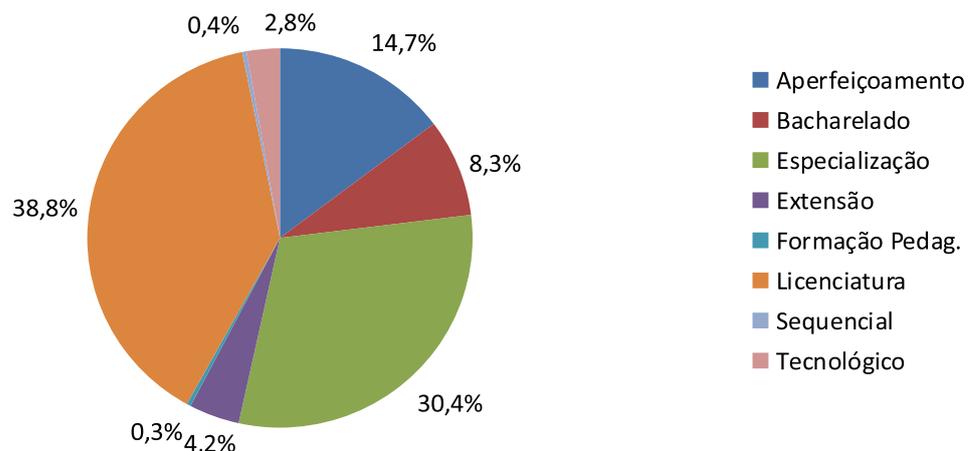
| Chamada | Vagas ofertadas | Alunos cadastrados | Alunos cursando | Alunos trancados | Alunos matriculados | Alunos desvinculados | Alunos Formados |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------|------------------|---------------------|----------------------|-----------------|
| Expansão UAB | 1% | 1% | 1% | 0% | 0% | 1% | 0% |
| Mídias | 4% | 3% | 3% | 0% | 3% | 2% | 3% |
| PAR | 9% | 9% | 14% | 1% | 13% | 3% | 1% |
| PNAP I | 13% | 14% | 16% | 5% | 16% | 12% | 9% |
| PNAP II | 3% | 1% | 1% | 0% | 1% | 0% | 0% |
| SECAD I | 7% | 8% | 3% | 10% | 3% | 10% | 28% |
| SECAD II | 7% | 5% | 4% | 0% | 3% | 7% | 14% |
| SECAD III | 6% | 4% | 3% | 0% | 3% | 5% | 7% |
| UAB I | 24% | 27% | 24% | 49% | 25% | 35% | 23% |
| UAB II | 26% | 28% | 31% | 34% | 31% | 24% | 15% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: DED/Capes

Fonte: Elaborado pela autora com base em DED/CAPES.

Figura 13

**Percentual acumulado de vagas ofertadas na modalidade de EaD distribuídos por tipo de curso
Brasil, atualização março/2013.**



Fonte: Elaborado pela autora com base em DED/Capes.

Com relação às modalidades do Sistema UAB, as ofertas de vagas entre 2005 e

⁴³ Os dados sobre a UAB foram disponibilizados pela DED/Capes, mas são aproximados, podendo ocorrer variações pequenas entre eles, dada a dinâmica com que as IES os carregam no sistema de gestão.

2013 são em maior número para licenciaturas, seguindo-se as de especialização e aperfeiçoamento, conforme a Tabela 7.

Tabela 7
Vagas no Sistema UAB

Oferta de vagas na EaD conforme modalidade - Brasil 2005-2013

| Oferta de Vagas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|-----------------|------------|------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Aperfeiçoamento | - | - | - | 2007 | 25666 | 31519 | 10425 | 18481 | 2750 | 90863 |
| Bacharelado | - | 30 | 2120 | 6200 | 7640 | 9300 | 6285 | 7886 | 11925 | 51416 |
| Especialização | - | - | 2788 | 12345 | 32041 | 47652 | 21585 | 32740 | 38413 | 187579 |
| Extensão | - | - | - | - | 1020 | 9635 | 7060 | 7363 | 1130 | 26208 |
| Formação Pedag. | - | - | - | - | 1126 | 30 | - | 854 | 125 | 2135 |
| Licenciatura | 120 | 445 | 11004 | 26977 | 49528 | 46494 | 39810 | 34019 | 31201 | 239628 |
| Sequencial | - | - | - | 835 | 550 | 794 | 50 | - | - | 2229 |
| Tecnológico | - | - | 2585 | 2440 | 2930 | 2765 | 1945 | 2428 | 2105 | 17198 |
| Total | 120 | 475 | 18497 | 50804 | 120501 | 148189 | 87160 | 103771 | 87649 | 617256 |

Fonte: Elaborado pela autora com base DED/Capes.

Em relação às matrículas anuais de estudantes ativos e concluintes, é possível observar, na Tabela 8, um salto significativo de matriculados no Sistema UAB, sobretudo nos cursos de licenciatura e especialização.

Tabela 8

Evolução do alunado no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) - 2007 a 2012

| Modalidade | 2007 | | | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | |
|-----------------|--------------|--------------|-------------|---------------|---------------|--------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| | Matriculas | Ativos | Concluintes | Matriculas | Ativos | Concluintes | Matriculas | Ativos | Concluintes | Matriculas | Ativos | Concluintes |
| Licenciatura | 3.943 | 3.466 | 33 | 22.871 | 19.891 | 193 | 57.344 | 50.364 | 232 | 93.920 | 73.144 | 246 |
| Formação Pedag. | - | - | - | - | - | - | 107 | 107 | - | 107 | 107 | - |
| Bacharelado | 611 | 534 | - | 6.189 | 5.519 | - | 9.876 | 8.494 | - | 20.038 | 15.952 | - |
| Tecnólogo | 1.677 | 1.366 | 216 | 4.023 | 3.209 | 299 | 6.694 | 4.986 | 359 | 8.316 | 4.640 | 552 |
| Especialização | 2.363 | 1.278 | 585 | 9.988 | 3.700 | 3.288 | 23.793 | 9.869 | 7.490 | 59.540 | 38.706 | 9.901 |
| Aperfeiçoamento | 15 | 15 | - | 449 | 79 | 238 | 20.636 | 2.969 | 10.898 | 32.871 | 9.398 | 14.599 |
| Extensão | - | - | - | 65 | - | 40 | 351 | - | 259 | 1.195 | 394 | 510 |
| Sequencial | - | - | - | 707 | 438 | 148 | 1.019 | 597 | 206 | 1.089 | 667 | 206 |
| Mestrado Prof. | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | 8.609 | 6.659 | 834 | 44.292 | 32.836 | 4.206 | 119.820 | 77.386 | 19.444 | 217.076 | 143.008 | 26.014 |

cont.

Evolução do alunado no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) - 2007 a 2012

| Modalidade | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | |
|-----------------|----------------|----------------|---------------|------------|----------------|---------------|----------------|----------|---------------|
| | Matriculas | Ativos | Concluintes | Matriculas | Ativos | Concluintes | Matriculas | Ativos | Concluintes |
| Licenciatura | 131.854 | 104.290 | 770 | - | 140.687 | 6.843 | 111.547 | - | 22.557 |
| Formação Pedag. | 107 | 64 | - | - | 166 | - | 673 | - | 89 |
| Bacharelado | 27.326 | 21.285 | 197 | - | 24.207 | 556 | 33.327 | - | 3.833 |
| Tecnólogo | 9.486 | 5.527 | 654 | - | 6.877 | 849 | 5.771 | - | 2.149 |
| Especialização | 79.323 | 55.747 | 10.718 | - | 66.426 | 15.581 | 61.537 | - | 34.203 |
| Aperfeiçoamento | 39.590 | 14.560 | 15.654 | - | 21.176 | 16.859 | 13.754 | - | 23.877 |
| Extensão | 5.041 | 3.571 | 823 | - | 4.938 | 1.688 | 6.039 | - | 2.589 |
| Sequencial | 1.115 | 691 | 206 | - | 751 | 235 | 926 | - | 258 |
| Mestrado Prof. | - | 1.300 | - | - | 2.799 | - | 5.010 | - | 241 |
| Total | 293.842 | 207.035 | 29.022 | - | 268.027 | 42.611 | 238.584 | - | 89.796 |

Fonte: DED/Capes

Em 2007, houve continuidade nas políticas de incentivo à ampliação da oferta de EaD pelo setor público (criação do Sistema e-Tec [Decreto nº 6.301/2007] e autorização para acúmulo de bolsas para quem atua no Sistema UAB [Portaria CAPES/CNPQ 1/2007]), porém, já foram publicadas medidas significativas para a modalidade, no que se refere à regulação e avaliação.

Apesar de o Sistema e-Tec ter sido instituído para expandir e democratizar o acesso ao ensino técnico a distância (não dentro do ensino superior), teve também como objetivo a formação continuada de professores da educação profissional de ensino médio na modalidade a distância (Art. 2º do Decreto nº 6.301/2007).

No que se refere à regulação e à avaliação, foram tomadas as seguintes medidas: a) elaboração de nova versão de Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância; b) edição da Portaria Normativa MEC nº 2/2007 (já revogada), que se refere a procedimentos para regulação da EaD; c) aprovação de diretrizes e instrumentos de avaliação pelo Inep (Portarias nº 1.047 e nº 1.051/2007; instituição de um novo sistema eletrônico para o fluxo de processos no MEC–e-Mec [Portaria nº 40/2007]); e adoção de novas medidas para o credenciamento de IES e polos (Decreto nº 6.303/2007). Além dessas ações de regulação e avaliação, foi publicada a Lei nº 11.502/2007, que modificou a estrutura da Capes (Nova Capes), com suas competências ampliadas, passando a cuidar não só da pós-graduação, mas também da formação de professores para a educação básica e da educação a distância. Para tanto, foi criada a Diretoria de Educação a Distância (DED) (Decreto nº 6.316/2007), com as competências de fomentar, apoiar, subsidiar e avaliar a oferta de qualidade de EaD em cursos de licenciatura de polos e instituições públicas.

A regulação e avaliação, em 2007, recebeu um reforço para o credenciamento de polos de apoio presenciais. O Decreto nº 6303/2007 alterou o Decreto nº 5.622/2005 e incluiu novos dispositivos. Essas alterações e inclusões referem-se, prioritariamente, ao seria denominado polo de apoio presencial e incluiu medidas para garantir que as atividades presenciais obrigatórias ocorressem em polos credenciados (que tiveram avaliação in loco). Antes disso, a Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007 (já revogada), define polo de apoio presencial como “a unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância” (Art. 2º, §1º).

Sobre o polo de apoio presencial, os Referenciais de Qualidade de Cursos Superiores a Distância, de agosto de 2007, manifestam preocupação com esse espaço e dão importância significativa à sua existência. Assim o descrevem:

Será o local onde o estudante terá acesso local a biblioteca, laboratório de informática (por exemplo, para acessar os módulos de curso disponíveis na *Internet*), ter atendimento de tutores, assistir aulas, realizar práticas de laboratórios, dentre outros. Em síntese, o pólo é o “braço operacional” da instituição de ensino superior na cidade do estudante ou mais próxima dele. (MEC, 2007, p.25).

Ainda de acordo com os Referenciais da Qualidade para Educação Superior a Distância, o gestor desse espaço tem importante função:

Entre os profissionais do corpo técnico-administrativo, destaca-se o **coordenador do polo de apoio presencial** como o principal responsável pelo bom funcionamento dos processos administrativos e pedagógicos que se desenvolvem na unidade. Este coordenador necessita conhecer os projetos pedagógicos dos cursos oferecidos em sua unidade, atentando para os calendários, especialmente no que se refere às atividades de tutoria presencial, zelando para que os equipamentos a serem utilizados estejam disponíveis e em condições de perfeito uso, enfim prezar para que toda a infra-estrutura esteja preparada para a viabilização das atividades.

Outra importante atribuição do coordenador do pólo é a supervisão do trabalho desenvolvido na secretaria da unidade, providenciando para que o registro dos estudantes e todas as demais ocorrências, tais como notas, disciplinas ou módulos cursados, frequências, transferências, sejam feitas de forma organizada e em tempo hábil. Portanto, para o exercício de suas funções, o coordenador do pólo deve possuir prévia experiência acadêmica e administrativa e ser graduado. (BRASIL, 2007a, p. 23-24) (grifos do autor).

O polo de apoio presencial é um item recente na regulamentação da EaD, exigido a partir de 2005⁴⁴ e mais bem definido em 2007. Acredita-se que os polos não podem ser vistos apenas como uma infraestrutura predial na oferta e interiorização do ensino superior por meio da EaD. Um polo envolve cuidados com a qualidade da oferta, compreendendo as seguintes dimensões: atendimento aos alunos presencialmente; acesso a recursos que complementam os estudos, como laboratórios específicos e biblioteca; disponibilidade de equipamentos; equipe gestora, técnica e pedagógica.

No “Informativo sobre avaliação realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as ações de Formação de Professores” (BRASIL, 2009), é possível identificar a preocupação do órgão com a qualidade dos polos de apoio presenciais. Os polos do Sistema UAB apresentaram deficiência na infraestrutura, e itens como acesso a internet, laboratórios e bibliotecas estão entre os mais criticados no relatório do TCU. Foram detectadas também falhas na atuação de tutores, na estratégia de oferta de vagas para atender as microrregiões (vagas ociosas), e no material didático.

44 Antes de 2005, havia a exigência de avaliação de rendimento de aluno de modo presencial, mas sem exigir polos ou outro local adequado para tal critério (Resolução CNE/CES nº 1/2001 e Decreto nº 2.494/1998).

Na UAB, a estrutura de apoio à tutoria, a supervisão dos tutores, o pagamento de bolsas e o monitoramento da atuação acadêmica dos alunos precisam ser objeto de melhorias e reavaliação por parte das instituições envolvidas. Em Sergipe, a ausência de tutores tem ocorrido com frequência. O coordenador do curso de Matemática apontou a dificuldade da seleção de tutores presenciais nos pólos. Das 18 vagas oferecidas no primeiro edital, cerca da metade foi preenchida, atuando-se com apenas um tutor por pólo. Nos pólos de Pacaraima/RR e Boa Vista/RR, os cursos de Matemática e Biologia iniciaram sem que os alunos tivessem recebido o material didático impresso referente às disciplinas específicas dos cursos. Considerando o acesso à Internet não satisfatório, o atraso no material impresso pode inviabilizar o andamento dos cursos (TCU, BRASIL, 2009, p. 3).

O relatório foi publicado em outubro de 2009, porém seus dados são de 2008. Pouco antes de sua publicação (abril/2009), o Sistema UAB teve a gestão transferida para a Capes, o que será tratado mais adiante. Nesse período, tanto as instituições públicas quanto os seus polos de apoio presenciais foram credenciados de forma experimental, e, posteriormente, receberam visitas das comissões de avaliação. Alguns polos foram considerados aptos, outros aptos com pendência ou não aptos.

De acordo com seu Relatório de Gestão (2011-2012), a DED/Capes iniciou, em agosto de 2011, um processo de monitoramento dos 766 polos vinculados à UAB em 2010, por meio de verificação in loco das condições exigidas. A situação encontrada foi comunicada ao dirigente mantenedor do polo e aos coordenadores UAB das IES que operam cursos. Se considerado apto, é integrado ao Sistema UAB, por meio de Portaria da Capes; se apto com pendências, o mantenedor tem prazo de 90 dias para resolvê-las e, caso contrário, pode ser desligado; e se não apto, o mantenedor tem 30 dias de prazo para recorrer da decisão, podendo voltar a ser apto, caso atenda às solicitações. A situação inicial foi assim classificada: 121 foram considerados aptos; 493, aptos com pendências (84,4% do total); e 164, não aptos. Segundo o relatório, oito estados não tiveram nenhum polo considerado apto; o estado do Tocantins teve o maior percentual de polos aptos; e dez estados apresentaram percentual de polos aptos acima da média nacional. A maioria dos polos aptos e aptos com pendência possui o município como mantenedor e, entre os não aptos, o maior número está nos mantenedores estaduais. Outro dado relevante diz respeito ao número de polos inativos, ou seja, que nunca haviam sido objeto de articulação da UAB: 141 polos.

Após o período para regularização, em 2012, a realidade ficou assim: 360 polos aptos, 252 aptos com pendências, 109 não aptos e 54 em fase de regularização, demonstrando a necessidade de supervisão dos polos como espaços de atendimento dos alunos de cursos a distância e vinculados à UAB.

Os Referenciais de Qualidade da EaD, tanto o de 2003 quanto o de 2007, restringem-se à elaboração dos projetos pedagógicos dos cursos, ou seja, foram direcionados a

aspectos que devem conter os projetos de novos cursos. Em 2007, o documento identificou a necessidade de explicitação de uma concepção de educação e currículo condizente com as especificidades da EaD, o que não era explicitado na versão de 2003. Os demais conteúdos assemelham-se e referem-se: a) ao sistema de comunicação; b) ao material didático; c) à avaliação; d) à equipe multidisciplinar; d) à infraestrutura de apoio; e) à gestão acadêmico-administrativa; f) à sustentabilidade financeira.

Alonso (2010) destaca que, além de suas especificidades, a discussão sobre a modalidade vem acompanhada do que seriam possibilidades e limites de seu uso, convertendo-se em critério de qualidade para afirmar ou negar a EaD. Muitas vezes o discurso aponta que a grande expansão da EaD acaba por ocasionar a falta de qualidade desse ensino em relação ao presencial. Contudo, concordamos com Dourado (2008) e Oliveira e Medeiros (2012), para os quais esse discurso não é válido, porque o ensino presencial também está vivenciando uma expansão, ou seja, a expansão, hoje, é uma realidade no ensino superior. Há, portanto, controvérsia na ideia de que a expansão seja elemento de redução na qualidade da educação a distância.

Outra vertente sobre o desafio da qualidade na educação a distância está relacionada diretamente às brechas do arcabouço legal, que se ressentem de regulamentação forte, com previsão de supervisão, regulação, acompanhamento e avaliação condizentes com a modalidade (DOURADO, 2008). Com a diferença de tratamento entre as instituições públicas e privadas, elas acabam por se desdobrar na exigência da qualidade e na institucionalização de um modelo de EaD (GIOLO, 2010). Nesse sentido, Salvucci, Lisboa e Mendes (2012) chamam a atenção para o cuidado que o Estado precisa ter ao formular e implementar as políticas públicas de EaD, a fim de que não se imponha a institucionalização de um único modelo de educação a distância, que pode não atender às expectativas sociais de determinada localidade ou região.

Netto, Giraffa e Faria (2010), ao analisarem o desafio da manutenção da qualidade em cursos a distância, fizeram uma comparação entre os indicadores traçados pelo MEC, pela Universidade Nacional de Educação a Distância (Uned), da Espanha, e a *Open University*, da Inglaterra, constatando que no Brasil e na Inglaterra são seguidas as mesmas categorias: gestão pedagógica, metodologia de ensino, materiais de uso, serviços de apoio ao estudante, avaliação, projeto pedagógico, infraestrutura, e que as instituições desses dois países possuem em comum com a Uned da Espanha as categorias de projeto pedagógico e infraestrutura.

Os indicadores que se destacam e são comuns: professores capacitados e proporção adequada alunos/tutores. Na *Open University*, destaca-se a análise do desempenho

dos tutores e na Uned, a utilização de biblioteca presencial e livraria digital. Netto, Giraffa e Faria (2010) sugerem que, além de laboratórios pedagógicos e de informática, se tenha também laboratórios virtuais.

No que diz respeito especificamente ao Brasil, no período de 2005 a 2007, o número de matriculados na EaD apresentou o salto significativo de 222,57%. Em relação ao número de vagas, o aumento foi de 263,97%. A Tabela 9 apresenta a evolução de IES, vagas, cursos e matriculados na EaD no Brasil, de 2005 a 2007.

Tabela 9
Quantidade de Instituições de Ensino Superior credenciadas para oferta de EaD e número de cursos de 2005 a 2007

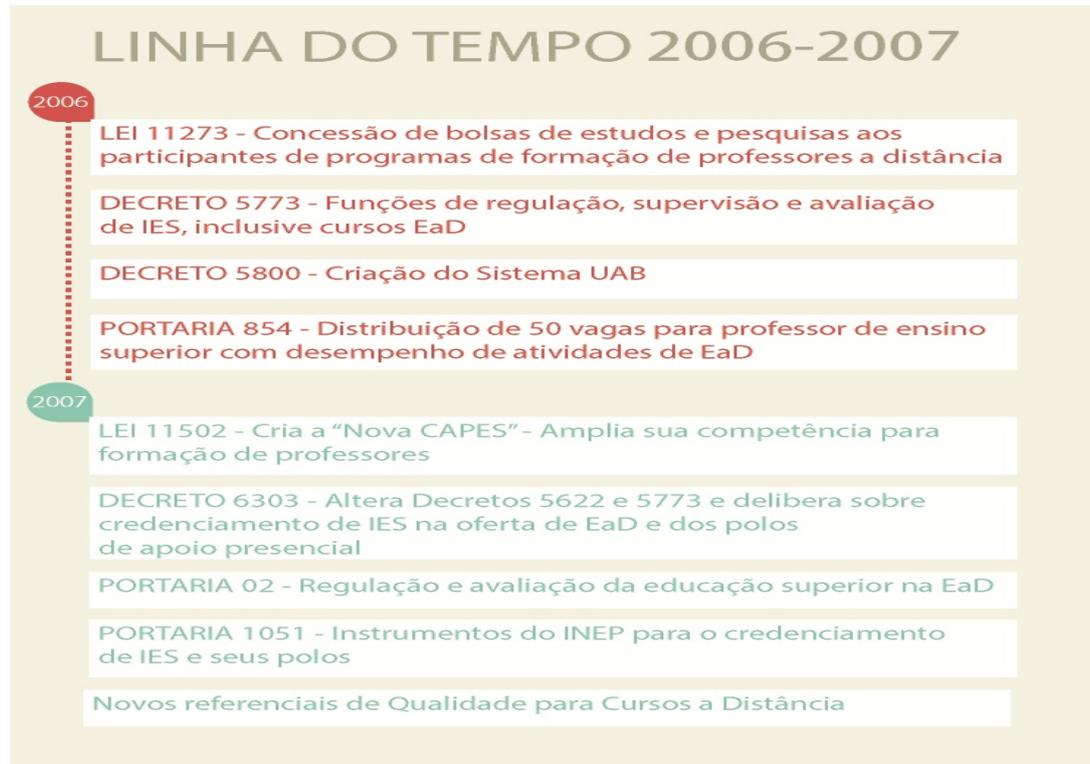
| Ano | Quantidade de IES | Porcentagem Aproximada | | Número de Cursos | Vagas | Total Matrículas |
|------|-------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|-----------|------------------|
| | | Matriculados IES Privada | Matriculados IES Pública | | | |
| 2005 | 61 | 68,00% | 32,00% | 189 | 423.411 | 114.642 |
| 2006 | 77 | 81,50% | 18,50% | 349 | 813.550 | 207.206 |
| 2007 | 97 | 89,00% | 11,00% | 408 | 1.541.070 | 369.766 |

Fonte: Elaborado pela autora (INEP/MEC)

É possível observar que o movimento de privatização das matrículas perdurou fortemente, saltando dos 68% registrados em 2005 para 89% em 2007.

Assim, para o período de 2006-2007, temos as principais regulamentações:

Figura 14
Instrumentos jurídicos que se referem à EaD: de 2006 a 2007



Fonte: Elaborado pela autora.

No fim de 2007, a Nova Capes assumiu responsabilidades com a formação de professores. A mudança pode ter induzido as ações de 2008, 2009 e 2010, com foco na formação de professores e nas ações da Nova Capes, com a criação da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto nº 6.755/2009), do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) (Portaria nº 9/2009) e dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. A Nova Capes assumiu, nesse período, a operacionalização do Sistema UAB (Portaria nº 318/2009), e passou a contribuir com sua estrutura para a execução do Parfor.

Com a criação dos Fóruns Estaduais Permanentes (Decreto nº 6.755/2009), a oferta de cursos a distância pelo Parfor passou a ser definida por meio de um estudo de demanda e necessidades. Os cursos Parfor, por sua vez, só podiam ser ofertados quando da apresentação de ata de aprovação de sua necessidade pelo Fórum acompanhada pelo plano estratégico.

O Quadro 9 apresenta o inventário de alguns instrumentos publicados entre 2008 e 2009.

Quadro 9

| Instrumentos jurídicos que se referem à EaD: de 2008 a 2009 | | |
|--|---|---|
| Ano | Documento legal | Descrição |
| 2008 | Parecer CNE/CES nº 66, de 13 de março de 2008. | Estabelece diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância e normas processuais para o trâmite do(s) projeto(s) de curso(s) protocolado(s) em conjunto. |
| 2008 | Portaria CAPES nº 64, de 8 de maio de 2008 | Altera a Modalidade de Aplicação a partir da descentralização de crédito para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na implantação e implementação de cursos pelas Instituições Públicas de Ensino Superior parceiras do Sistema Universidade Aberta do Brasil. |
| 2008 | Portaria Conjunta SEED/SETEC nº 99, de 14 de agosto de 2008 | Constitui a Comissão para supervisionar a implementação e oferta dos cursos do Programa e-Tec Brasil (Escola Técnica Aberta do Brasil). |
| 2008 | Portaria MEC nº 1.050, de 22 de agosto de 2008. | Credencia, em caráter experimental, exclusivamente para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância aprovados no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), as instituições públicas de ensino superior. |
| 2008 | Portaria CAPES nº 191 e 192, de 22 de dezembro de 2008 | Altera a modalidade de aplicação de dotação orçamentária e a descentralização de crédito para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo em vista a implantação e implementação de cursos, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. |
| 2008 | Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. | Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet). |
| 2009 | Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. | Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada e dá outras providências. |
| 2009 | Portaria CAPES nº 31, de 26 de março de 2009. | Trata da descentralização para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do crédito orçamentário referente a Ação 8429. Sobre a Capacitação e Formação Inicial e Continuada, a Distância, de Professores e Profissionais para a Educação Pública. |
| 2009 | Portaria MEC nº 318, de 2 de abril de 2009. | Transfere para a Capes a operacionalização do sistema UAB |
| 2009 | Portaria SEESP/MEC nº 3 de 22 de abril de 2009. | Divulga o resultado da avaliação para o cadastramento e seleção de cursos de Instituições Públicas de Educação Superior no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2009 | Portaria Normativa nº 9, de 30 de junho de 2009. | Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação (Parfor) presencial e a distância. |
| 2009 | Portaria MEC nº 653, de 2 de julho de 2009. | Fixa o quantitativo de vagas para provimento por Instituição Federal de Ensino Superior. |
| 2009 | Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009. | Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e credenciamento de polo com seleção por amostragem. |
| 2009 | Portaria CAPES nº 72, de 17 de junho de 2009 | Institui a Comissão de Acompanhamento e Avaliação da produção de conteúdos pedagógicos referente aos cursos do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). |
| 2009 | Portaria CAPES nº 94, de 5 de agosto de 2009 | Institui a Comissão de Seleção para a realização da análise e seleção dos Termos de Referência do Edital Pró-Equipamentos da Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| | P | D |

| | | |
|------|---|---|
| 2009 | Portaria MEC nº 802, de 18 de agosto de 2009. | Dispõe sobre a implantação de polos de apoio presencial nos municípios listados no Anexo I, referente às ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de compor o conjunto de polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil bem como aprova as instituições de ensino superior públicas, para oferta de cursos em polos do Sistema UAB. |
| 2009 | Portaria MEC nº 803, de 18 de agosto de 2009 | Implementa o Sistema UAB com polos de apoio presencial oriundos do Programa Pró-Licenciatura. |
| 2009 | Portaria MEC nº 858, de 4 de setembro de 2009. | Credencia, em caráter experimental, exclusivamente para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, aprovados no âmbito da UAB, as instituições públicas de ensino superior listadas em anexo. |
| 2009 | Portaria MEC nº 883, de 16 de setembro de 2009. | Estabelece as Diretrizes Nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. |
| 2009 | Portaria CAPES nº 180, de 8 de dezembro de 2009 | Altera a Modalidade de Aplicação de Orçamento, com o objetivo de descentralizar para o FNDE a implantação de cursos da Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2009 | Portaria MEC nº 1.224, de 23 de dezembro de 2009. | Fixa o quantitativo de vagas de cargos de Professor da Carreira de Magistério Superior Federal destinadas a provimento por cada Instituição Federal de Ensino Superior, vinculada ao MEC, conforme Anexo I da presente portaria, em cumprimento a Portaria MP nº 496, de 22 de dezembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 23/12/2009. |
| 2009 | Portaria MEC nº 1.225, de 23 de dezembro de 2009. | Fixa o quantitativo de vagas de cargos de Técnico-Administrativo em Educação, integrante do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação (PCCTAE), destinadas para provimento por cada Instituição Federal de Ensino Superior, vinculada ao MEC, conforme Anexo I da presente portaria, em cumprimento a Portaria MP nº 496, de 22 de dezembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 23/12/2009 (Ref.: Portaria MP 496/2009; Portaria MEC 1.226/2008; Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades - REUNI 2008 e 2009, Programa de Expansão das Universidades Federais 2008 e 2009 e Universidade Aberta do Brasil - UAB 2008) (O Anexo I foi substituído de acordo com Portaria MEC nº 166, de 11 de fevereiro de 2010). |

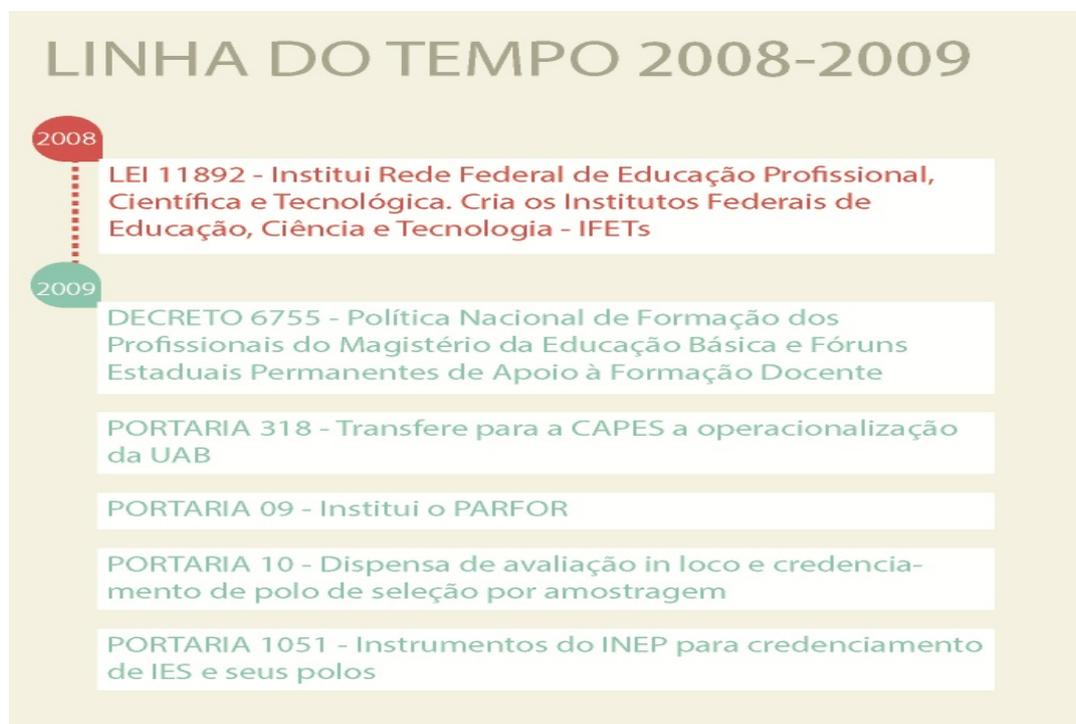
Fonte: Elaborado pela autora com base no site do CNE, Capes e MEC.

Em 2009, houve mudanças na avaliação in loco dos polos de apoio presencial, passando a ser permitida a avaliação por amostragem (Portaria nº 10/2009). Isso ocorre em decorrência do aumento significativo de pedidos ao MEC de credenciamento de polos de apoio presencial.

Dando continuidade à indução e fomento para aumento das vagas de EaD no setor público, o governo federal autorizou provimento de mais vagas para professores (ainda incipientes), por meio de várias Portarias e credenciou experimentalmente IES públicas para oferta de EaD (Portaria nº 858/2009). Em relação às vagas de professores para atuar na EaD, ainda são inexistentes estudos sobre o impacto dessa política na institucionalização da educação a distância nas IES públicas e sobre a atuação dos professores concursados nas suas

respectivas Ipes, no processo de institucionalização dessa modalidade de ensino. É perceptível que, em muitas Ipes, as vagas destinadas à EaD são diluídas pelos professores concursados, que muitas vezes acabam não possuindo nenhum vínculo ou atividade com a modalidade na instituição.

Figura 15
Principais instrumentos jurídicos que se referem à EaD: de 2008 a 2009



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2010, os instrumentos jurídicos relacionam-se às Comissões e Fóruns para apoiar e avaliar o desenvolvimento do Sistema UAB (Portarias Capes nº 77, 78, 79, 117, 162/201) e do Programa e-Tec Brasil (Portaria Seed/SETEC nº 15/2010). Além desses, há a criação do Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA/SUS) (Decreto nº 7.385/2010). O inventário de alguns instrumentos jurídicos que se relacionam à EaD no ano de 2010 podem ser observados no Quadro 10 a seguir.

Quadro 10

| Instrumentos jurídicos que se referem à EaD no ano de 2010 | | |
|---|--|--|
| Ano | Documento legal | Descrição |
| 2010 | Portaria MEC nº 40, de 21 de janeiro de 2010. | Dispõe sobre a implantação de polos de apoio presencial nos municípios do estado de Minas Gerais, referente às ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de compor o conjunto de polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil, bem como aprovar as Ipes para oferta de cursos em polos do Sistema UAB. |
| 2010 | Portarias MEC nº 159, 328, 329, 346, 516, 630, 641, 672, 789, 1125, 1134, 1209, 1290, 1353, 1354 e 1394. | Relacionadas à distribuição de vagas de professores e técnicos administrativos educacionais para as Ifes, inclusive para o Sistema UAB. |
| 2010 | Portaria Conjunta SEED/SETEC nº 10, de 5 de fevereiro de 2010. | Institui a Comissão de Acompanhamento a supervisão da implementação e oferta de cursos de nível médio do Programa e-Tec Brasil (Escola Técnica Aberta do Brasil). |
| 2010 | Portaria SEED/MEC nº 11, de 8 de fevereiro de 2010. | Institui a Comissão Independente de Especialistas em Educação a Distância, para análise e julgamento das propostas apresentadas no âmbito do Edital SEED/MEC nº 1, de 18 de dezembro de 2009. |
| 2010 | Portaria Conjunta SEED/SETEC nº 15, de 2 de março de 2010. | Designa membro da Comissão de Qualificação dos Polos para levantar dados sobre os polos de apoio presencial dos cursos do Programa e-Tec Brasil (Escola Técnica Aberta do Brasil). |
| 2010 | Portarias MEC nº 370 e 371, de 29 de março de 2010. | Implanta os polos de apoio presencial nos municípios do estado do Rio Grande do Norte e Piauí, referentes às ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de compor o conjunto de polos do Sistema UAB. |
| 2010 | Portaria CAPES nº 75, de 14 de abril de 2010. | Cria o Grupo Assessor para Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria CAPES nº 77, de 14 de abril de 2010 | Institui o Banco de Consultores para Acompanhamento e Avaliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria CAPES nº 78, de 14 de abril de 2010. | Institui os Fóruns de Área do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), constituído pelas áreas especificadas na Portaria. |
| 2010 | Portaria CAPES nº 79, de 14 de abril de 2010. | Trata dos Fóruns Nacional e Regionais de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria CAPES nº 117, de 9 de junho de 2010. | Institui a Comissão Técnica de Biblioteconomia para acompanhar e avaliar as implementações de cursos de Bacharelado do Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria CAPES nº 162, de 11 de agosto de 2010. | Nomeia os membros para o Grupo Assessor do Sistema Universidade Aberta do Brasil. |
| | Por | P |

| | | |
|------|---|---|
| 2010 | Portaria MEC nº 1.043, de 16 de agosto de 2010. | Prorroga, até 30 de outubro de 2010, o credenciamento experimental para ofertas de cursos a distância das instituições públicas vinculadas ao Sistema UAB. |
| 2010 | Portaria CAPES nº 200, de 11 de outubro de 2010 | Trata da alteração da Modalidade de Aplicação de dotação orçamentária consignada na Lei ° 12.214, de 26 de janeiro de 2010. |
| 2010 | Portaria Normativa MEC nº 22, de 26 de outubro de 2010. | Institui o Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República Popular de Moçambique, e dá outras providências. |
| 2010 | Portaria MEC nº 1.326, de 18 de novembro de 2010. | Aprova o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação: Bacharelados e Licenciatura, na modalidade de educação a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) [Revogada]. |
| 2010 | Portaria MEC nº 1369, de 07 de dezembro de 2010. | Credencia instituições públicas de educação superior e polos de apoio presencial vinculados aos Sistema UAB. |
| 2010 | Decreto nº 7.385, de 8 de dezembro de 2010. | Institui o Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde – UNA/SUS. Alterado pelo Decreto 8041/2013, o qual passa a permitir a integração das IPES credenciadas para oferta de <i>lato sensu</i> a distância. |

Fonte: Elaborado pela autora com base no site do MEC e Capes.

Podemos dizer que 2010 foi o ano de organização da Capes para o desenvolvimento do Sistema UAB, com a participação da comunidade científica e acadêmica. Nesse ano foram criados pela Capes, por meio de portarias, os Fóruns Nacionais de Coordenadores UAB e de área; o grupo assessor para a UAB; o Banco de Consultores para Acompanhamento e Avaliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil; e uma comissão técnica de Biblioteconomia para acompanhar a implementação dos cursos de bacharelado pela UAB.

As instituições de ensino superior públicas não passaram pelos mesmos processos aos quais foram submetidas as instituições particulares para o credenciamento da EaD, principalmente do Sistema UAB. Desde a sua implementação, foram realizados credenciamentos experimentais até outubro de 2010 (Portaria MEC nº 1.043/2010), e em dezembro desse ano foi editada a Portaria nº 1369, de credenciamento.

A Portaria MEC nº 22/ 2010 instituiu um Programa de Apoio, nos moldes da UAB, à expansão do ensino superior em Moçambique, em cooperação com as IES brasileiras e estrangeiras participantes, e sob a coordenação e implementação da Capes, em parceria com a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) [Art. 1º].

Vale ressaltar que o Art. 3º da Portaria MEC nº 22/ 2010 dispõe que a

operacionalização desse Programa de Apoio fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária, ou seja, não a prevê inicialmente. Por ser um programa novo, não existem informações sobre sua implementação e desenvolvimento, faltando, inclusive, sua descrição no site da Capes e da UAB, ou seja, nos sites institucionais não foi encontrada nenhuma referência ou link para informações.

Encontramos essas informações no site elaborado por uma das instituições parceiras, intitulado “Cooperação Moçambique-Brasil”⁴⁵. De acordo com o site, os cursos são ofertados no modelo adotado pela UAB, e estão em trâmite algumas adaptações, considerando a realidade do local. Foram abertos três polos de apoio presencial nas cidades moçambicanas de Maputo, Beira e Lichinga. Os cursos ofertados são: Bacharelado/Licenciatura em Administração Pública (90 vagas); Licenciatura em Ensino Básico (180 vagas); Licenciatura em Ensino de Biologia (180 vagas) e Licenciatura em Ensino de Matemática (180 vagas). Estão atuando coletivamente cinco universidades brasileiras e duas de Moçambique.

Ainda em 2010, ampliando as ações do Governo Federal, foi lançado o Decreto nº 7.385/2010, que instituiu o Sistema Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS), no âmbito do Ministério da Saúde. O mesmo Decreto instituiu a Rede UNA-SUS, composta por Ipes credenciadas pelo MEC para a oferta de cursos a distância, em convênio com o Ministério da Saúde, para atuação articulada, desenvolvendo cursos de especialização *lato sensu* como formação continuada aos profissionais da saúde pública.

No que se refere à EaD, o Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) reconheceu a importância da educação a distância, mas ressaltou a necessidade de aprimoramento dos seus processos de avaliação e acompanhamento (LIMA, 2013). Como recomendação, o Documento-Referência observou que os polos de apoio presenciais podem se tornar centros de formação continuada de professores, ao passo que recomendou, ainda, a substituição dos tutores de polos por professores efetivos (DOURADO; SANTOS, 2011). A Conae foi realizada entre 28 de março e 1º de abril de 2010, sob a temática “Construindo um sistema nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”, e elaborou seu Documento-Referência para respaldar as discussões e a elaboração do novo PNE.

O Documento-Referência da Conae, quando tratou da EaD, mencionou a necessidade de uma estratégia de solução emergencial para a formação de professores no Brasil, acrescentado que essa modalidade de ensino só deveria ser o caminho quando não

45 Disponível em: <http://www.eadbrasilmocambique.org/parceiros>

houvesse possibilidades para cursos presenciais.

A formação inicial deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/às professores/as leigos/as que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, como aos/às professores/as de educação infantil e anos iniciais do fundamental em exercício, possuidores/as de formação em nível médio. *Assim, a formação inicial pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EaD para os/as profissionais da educação em exercício, onde não existam cursos presenciais, cuja oferta deve ser desenvolvida sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação. Quanto aos/às profissionais da educação em exercício, sua formação continuada pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EaD, nos locais onde não existam cursos presenciais.* A oferta de formação deve ser ampliada e contar com a participação dos conselhos estaduais e municipais de educação, a fim de garantir as condições de acompanhamento dessa formação. A formação e a valorização dos/das profissionais do magistério devem contemplar aspectos estruturais, particularmente, e *superar as soluções emergenciais, tais como: cursos de graduação (formação inicial) a distância* (CONAE, 2010, p. 80, grifos nossos).

A articulação entre o MEC e os sistemas de ensino, envolvendo as universidades no contexto da implantação de um sistema nacional de educação, deve visar às políticas públicas de ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade, *priorizando o ensino presencial e fazendo o acompanhamento dos cursos de EaD, de maneira que estes, quando forem necessários, sejam implantados com qualidade sócia*. (CONAE, 2010, p. 84, grifos nossos).

Ao analisar o Documento-Referência da Conae, Zuin (2010, p. 970) ressalta que a EaD é um tema de referência quando se analisam, de forma mais ampliada, as questões relacionadas às tecnologias de informação e comunicação (TIC). Para Zuin (2010, p. 971), o Documento-Referência deixa transparecer a preocupação com o aligeiramento da formação de professores. De fato, o Documento-Referência indica a necessidade de extinguir práticas aligeiradas da formação de professores, sobretudo no que se refere às praticadas pelas IES privadas.

Extinguir, ainda, todas as políticas aligeiradas de formação por parte de “empresas”, por apresentarem conteúdos desvinculados dos interesses da educação pública, bem como superar políticas de formação que têm como diretriz o parâmetro operacional do mercado e visam um novo tecnicismo, separando concepção e execução na prática educacional. (CONAE, 2010, p. 80).

A preocupação expressa no Documento-Referência da Conae, de acordo com Zuin (2010), está na qualidade do processo ensino-aprendizagem, principalmente quando comparado ao ensino presencial.

O pressuposto básico do Documento-Referência é o de que não há como desconsiderar as diferenças qualitativas existentes entre processo de ensino e aprendizagem realizado presencialmente e a distância. Se, já nos processos formativos presenciais, há várias dificuldades de acompanhamento e avaliação dos problemas de toda ordem que possam surgir, o que dizer de tais dificuldades ocorridas em processos a distância? (ZUIN, 2010, p. 972).

Conforme o autor (2010, p. 974), há dois posicionamentos em relação à EaD que ficaram expressos no Documento-Referência da Conae:

1) dever-se-ia coadunar as práticas educacionais a distância com a formação continuada, uma vez que se trataria de um espécie de complemento formativo importante para o desenvolvimento do capital cultural dos agentes educacionais. Justamente por se tratar de um complemento, ela não poderia ser associada aos processos formativos/educacionais iniciais, os quais demandariam a presença efetiva dos professores; 2) se houvesse o incentivo da associação entre a EaD e os cursos de formação inicial de forma ampla e irrestrita, então, se legitimariam a produção e a reprodução desenfreada da chamada indústria de diplomas.

Essas discussões alimentaram a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência 2011-2020. Em resposta às críticas sobre a falta de diagnósticos do novo PNE, advindas da comunidade política e acadêmica, o MEC divulgou duas notas técnicas ainda em 2011: a primeira descreve como se pretende atingir cada uma das 20 metas expressas no novo PNE, e a segunda demonstra a disponibilidade financeira para atingir as metas traçadas.

No que se refere à EaD, a expressão “educação a distância” não aparece muitas vezes no Projeto de Lei do novo PNE, como também no primeiro documento da Nota Técnica que o acompanha. Diferentemente do PNE 2001-2010, não há metas específicas e dedicadas à EaD no novo PNE; nele, a EaD aparece vinculada à educação profissional, à pós-graduação *stricto sensu* e à educação de jovens e adultos, sendo descrita como uma mera estratégia para a expansão do acesso (RODRIGUES; LIMA; FARIA, 2011).

Nessas condições, a primeira Nota Técnica traz números de ampliação de acesso, demonstrando o caráter expansionista esperado pela modalidade no PNE, entre 2011-2020.

Para o atendimento da meta prevista, torna-se imprescindível um terceiro plano de expansão da rede federal, que importaria na implantação de 60 (sessenta) novas unidades de ensino a cada ano, durante a vigência do próximo Plano Nacional de Educação (2011 a 2020), levando a Rede Federal à configuração de aproximadamente 1.000 unidades ao final desta década, com pelo menos 550 mil alunos em cursos de nível médio presenciais e 363 mil alunos em cursos a distância, com apoio de laboratórios móveis. (MEC, 2011a, p. 72, grifos nossos).

Rodrigues, Lima e Faria (2010) ressaltam que no novo PNE (2011-2020) não há previsão de ações que se refiram à institucionalização da EaD nas IES públicas, muito menos perspectiva de investimento em pesquisas na área, como estava previsto no PNE anterior (2001-2010).

Isso pode ser percebido quando se analisa a segunda Nota Técnica divulgada pelo MEC, a qual detalha o investimento financeiro previsto para atingir as metas previstas no novo PNE. Na planilha financeira de investimento dessa segunda Nota Técnica, a EaD é destaque para o alcance da meta de expansão do ensino superior no Brasil: “Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta”. A planilha financeira da segunda Nota

Técnica pontua que houve um “aumento de 5,3 milhões de matrículas, sendo 26,4% públicas (1.148.519) e, destas, 50% presenciais (709.206) e 50% EaD (709.206) ao custo de R\$ 15,5 mil e R\$ 3,09 mil/aluno-ano, respectivamente” (MEC, 2011b, p. 1). Percebe-se que, nessas condições, a previsão de custeio dos gastos com a oferta de EaD pelo setor público corresponde a menos de 30%, se comparada aos cursos presenciais (FARIA, 2011).

Lima (2013) pondera, então, que no PNE 2001-2010 o foco da EaD passou da regulação, expansão e formação de professores e do ensino profissionalizante para a continuidade de expansão de oferta da educação profissional, ampliando o foco no PNE 2011-2020 para a educação a distância na pós-graduação *stricto sensu*, como pôde ser observado, na Tabela 6. Houve a ampliação de matrículas no mestrado, que passaram de 1.300 matriculados ativos em 2011 para 5.010 matriculados ativos em 2013 (quando foram registrados 241 concluintes de mestrado EaD pelo Sistema UAB), secundarizando o papel da EaD e permitindo ações sem definição clara de políticas para a modalidade (DOURADO; SANTOS, 2011). Carvalho, Lima e Faria (2011) questionam como ficarão as políticas para a institucionalização da EaD na graduação e pós-graduação *lato sensu* no ensino público e nas IES públicas de forma geral. Conforme dados do último Censo do Ensino Superior (2011), a EaD continua com expansão progressiva e superior aos cursos presenciais.

De acordo com Lima (2013), esses elementos de análise aparentemente justificam a mudança feita pelo MEC, ao transferir para a Capes a coordenação da EaD no país, visto que a proposta para a educação a distância passa da formação inicial para a *stricto sensu*, demonstrando o objetivo de ligá-la a uma agência voltada para a pós-graduação. A preocupação, ao analisar a mudança dessa política, mesmo com o novo PNE tramitando no Congresso Nacional, é que, aprovado como está, poderá acarretar, no âmbito da EaD, uma mudança por exaustão ou por deriva, na medida em que não apresenta ações para que as IES possam institucionalizar a educação a distância.

Caso se confirme a suspeita, poderá haver um rompimento com a meta da UAB, no que diz respeito à formação inicial e continuada de professores. Esse rompimento, por sua vez, influenciará o processo anteriormente traçado para o investimento, que passará a privilegiar os cursos de formação continuada e os *stricto sensu*, tendo como modelo a UAB, em detrimento da graduação, já que os cursos a distância não estão institucionalizados nas IES públicas (FARIA, 2011). Os cursos da UAB são mantidos provisoriamente por bolsas, via regulamentações do FNDE, e, além disso, não são computados na carga horária do professor e do coordenador. O pessoal de apoio, remunerado por meio de bolsas, também não tem seus ganhos aumentados (LIMA, 2013). Além disso, não se pode esquecer que a suspeita de

rompimento da meta inicial do Sistema UAB é percebida no Parfor, visto que este privilegia o ensino presencial na formação inicial, e a formação continuada de professores que oferece está sendo conduzida por meio de cursos a distância.

Pode-se dizer que a mudança na EaD, realizada ao longo de sua trajetória, está ocorrendo de forma gradual. Uma vez reconhecida essa modalidade pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, ela foi sendo adaptada, de forma sutil e gradual, ao longo do tempo, e, conforme pode ser percebido nesta pesquisa, continuará mudando (LIMA, 2013). Uma mudança que se faz necessário considerar ainda, na análise da trajetória da institucionalização pública da EaD, é o anúncio feito pelo então Ministro da Educação, Aloízio Mercadante, em junho de 2013, de sua pretensão de enviar Projeto de Lei ao Congresso Nacional para a criação de uma universidade federal de educação a distância, com o objetivo de que esta incorpore a atual UAB. O ministro justificou a iniciativa citando a alta demanda por vagas nas IES públicas registradas no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) [SENADO FEDERAL, 2013]. O anúncio indica tanto a confirmação da EaD como uma estratégia de ampliação de vagas públicas, quanto a inexistência de uma política de institucionalização da EaD nas IES que aderiram ao Sistema UAB, visto que esse fomento poderá migrar para uma nova IES pública, que concentraria as práticas educação a distância no sistema público federal.

Desta forma, os principais marcos do ano de 2010 são:

Figura 16
Principais instrumentos jurídicos que se referem à EaD: 2010.



Fonte: Elaborado pela autora.

Para finalizar a análise da trajetória da regulamentação da EaD, com seus planos e ações no ensino superior, apresentamos o Quadro 11, para o período de 2011-2012.

Instrumentos jurídicos da EaD: de 2011 a 2012.

| Instrumentos jurídicos que se referem à EaD - 2011 a 2012 | | |
|--|--|--|
| Ano | Documento legal | Descrição |
| 2011 | Portaria SEED/MEC nº 7 de 9 de fevereiro de 2011. / Portaria SEED/MEC nº 12 de 24 de fevereiro de 2011. | Nomeia os avaliadores para visitas de acompanhamento do cumprimento das ações nos polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil, descritos na Portaria. |
| 2011 | Portarias MEC nº 184, 186 e 526 | Relacionadas à distribuição de vagas de professores e técnicos administrativos educacionais para as IFES, inclusive para o Sistema UAB. |
| 2011 | Portaria Normativa MEC nº 11, de 18 de maio de 2011. | Regulamenta a implantação do Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República de Moçambique, instituído pela Portaria Normativa MEC nº 22, de 26 de outubro de 2010. |
| 2011 | Portaria Interministerial MEC/MS nº 1.387, de 14 de junho de 2011. | Designa os membros, titulares e suplentes, do Conselho Consultivo do Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA/SUS), nos termos do inciso I do art. 4º do Decreto nº 7.385, de 8 de dezembro de 2010, que institui o Sistema. |
| 2011 | Portaria CAPES nº 157, de 8 de setembro de 2011. | Trata do conjunto de instituições públicas de nível superior que passaram a integrar o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2011 | Portaria Normativa MEC nº 21, de 13 de outubro de 2011 | A revalidação de diplomas concedidos por instituições estrangeiras, nos casos específicos de cursos oferecidos na modalidade de educação a distância, devem ser feitos por instituições federais. |
| 2011 | Portaria CAPES nº 209, de 21 de outubro de 2011 | Aprovou o regulamento para o fomento dos cursos de mestrado profissional para qualificação de professores da rede pública da educação básica, nas modalidades presencial e a distância. |
| 2011 | Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011. | Institui a Rede e-Tec Brasil. |
| 2011 | Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 | Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) |
| 2011 | Portaria MEC nº 1.328, de 23 de setembro de 2011. | Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. |
| 2011 | Portaria CAPES nº 241, de 2 de dezembro de 2011. | Altera a Modalidade de Aplicação de dotação orçamentária consignada na Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro 2011. |
| 2011 | Portaria MEC nº 1.741, de 12 de dezembro de 2011. | Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). |
| 2011 | Lei nº 12.551 de 15 de dezembro de 2011. | Altera o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para não haver distinção entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego. |
| 2012 | Portaria Normativa MEC nº 4, de 2 de fevereiro de 2012 | Fixa o quantitativo de vagas para as universidades federais realizarem provimento para o cargo de Técnico-Administrativo, nível de classificação B, integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos, Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, conforme Anexo I, dessa Portaria. |
| | | |

| | | |
|------|---|---|
| 2012 | Decreto nº 7.692, de 02 de março de 2012. | Modifica as competências da Diretoria de Educação a Distância/Capes. |
| 2012 | Lei nº 12.603, de 03 de abril de 2012. | Altera o artigo 80 da LDB nº 9.394/96, para beneficiar a EaD com a redução de custos em meios de comunicação. |
| 2012 | Lei n.º 12.695, de 25 de julho de 2012 | Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundeb às instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei n.º 8.405, de 9 de janeiro de 1992 |
| 2012 | Portaria MEC nº 1006, de 10 de agosto de 2012. | Instituiu o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Pares). |
| 2012 | Projeto de Lei nº 4.372, de 31 de agosto de 2012. | Em discussão no Congresso Nacional, cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), e dá outras providências. |
| 2012 | Portaria CAPES/MEC nº 170, de 05 de dezembro de 2012. | Institui o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB. |
| 2012 | Portaria CAPES/MEC nº 175, de 14 de dezembro de 2012. | Designar a Presidente e duas vice-presidentes do Fórum Nacional dos Coordenadores do Sistema UAB. |

Fonte: Elaborado pela autora, com base no site do MEC e Capes.

Moraes (2011) observa que a Seed foi extinta em 18 de janeiro de 2011, conforme nota do Ministério da Educação, mas sua extinção de fato ocorreu em maio desse ano, por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, revogado pelo Decreto nº 7.690 de 02 de março de 2012, que dispõe sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos do Ministério da Educação. Foi a partir do Decreto nº 7.480 que a Seed foi extinta e do qual nasceu a Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior do MEC (Seres).

Ainda em 2011 há de se registrar a criação da Rede e-Tec Brasil (Decreto nº 7.589/2011) e da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Portaria MEC nº 1.328/2011). A Rede e-Tec foi implementada e coordenada pelo Ministério da Educação e constituída por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem e instituições vinculadas aos sistemas de ensino estaduais. Sua finalidade foi ampliada com relação ao Decreto anterior, passando a desenvolver a educação profissional e

tecnológica na modalidade a distância, e não apenas a educação profissional técnica, conforme ocorria até então. Isso quer dizer que se ampliou a oferta de cursos para contemplar os cursos tecnológicos, o que também já era feito pela UAB, o que pressupõe uma dualidade de ações, ou seja, faltava uma relação entre os sistemas e secretarias do MEC para o ajuste da agenda e a formulação de novas políticas que envolvem a modalidade.

A Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica é coordenada e supervisionada pelo Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica, instituído pela Portaria MEC nº 1.087, de 10 de agosto de 2011, e tem como finalidade formular, coordenar e avaliar as ações e programas do Ministério da Educação (MEC), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Cabe a ela fazer a articulação com os sistemas de ensino e com os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, e o apoio financeiro é realizado em consonância com os planos estratégicos dos Fóruns Estaduais.

Como medida de adaptação, a Lei nº 12.551/2011 alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Decreto Lei nº 5.452/1942), permitindo que o empregado trabalhe em casa, ou seja, a distância. Também a Lei nº 12.603/2012 beneficiou a EaD, ao reduzir os custos em meios de comunicação para essa modalidade.

Em agosto de 2012, o MEC editou a Portaria nº 1.006, instituindo o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Pares), justamente quatro meses antes do Projeto de Lei nº 4.372/2012 para a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes). Essa decisão demonstra o papel e o lugar de relevância que a regulação e a supervisão têm assumido nas políticas e ações do Governo na área do ensino superior.

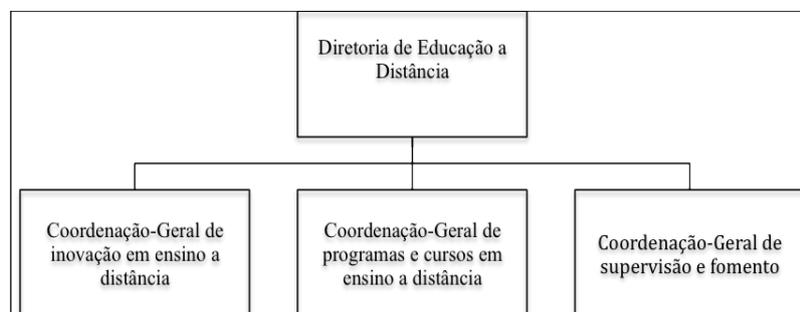
O Pares é coordenado, supervisionado e executado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) e assessorado por um Conselho Consultivo composto por membros da própria Seres, do Inep, da Capes, das IES federais e privadas e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, sem a previsão de um membro do Conselho Nacional de Educação. O objetivo do programa é aprimorar os instrumentos normativos para as ações de regulação e supervisão, promover estudos e pesquisas na área, institucionalizar e uniformizar procedimentos, entre outros. Todo esse movimento em função da criação recente da Seres/MEC tem demonstrado a falta de coordenação das ações e atribuições que deveria ocorrer entre a Seres, a Capes e o Inep, no âmbito do acompanhamento do ensino superior.

Com o Decreto nº 7.692/2012, houve uma adaptação da Diretoria de Educação a Distância da Capes (DED/Capes), que manteve, contudo, suas atribuições no âmbito da UAB e do Parfor e em programas com secretarias do MEC. Nessa reorganização, a DED manteve a Coordenação-Geral de Supervisão e Fomento, mas houve a exclusão de uma Coordenação-Geral e a junção da Coordenação-Geral de Infraestrutura de Polos e Núcleos com a de Política de Tecnologia de Informação, formando a Coordenação-Geral de Inovação em Ensino a Distância.

Com as mudanças, o novo organograma da DED/Capes passou a ser o seguinte:

Figura 17

Organograma da DED/Capes, em 2012



Fonte: Lima (2013, p. 161).

No fim de 2012, a Capes instituiu novamente o Fórum de Coordenadores UAB, com nova presidência, dando continuidade a uma ação que vinha sendo desenvolvida desde 2010. Apreciamos essa capacidade de continuidade promovida pela Capes como uma ação que tem tido bons resultados, apesar de não ser uma política de Estado implementada com a escuta da comunidade acadêmica, científica, ou seja, da sociedade, e segundo o conceito de autonomia inserida. Ao contrário, foi um ato de governo ou gestão, que pode ser alterado a qualquer momento. A constituição dos Fóruns de Coordenadores UAB representa a inserção da sociedade nos debates sobre EaD, associada à organização burocrática (DED/Capes), por meio da gestão das relações, discussões e do levantamento das necessidades e possibilidades de quem atua na implementação da UAB/EaD pública, ou seja, os gestores da ponta, intitulados Coordenadores Institucionais UAB.

O Fórum de Coordenadores UAB vem desenvolvendo um trabalho substantivo no fomento à cooperação nas discussões⁴⁶ de concepções, adaptações e encaminhamentos das

⁴⁶ Além dos encontros realizados entre os membros do Fórum com os da DED/Capes, o Fórum emite “cartas” à Diretoria, com diagnósticos e sugestões, recebendo, em alguns momentos, cartas resposta.

ações da EaD pelas Ipes, para que se possa, com estabilidade, partir para o processo de institucionalização. O Fórum mostrou ser um elemento de articulação entre Ipes e Capes, e com as outras instâncias do MEC, atuando, também, como elemento de cooperação entre eles (LIMA, 2013).

Assim, em 2011 e 2012, percebe-se uma continuidade da expansão das ações de institucionalização da EaD para as Ipes integrantes do Sistema UAB. Há novas vagas para professores das Ifes e novas Ipes passam a integrar o Sistema UAB, conforme dispõe a Portaria Capes nº 157/2011.

É possível perceber que na constituição da EaD, neste término de análise das ações desenvolvidas no período de 2002 a 2012, as regulamentações definidas no país, tanto em nível de regulação quanto de acompanhamento e avaliação, conduziram a uma concepção, baseada principalmente no desenvolvimento do Sistema UAB. Este, por seu turno, acabou por disseminar um modelo para a constituição de polos de apoio presencial, da relação professor-tutor-aluno e o valor do salário dos tutores (LIMA, FARIA, DESIDERIO, 2013) e dos profissionais nas IES privadas. Essa unicidade de modelo gera o questionamento sobre se ele seria o ideal para garantir a qualidade da oferta.

Assim, podemos verificar que os marcos de 2011 e 2012 foram:

Figura 18

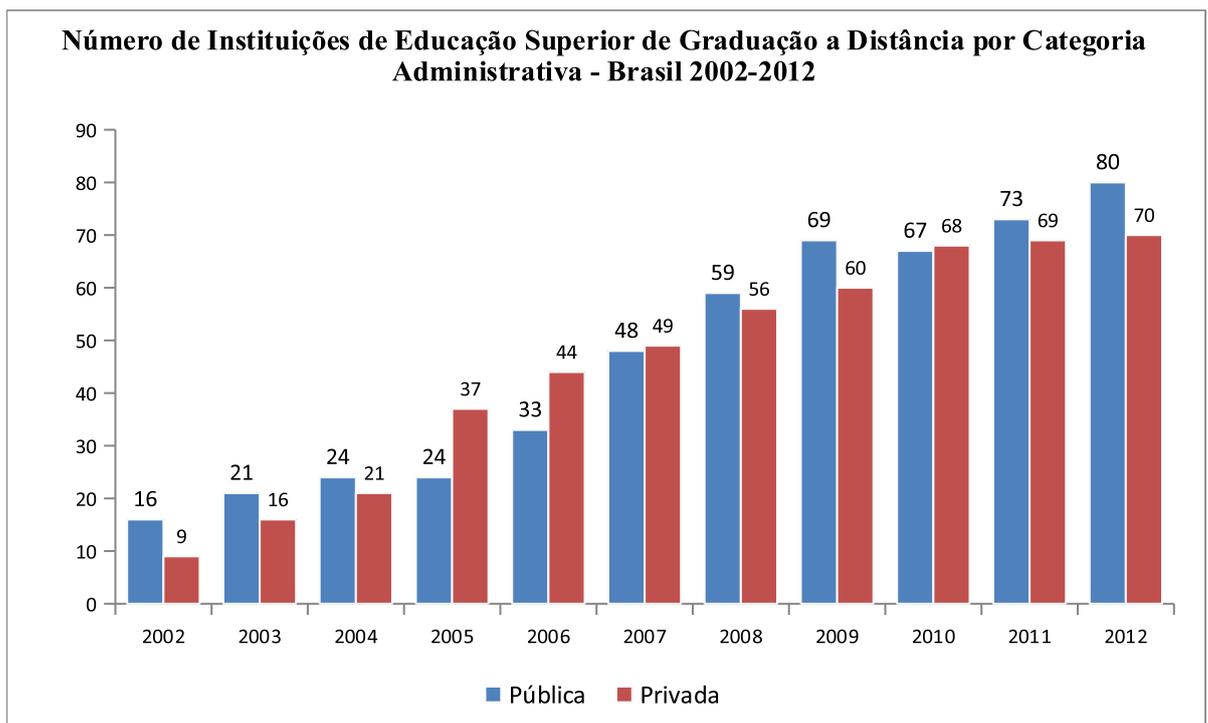


Fonte: Elaborado pela autora.

Para finalizar, analisemos algumas comparações dos dados do ensino superior a distância entre 2002 e 2012. Usaremos os micro dados disponibilizados pela equipe Censo/Inep, do documento Análise Setorial Ensino Superior 2013 (autorizado por seu editor HOPER Educação) e do Censo EAD.BR (2013). Mesmo sabendo que na última fonte não são todas as instituições respondentes, optamos por usar alguns dos dados que não são contemplados pelos indicadores do Inep e complementam a nossa análise.

No gráfico da Figura 19 é possível observar que, desde 2009, já é maior o número de IES públicas credenciadas para oferta da EaD se comparado com o número de IES privadas. De 2005 a 2008, as IES privadas prevaleceram, e em 2009 as IES públicas ultrapassaram as privadas, quadro que prevalece até 2012.

Figura 19
Número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância por Categoria Administrativa - Brasil - 2002-2012.



Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep

Na Tabela 10, podemos observar que, do total de 80 IES públicas credenciadas para oferta de EaD, 58 são federais, ou seja, 72,5%. Assim, em 2012, 53,33% das IES que ofereceram EaD eram públicas. Vale recuperar aqui o gráfico da Figura 1, apresentada no item 1 deste trabalho, mostrando que apenas 6,21% das IES brasileiras ofereciam EaD e que as IES públicas significavam 26% dentro de sua categoria.

Tabela 10**Número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância por Categoria Administrativa - Brasil 2002-2012**

| Ano | Total Geral | Categoria Administrativa | | | | | Privada |
|------|-------------|--------------------------|---------|----------|-----------|----|---------|
| | | Total | Pública | | | | |
| | | | Federal | Estadual | Municipal | | |
| 2002 | 25 | 16 | 9 | 7 | - | 9 | |
| 2003 | 37 | 21 | 13 | 8 | - | 16 | |
| 2004 | 45 | 24 | 13 | 10 | 1 | 21 | |
| 2005 | 61 | 24 | 14 | 9 | 1 | 37 | |
| 2006 | 77 | 33 | 22 | 10 | 1 | 44 | |
| 2007 | 97 | 48 | 34 | 13 | 1 | 49 | |
| 2008 | 115 | 59 | 42 | 16 | 1 | 56 | |
| 2009 | 129 | 69 | 48 | 19 | 2 | 60 | |
| 2010 | 135 | 67 | 48 | 18 | 1 | 68 | |
| 2011 | 142 | 73 | 53 | 18 | 2 | 69 | |
| 2012 | 150 | 80 | 58 | 18 | 4 | 70 | |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep.

A Tabela 11, por sua vez, mostra que das instituições que ofereceram EaD no período 2002-2012, 50% das IES eram universidades particulares, apesar de em 2012 as faculdades aparecerem com 31,42%. Porém, até 2005 prevalecia um número maior de faculdades credenciadas para a oferta da EaD do que de universidades. Entre as públicas, 75% das IPES que ofereceram cursos EaD eram universidades, devido ao início da oferta pelos Cefet e Ifet ter sido apenas em 2007, com a criação do Sistema e-Tec Brasil.

Tabela 11**Número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância por Categoria Administrativa e Organização Acadêmica - Brasil 2002-2012**

| Ano | Total geral | Categoria Administrativa e Organização Acadêmica | | | | | | |
|------|-------------|--|--------------|--------------|---------|----------------------|-----------|--------------|
| | | Pública | | | Privada | | | |
| | | Total | CEFET e IFET | Universidade | Total | Centro Universitário | Faculdade | Universidade |
| 2002 | 25 | 16 | - | 16 | 9 | 3 | 4 | 2 |
| 2003 | 37 | 21 | - | 21 | 16 | 3 | 10 | 3 |
| 2004 | 45 | 24 | - | 24 | 21 | 2 | 12 | 7 |
| 2005 | 61 | 24 | - | 24 | 37 | 3 | 20 | 14 |
| 2006 | 77 | 33 | - | 33 | 44 | 10 | 16 | 18 |
| 2007 | 97 | 48 | 4 | 44 | 49 | 9 | 16 | 24 |
| 2008 | 115 | 59 | 8 | 51 | 56 | 10 | 18 | 28 |
| 2009 | 129 | 69 | 11 | 58 | 60 | 9 | 18 | 33 |
| 2010 | 135 | 67 | 10 | 57 | 68 | 9 | 24 | 35 |
| 2011 | 142 | 73 | 12 | 61 | 69 | 10 | 24 | 35 |
| 2012 | 150 | 80 | 14 | 66 | 70 | 13 | 22 | 35 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep

Segundo o Censo EaD.BR (2013), as instituições formadoras e respondentes em 2012 foram compostas por 32% de públicas, 46% privadas, 22% do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), 14% de fundações, 3% de outras organizações. O dado demonstra a parcela de participação do SNA, principalmente após a sua inclusão na Rede e-Tec Brasil.

De acordo com a Tabela 12, existe uma concentração de IES credenciadas para EaD na Região Sudeste, porém, a maior taxa de crescimento ocorreu nas regiões Sul e Nordeste. Essa expansão na EaD confirma o que Severino (2009) pontua sobre o quadro brasileiro: a existência de um grande desequilíbrio regional, por meio do que chama de “sudestificação” da educação superior, uma vez que os quatro estados da Região Sudeste acumulam cerca de 50% das IES, dos cursos e matrículas no país.

Tabela 12

Taxa de Crescimento do Número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância por Regiões Geográficas - Brasil 2002-2012

| Ano | Brasil | Regiões Geográficas | | | | |
|------------------|--------------|---------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| | | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| 2002/2003 | 48,0 | - | 0,0 | 60,0 | 50,0 | 33,3 |
| 2003/2004 | 18,9 | - | 66,7 | 0,0 | 83,3 | 0,0 |
| 2004/2005 | 31,8 | 200,0 | 120,0 | -8,3 | 63,6 | 75,0 |
| 2005/2006 | 24,1 | 66,7 | 36,4 | 18,2 | 27,8 | 14,3 |
| 2006/2007 | 29,2 | -20,0 | 46,7 | 42,3 | 8,7 | 12,5 |
| 2007/2008 | 15,1 | 100,0 | 18,2 | 16,2 | 12,0 | 11,1 |
| 2008/2009 | 12,1 | 12,5 | 15,4 | 9,3 | 7,1 | 30,0 |
| 2009/2010 | 6,7 | -22,2 | -3,3 | 8,5 | 16,7 | 0,0 |
| 2010/2011 | 3,9 | 28,6 | 6,9 | 5,9 | 0,0 | 0,0 |
| 2011/2012 | 4,5 | 22,2 | 6,5 | 7,4 | -2,9 | 7,7 |
| 2002/2012 | 456,0 | - | 1.000,0 | 286,7 | 750,0 | 366,7 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep

A Tabela 13 e a Figura 20 trazem os números absolutos das IES credenciadas para a oferta de graduação a distância, mostrando que a Região Norte inicia suas atividades tardiamente, se comparada às demais regiões, e possui o menor número de IES, seguida da Região Centro-Oeste. Ao somar a taxa percentual de crescimento do número de IES EaD relativa a 2012, as duas regiões, Norte e Centro-Oeste, totalizam 18%, ou seja, índice inferior aos 23,7% da Região Nordeste, que é a terceira colocada.

Percebemos, com esses dados, que na EaD está se desenvolvendo um movimento que passa da sudestificação para a concentração de IES no litoral brasileiro, e não no Centro e

Norte do país.

Tabela 13

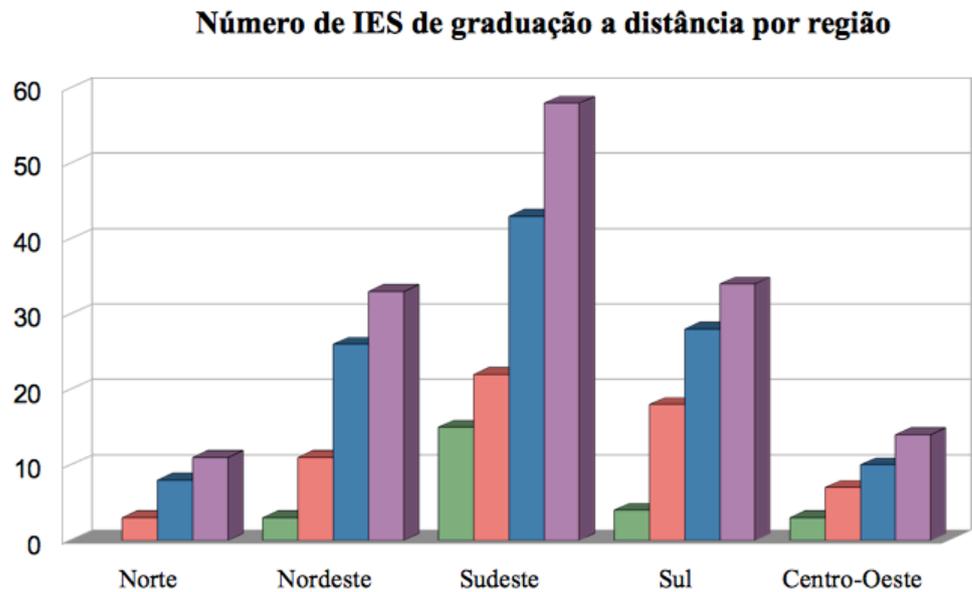
Número de Instituições de Educação Superior de Graduação a Distância por Regiões Geográficas - Brasil 2002-2012

| Ano | Brasil | Regiões Geográficas | | | | | | | | | |
|------|--------|---------------------|-----|----------|------|---------|------|-----|------|--------------|------|
| | | Norte | % | Nordeste | % | Sudeste | % | Sul | % | Centro-Oeste | % |
| 2002 | 25 | - | - | 3 | 12,0 | 15 | 60,0 | 4 | 16,0 | 3 | 12,0 |
| 2003 | 37 | - | - | 3 | 8,1 | 24 | 64,9 | 6 | 16,2 | 4 | 10,8 |
| 2004 | 44 | 1 | 2,3 | 5 | 11,4 | 24 | 54,5 | 11 | 25,0 | 4 | 9,1 |
| 2005 | 58 | 3 | 5,2 | 11 | 19,0 | 22 | 37,9 | 18 | 31,0 | 7 | 12,1 |
| 2006 | 72 | 5 | 6,9 | 15 | 20,8 | 26 | 36,1 | 23 | 31,9 | 8 | 11,1 |
| 2007 | 93 | 4 | 4,3 | 22 | 23,7 | 37 | 39,8 | 25 | 26,9 | 9 | 9,7 |
| 2008 | 107 | 8 | 7,5 | 26 | 24,3 | 43 | 40,2 | 28 | 26,2 | 10 | 9,3 |
| 2009 | 120 | 9 | 7,5 | 30 | 25,0 | 47 | 39,2 | 30 | 25,0 | 13 | 10,8 |
| 2010 | 128 | 7 | 5,5 | 29 | 22,7 | 51 | 39,8 | 35 | 27,3 | 13 | 10,2 |
| 2011 | 133 | 9 | 6,8 | 31 | 23,3 | 54 | 40,6 | 35 | 26,3 | 13 | 9,8 |
| 2012 | 139 | 11 | 7,9 | 33 | 23,7 | 58 | 41,7 | 34 | 24,5 | 14 | 10,1 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/INEP

Figura 20

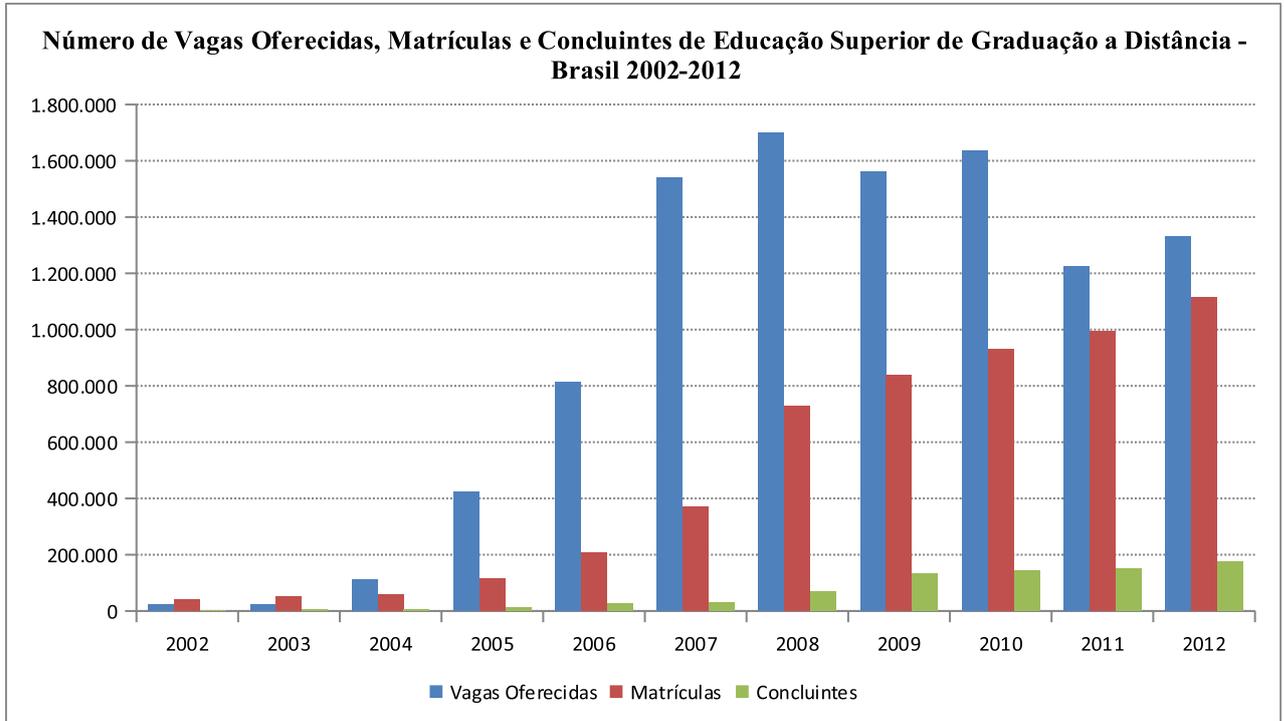


Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep

Ao relacionar o número de vagas oferecidas com o número de matrículas na EaD no ensino superior, observa-se uma queda no número de vagas nos anos de 2009 e 2011. Em

contraposição, o número de matrículas apresentou crescimento constante, apesar de a taxa ter sofrido queda no crescimento, conforme demonstra no gráfico da Figura 21.

Figura 21



Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/INEP

Na Tabela 14, constatamos que, nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul, o maior número de vagas se concentrou entre 2006 e 2008, enquanto na Região Centro-Oeste essa concentração verificou-se apenas em 2010. Observamos que o maior número de vagas se deu após a publicação do Decreto nº 5.622/2005, que regulou a EaD e influenciou o credenciamento das privadas, coincidindo também com o lançamento do Sistema UAB, em 2006, para as públicas.

O maior número de matrículas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste concentrou-se em 2012; o da Região Norte, em 2008; e da Região Nordeste, em 2010. Após o crescimento em 2008, a Região Norte foi a única que apresentou queda de matrículas até 2012, se comparada com as demais regiões. As regiões que tiveram maior queda no número de matrículas foram o Norte e o Nordeste.

Tabela 14**Número de Vagas Oferecidas, Matrículas e Concluintes de Educação Superior de Graduação a Distância por Região Geográfica - Brasil 2002-2012**

| Ano | Vagas Oferecidas | | | | | Matrículas | | | | | Concluintes | | | | |
|------|------------------|----------|---------|---------|--------------|------------|----------|---------|---------|--------------|-------------|----------|---------|--------|--------------|
| | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| 2002 | - | 3.530 | 17.579 | 1.500 | 1.780 | - | 1.959 | 18.965 | 17.646 | 2.144 | - | 525 | - | 1.187 | - |
| 2003 | - | 309 | 3.452 | 18.400 | 1.864 | - | 1.506 | 23.522 | 20.698 | 4.185 | - | 90 | 23 | 3.113 | 779 |
| 2004 | 345 | 7.203 | 7.111 | 96.620 | 1.800 | 275 | 3.541 | 23.906 | 27.140 | 4.749 | - | 229 | 886 | 4.065 | 1.566 |
| 2005 | 17.425 | 62.540 | 19.778 | 313.589 | 10.079 | 16.327 | 12.937 | 21.877 | 57.989 | 5.512 | - | 377 | 9.837 | 1.907 | 505 |
| 2006 | 12.460 | 81.675 | 96.084 | 604.424 | 18.907 | 660 | 32.581 | 31.411 | 134.457 | 8.097 | - | 1.587 | 2.080 | 21.294 | 843 |
| 2007 | 52.346 | 58.509 | 976.076 | 372.034 | 82.105 | 54.005 | 27.039 | 63.235 | 200.968 | 24.519 | - | 832 | 4.280 | 23.557 | 1.143 |
| 2008 | 156.703 | 46.922 | 693.071 | 654.299 | 148.494 | 211.546 | 42.970 | 141.227 | 283.099 | 49.119 | 3.452 | 9.891 | 12.191 | 42.037 | 2.497 |
| 2009 | 6.371 | 70.070 | 779.865 | 586.629 | 118.780 | 74.773 | 70.589 | 216.053 | 404.816 | 71.894 | 13.791 | 10.596 | 21.538 | 77.134 | 9.210 |
| 2010 | 1.235 | 70.047 | 877.372 | 447.037 | 238.427 | 61.097 | 83.987 | 297.273 | 397.891 | 89.931 | 4.857 | 6.321 | 34.330 | 87.023 | 12.022 |
| 2011 | 1.185 | 33.821 | 853.506 | 282.047 | 54.201 | 53.740 | 74.068 | 331.647 | 436.546 | 96.926 | 10.805 | 3.788 | 39.997 | 89.681 | 7.281 |
| 2012 | 2.207 | 51.233 | 850.097 | 327.790 | 98.080 | 41.343 | 83.681 | 365.132 | 473.037 | 150.657 | 16.591 | 5.719 | 45.546 | 92.654 | 13.812 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep

A divisão de matrículas por categoria administrativa se observa na Tabela 15:

Tabela 15**Número de Vagas Oferecidas, Matrículas e Concluintes de Educação Superior de Graduação a Distância por Categoria Administrativa - Brasil 2002-2012**

| Ano | Vagas Oferecidas | | | Matrículas | | | Concluintes | | |
|------|------------------|---------|-----------|------------|---------|---------|-------------|---------|---------|
| | Total | Pública | Privada | Total | Pública | Privada | Total | Pública | Privada |
| 2002 | 24.389 | 16.591 | 7.798 | 40.714 | 34.322 | 6.392 | 1.712 | 1.712 | 0 |
| 2003 | 24.025 | 3.740 | 20.285 | 49.911 | 39.804 | 10.107 | 4.005 | 3.982 | 23 |
| 2004 | 113.079 | 6.308 | 106.771 | 59.611 | 35.989 | 23.622 | 6.746 | 6.746 | 0 |
| 2005 | 423.411 | 37.616 | 385.795 | 114.642 | 54.515 | 60.127 | 12.626 | 8.135 | 4.491 |
| 2006 | 813.550 | 37.630 | 775.920 | 207.206 | 42.061 | 165.145 | 25.804 | 12.146 | 13.658 |
| 2007 | 1.541.070 | 108.562 | 1.432.508 | 369.766 | 94.209 | 275.557 | 29.812 | 3.509 | 26.303 |
| 2008 | 1.699.489 | 254.477 | 1.445.012 | 727.961 | 278.988 | 448.973 | 70.068 | 8.175 | 61.893 |
| 2009 | 1.561.715 | 67.812 | 1.493.903 | 838.125 | 172.696 | 665.429 | 132.269 | 19.073 | 113.196 |
| 2010 | 1.634.118 | 52.190 | 1.581.928 | 930.179 | 181.602 | 748.577 | 144.553 | 12.190 | 132.363 |
| 2011 | 1.224.760 | 46.546 | 1.178.214 | 992.927 | 177.924 | 815.003 | 151.552 | 23.699 | 127.853 |
| 2012 | 1.329.407 | 71.070 | 1.258.337 | 1.113.850 | 181.624 | 932.226 | 174.322 | 35.152 | 139.170 |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base MEC/Inep.

Apesar de as IES públicas serem em quantidade superior, conforme a Tabela 11, a concentração de vagas e matrículas é significativamente maior nas instituições privadas, correspondendo a 83,70 % do total.

Os dados de matrícula em EaD permitem analisar a possibilidade de média de alunos por IES privadas, se considerarmos o total de matriculados pelo número das instituições de ensino. No caso do setor público, é possível inferir uma média de 2.270 alunos por Ipes, ao passo que, se dividirmos o total de alunos matriculados em IES privadas pelas 70 IES credenciadas, a média sobe para 13.317 alunos. Entretanto, no Quadro 12, é possível identificar o descompasso no número de matriculados das IES privadas e a concentração significativa de matrículas em apenas cinco delas.

Quadro 12

| Ranking de Matriculados EaD - IES Privadas | |
|--|----------------|
| IES | 2011 |
| UNIVERSIDADE NORTE DO PARANÁ | 148.141 |
| UNIVERSIDADE ANHANGUERA - UNIDERP | 70.579 |
| UNIVERSIDADE PAULISTA | 68.506 |
| CENTRO UNIVERSITÁRIO LEONARDO DA VINCI | 67.456 |
| FACULDADE DE TECNOLOGIA INTERNACIONAL | 56.658 |
| UNIVERSIDADE LUTERANA DO BRASIL | 47.075 |
| UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ | 36.065 |
| UNIVERSIDADE CASTELO BRANCO | 32.160 |
| CENTRO UNIVERSITÁRIO DO INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR COC | 30.630 |
| UNIVERSIDADE DE UBERABA | 27.244 |
| UNIVERSIDADE DE SANTO AMARO | 19.819 |
| FACULDADE INTERNACIONAL DE CURITIBA | 19.526 |
| FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS | 14.666 |
| CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ - CESUMAR | 13.359 |
| UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS | 12.890 |
| UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO | 12.659 |
| UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA | 12.643 |
| FACULDADE EDUCACIONAL DA LAPA | 12.138 |
| CENTRO UNIVERSITÁRIO CLARETIANO | 11.583 |
| FACULDADE SÃO JUDAS TADEU DE PINHAIS | 11.359 |
| Total no Brasil - IES Privadas | 815.003 |

Fonte: Análise Setorial Ensino Superior 2013 (p.127)

O Quadro 12 mostra as 20 IES com o maior número de matrículas em EaD no Brasil. Sozinhas, as 20 IES detinham, em 2011, 89,09% do total das matrículas com relação às IES privadas totais, e 73,13% em relação ao total de matrículas no Brasil. A concentração é ainda maior nas cinco primeiras IES, ou seja, elas detêm, sozinhas, 41,42% dos matriculados no Brasil. Comparadas ao total de privadas, essas cinco primeiras IES concentram 50,47% do mercado privado, e se comparamos a primeira colocada e a vigésima, temos 1.304% de diferença percentual no número de matrículas.

A Tabela 16 e o gráfico da Figura 22 mostram o crescimento percentual entre os graus acadêmicos definidos pelo Censo/Inep.

Tabela 16

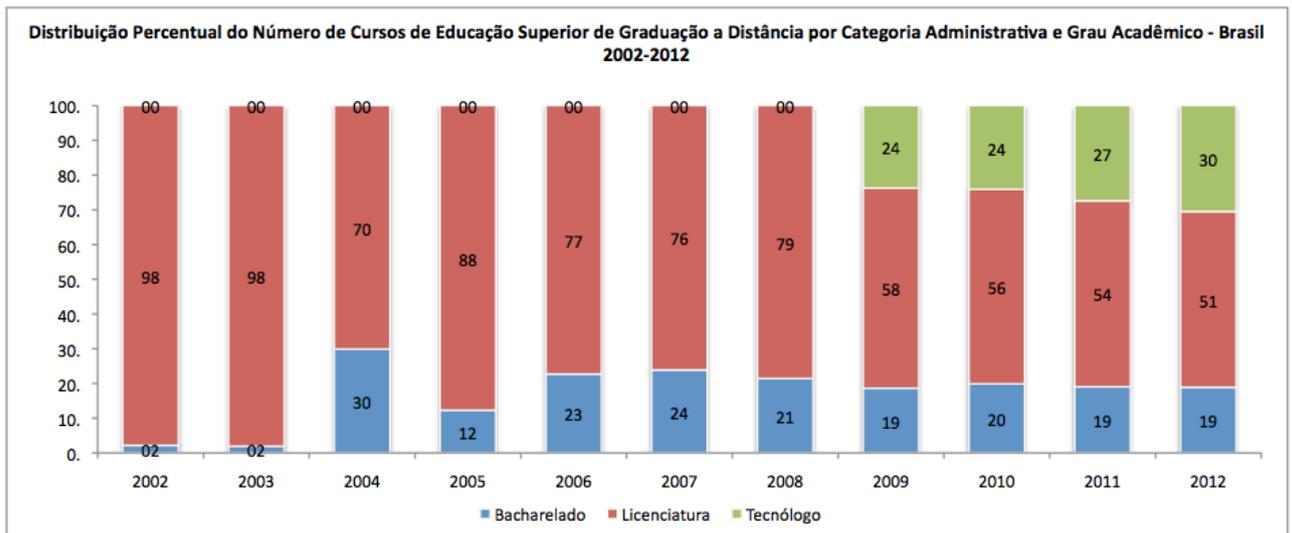
Taxa de Crescimento do Número de Cursos de Educação Superior de Graduação a Distância por Categoria Administrativa e Grau Acadêmico - Brasil 2002-2012

| Ano | Grau Acadêmico | | | |
|------------------|----------------|---------------|--------------|-----------|
| | Total | Bacharelado | Licenciatura | Tecnólogo |
| 2002/2003 | 13 | 0 | 13 | - |
| 2003/2004 | 106 | 3.100 | 47 | - |
| 2004/2005 | 77 | -28 | 119 | - |
| 2005/2006 | 85 | 243 | 64 | - |
| 2006/2007 | 17 | 23 | 15 | - |
| 2007/2008 | 59 | 42 | 64 | - |
| 2008/2009 | 30 | 14 | -4 | - |
| 2009/2010 | 10 | 18 | 7 | 12 |
| 2010/2011 | 12 | 8 | 7 | 28 |
| 2011/2012 | 10 | 9 | 4 | 22 |
| 2002/2012 | 2.396 | 21.600 | 1.191 | - |

Fonte: MEC/Inep

Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep

Figura 22



Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep

Quanto ao número de cursos por grau acadêmico, verifica-se a predominância da licenciatura durante todo o período, porém o bacharelado vem se apresentando, a partir de 2004, com um percentual constante no número de cursos. Os cursos de licenciatura ficaram percentualmente menores, de 2009 a 2012, quando os tecnológicos começaram a ser ofertados e apresentaram crescimento constante no período. O dado reforça o investimento previsto para esse tipo de curso, inclusive pelo novo PNE 2011-2020.

De acordo com o Censo EAD.BR (2013), dos 1.856 cursos autorizados em 2012, mantém-se a concentração na pós-graduação (54%, sendo 82% de especialização), seguida da graduação (29,1%, sendo 38% de licenciatura e 35% tecnológicos). Os técnicos profissionalizantes somam 10,9% e de educação de jovens e adultos 4,3%. Os dados levam a inferir que a maioria dos cursos ofertados ainda são os de especialização, ou seja, privilegiam a formação continuada.

O Censo EAD.BR (2013) indica, ainda, a presença de 6.500 disciplinas oferecidas a distância em cursos autorizados, na sua maioria em IES privadas com fins não lucrativos (2.644 disciplinas), seguidas das IES federais (1.563 disciplinas). A região que possui o maior número de disciplinas é a Sudeste (3.521) e a que possui o menor número é a Região Centro-Oeste (219). A Figura 6 apresentada no item 1 deste Produto demonstrou que 43% dos cursos ofertados na EaD são da área de Ciências Sociais. De acordo com o Censo EAD.BR (2013), a área de Administração/Gestão é a que concentra o maior número de cursos (60%).

Quanto à evasão, em 2012, foi menor do que em 2011 (3%) nas disciplinas EaD em cursos presenciais autorizados e até 11,74% nos cursos autorizados. As principais causas foram a falta de tempo, de adaptação à metodologia e o aumento de trabalho. O item Metodologia requer reflexão, principalmente se considerarmos os indicadores de qualidade estabelecidos pelo Inep/MEC e pelos Referenciais de Qualidade do MEC (2007), o que tratamos no item 4 deste Produto.

Dos 7.520 cursos livres registrados, a maioria é ofertada por instituições privadas e com fins lucrativos (4.236). Os cursos livres são ofertados na sua maioria na Região Sudeste (61,9%) e Centro-oeste (15,8%). Dentre eles temos: atualização (31,5%), aperfeiçoamento (30%), extensão universitária (14%) e treinamento (10,2%), de acordo com o Censo EAD.BR (2013). Não se pode deixar de considerar que o total de cursos registrados foi 9.376 e, desses, 1.856 são autorizados. Isso mostra que a maioria dos cursos ofertados hoje

pelas instituições respondentes⁴⁷ são livres.

Os últimos dados nos levam a refletir sobre os elementos de institucionalização da EaD no Brasil. Se considerarmos que o Paped foi congelado e se tem pouco incentivo ao desenvolvimento de inovação e tecnologias na educação, poder-se-ia contribuir com a institucionalização da EaD na oferta de cursos livres, na medida em que se investisse no apoio ao desenvolvimento de modelos alternativos, se aperfeiçoasse o processo de coordenação na implementação e acompanhamento das ações e se reconfigurasse o modelo de fomento, ao contrário de continuar investindo na diversificação de programas e projetos públicos, com o privilégio de algumas áreas do conhecimento (Educação e Ciências Sociais), sem uma clara política pública de Estado para a EaD.

Se existem tantos cursos livres em 2012 no Brasil, a modalidade não está sendo vista mais como isenta de qualidade, até porque tem sido muito utilizada como corporativa, ou seja, para funcionários, colaboradores ou fornecedores de uma instituição ou empresa. Mas, ao observar os indicadores presentes no Censo EAD.BR, visualizamos a necessidade de se repensar alguns indicadores do Censo Inep para a modalidade de EaD, os quais podem contribuir para o acompanhamento da expansão da modalidade, como o que se refere à quantidade de disciplinas ofertadas a distância em cursos presenciais, a quantidade de cursos de extensão ofertados na modalidade e dados específicos das especializações que carecem de acompanhamento no Brasil, conforme trataremos no item 4 deste Produto.

Enfim, a imagem a seguir demonstra os instrumentos jurídicos que se relacionam com a EaD no Brasil, dentro de uma cronologia histórica. A partir dessa cronologia é possível observar a trajetória da política, com os atos considerados mais importantes, que serão considerados para a análise da atual regulamentação e padrão de qualidade da EaD.

47 Natureza jurídica das instituições respondentes: pública (federal, estadual e municipal), privada (com e sem fins lucrativos), fundação educacional, secretaria de educação (estadual e municipal), empresas (SNA e não exclusivamente educacional), órgão público não educacional, organização não governamental e outra.

Figura 23:
Linha do tempo completa



Fonte: Elaborado pela autora com base em MEC/Inep
Observação: Na versão impressa essa imagem está em tamanho grande.

4 Regulamentação e padrão de qualidade em vigor na EaD

É objetivo deste item resgatar as principais regulamentações de EaD para o ensino superior (já apresentada e analisada no item 3 deste Produto 1), observando seus pontos convergentes e divergentes, e o que propõem como qualidade para a modalidade, sob a concepção que expressam (as regulamentações voltadas para a formação de professores na modalidade EaD são exploradas e analisadas no Produto 2).

Para isso, recorreremos, inicialmente, aos modelos de EaD que podem ser categorizados por seus aspectos didáticos e de finalidade institucional (FARIA, 2011), porque contribuem para a análise dos instrumentos regulamentadores da EaD e a observação do padrão de qualidade que podem oferecer. Existem várias formas e nomenclaturas utilizadas por diferentes autores para disponibilizar modelos para a EaD, mas optamos por trabalhar com essas duas categorias, com a finalidade única de facilitar a análise das regulamentações, e não como balizadoras do processo.

Em relação à finalidade institucional, temos os modelos de finalidade única e dupla. A finalidade única diz respeito à IES que pratica exclusivamente a EaD, ou seja, é especialista na modalidade. As IES que possuem finalidade dupla são aquelas que já ofertavam cursos na modalidade presencial e passaram a agregar a EaD (MOORE; KEARSLEY, 2007).

Nos aspectos didáticos, há duas perspectivas: a primeira divide-se em dois modelos, baseados no processo comunicacional fordista e pós-fordista (BELLONI, 2006). O modelo fordista evita a interação entre os atores, provocando mais isolamento; os profissionais que elaboram e ministram o curso são diferentes; há uma burocratização das tarefas; alta quantidade de alunos para cada professor. O modelo pós-fordista privilegia a interação entre alunos e professores e valoriza as atividades de comunicação; tem um atendimento mais individualizado, com planejamento flexível e diversidade-diferenciação no planejamento do curso (TOSCHI, 2005 apud FARIA, 2011).

A segunda perspectiva possui três modelos: o *single-mode*, em que o aluno faz o curso totalmente a distância sem interação com o professor; o *dual-mode*, que alterna momentos a distância e presenciais, em que o aluno tem mais contato com a instituição e com os professores; e o *mixed-mode*, que permite ao aluno escolher se quer fazer determinada disciplina ou conteúdo na modalidade presencial ou a distância (PETERS, 2001).

Quando se quer traçar reflexões sobre a qualidade na oferta da EaD no ensino superior, é mister recuperar, nem que seja de forma breve, os modelos de EaD, visto que, a

partir do modelo, o resultado esperado se dará de determinada forma, podendo ser como uma experiência de formação em massa, padronizada; ou, além disso, como uma experiência mais individualizada no processo formativo, em detrimento da possibilidade da experiência coletiva e de interação mais intensa no processo de formação no ensino superior. É de se reconhecer que as políticas públicas exercem certa força ou direcionamento, e refletir sobre as regulamentações atuais de EaD permite perceber as nuances indutoras da política.

Assim, vamos rever algumas regulamentações atuais e suas principais características, buscando compreender o que privilegiam e em quais padrões de qualidade se pautam. Conforme preconiza o Art. 206, item VII, da Constituição Federal Brasileira (1988), a educação deve ser oferecida com “garantia de padrão de qualidade”.

Como visto anteriormente, a EaD aparece pela primeira vez em um instrumento jurídico no Brasil como prática legalmente aceita na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), que em seu artigo 80 trata exclusivamente dos aspectos da regulamentação da educação a distância e do seu desenvolvimento e veiculação. Explicita a necessidade: de credenciamento das instituições pela União, de regulamentação dos requisitos para registros de diplomas relativos à educação a distância e de normas para produção, controle e avaliação de programas de EaD.

Segundo Chaves Filho (2012), diretor da Seed/MEC até 2007, os credenciamentos para EaD eram baseados em relatórios avaliativos, com base em instrumentos criados para a modalidade presencial, sem atender aos critérios e características da EaD, numa concepção de que o mercado por si só conseguiria regular a área. Assim, os cursos da modalidade foram considerados ruins, mas mantiveram seus “clientes”, tendo como base o aspecto econômico (baixo valor da mensalidade) em detrimento da qualidade. O fato gerou como consequência a necessidade de regulação da modalidade, fazendo com que a extinta Seed iniciasse apenas em 2008 as atividades de supervisão para evidenciar os problemas. O autor, inclusive, utiliza essa ação como uma das responsáveis pela queda no ritmo de crescimento de matrículas entre 2008 e 2012 na modalidade, conforme ilustra a Tabela 15 deste Produto.

Dessa forma, a LDB trata da educação a distância com determinações pontuais, mostrando-se tanto com tendência propositiva (incentiva a utilização da EaD para a formação continuada de professores, para cursos de jovens e adultos insuficientemente escolarizados e pressupõe sua regulamentação) quanto restritiva/propositiva (limita o uso da EaD no ensino fundamental e dá preferência ao ensino presencial na formação inicial de professores).

Essa LDB teve uma complementação por meio da Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009, incluindo, no artigo 62, a formação de professores, em que privilegia a

formação continuada por meio de tecnologias de educação a distância (§ 2º), e a preferência ao ensino presencial para a formação inicial (§ 3º). A mesma tendência na modificação da LDB pode ser notada também no Projeto de Lei do novo PNE (2011-2020), que coloca o foco da modalidade EaD na formação continuada, inclusive do tipo *stricto sensu*, e na expansão dos cursos de educação profissional. O PNE anterior tinha como meta a regulação, a expansão, a formação de professores a distância, bem como o ensino profissionalizante. A mudança de foco deixa um hiato na formulação de diversos programas de formação de professores, que foram formulados e implementados pelo Estado ao longo dos anos 2002-2012 (Pró-licenciatura; UAB; Escola de Gestores, em nível de especialização; Parfor a distância, e outros), na medida em que não institucionaliza essas ações, muda o foco para o *stricto sensu*, além de o MEC ainda propor a criação de uma Universidade Federal a Distância. Isso levanta uma série de indagações, tais como: irá considerar a experiência e o credenciamento em cursos presenciais das outras Ifes? Irá incorporar a UAB e o Parfor a distância? Irá incorporar todas as ações e programas de formação a distância? Como Ifes não possuem orçamento próprio para a EaD, dependendo, em sua maioria, dos editais de fomento e do pagamento por meio de bolsas, elas deixarão de ofertar EaD? Os professores cujas vagas nas Ifes eram voltadas para EaD estão trabalhando na modalidade? Antes de construí-la, não seria interessante pensar numa política nacional para a modalidade? A instituição irá manter o modelo prescrito nos documentos regulatórios e regulamentadores?

Para regulamentar a LDB, foram promulgados os seguintes instrumentos normativos: o Decreto nº 5.622/2005, que regulamentou a EaD e revogou os Decretos nº 2.494/1998 e nº 2.561/1998); Decreto nº 5.773/2006, que tratou das funções de regulação, supervisão e avaliação do ensino superior; e Decreto nº 6.303/2007, que alterou os dois Decretos citados nesse parágrafo.

Uma das principais mudanças do Decreto nº 2.494/1998 para o Decreto nº 5.622/2005 diz respeito ao conceito de EaD, que ambos apresentam em seus Artigos 1º. O primeiro Decreto apresenta o conceito de uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem do estudante mediada pelos recursos midiáticos, enquanto o segundo, como modalidade imbuída de especificidades em que estudantes e professores desenvolvem as atividades do processo de ensino e aprendizagem em tempos e espaços diversos, mediados pelas TIC. Notamos um avanço grande na definição da modalidade, mas continua faltando a previsão das diversas categorizações que a EaD pode assumir, desenvolvendo um modelo único de oferta, tópico que desenvolveremos mais adiante. Oficializou-se o conceito de EaD para uma modalidade *online*, visto que fala em TIC, privilegiando o modelo. Outro problema

é a falta de clareza do que venha a ser a modalidade em si e de uma linguagem única entre os diversos órgãos que a acompanham no Estado (quando se separam as duas modalidades em suas ações ou quando unificam coordenações ou resultados das duas modalidades). Falta, também, conforme já apresentado anteriormente, a coordenação das diversas ações, o que possibilita que duas instâncias do MEC desenvolvam simultaneamente a mesma atividade ou a executem de forma diferente (supervisão de polos de apoio presencial).

A trajetória da regulamentação da EaD, mostrada no item 3 deste Produto, evidencia que ainda não existe uma política nacional para a modalidade no país e que as regulamentações foram surgindo para resolver problemas emergenciais, sem planejamento macro das ações, atuando nas necessidades pontuais e específicas. No processo de avaliação, regulação e supervisão das ações, o que se leva em conta, primeiro, é a legislação acerca do tema, como referência para avaliação, o que acaba se tornando um eixo norteador dos cursos ofertados na modalidade, principalmente porque não só indica valores ou resultados, mas também porque os penaliza. Assim, seria importante prever uma abertura maior da EaD, não pautada apenas em um modelo ou conceito, e sim abrangendo concepções e com níveis de exigência, que são diferentes.

Ambos os Decretos, nº 2.494/1998 e nº 5.622/2005, exigem credenciamento institucional específico para a modalidade, previsto na própria LDB (Art. 81), o que é pormenorizado neste último, que dispõe que o pedido de credenciamento deve ser acompanhado de um projeto de curso a distância (Art. 12, § 1º). Todavia, essa imposição foi revogada pelo Decreto nº 6.303/2007, que dispõe que o pedido de credenciamento deve ser acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade a distância. A validade do credenciamento deixa de ter cinco anos e passa a ser condicionada pelo ciclo avaliativo (Decreto nº 6.303/2007).

Com relação aos cursos de pós-graduação *lato sensu*, temos como referência a utilização da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, que estabelece as normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, entre eles, os ofertados na modalidade a distância. O Art. 6º diz que os cursos *lato sensu* oferecidos por IES credenciadas para atuar nesse nível independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e estão sujeitos à supervisão dos órgãos competentes, a ser efetuada por ocasião do credenciamento da IES (Art. 7º). Mas esse nível na modalidade EaD só pode ser ofertado por IES credenciadas para a mesma modalidade, mantendo a obrigatoriedade de realização de provas e defesa de trabalho de conclusão de curso presencialmente (Art. 11). Apenas para os cursos a distância é que deve constar no certificado de conclusão o ato legal de

credenciamento (Art. 12, item V). Vimos que, quando se trata dos cursos em geral, existe apenas uma orientação, mas em se tratando de cursos a distância, é exigido um credenciamento específico. É importante ressaltar que essa Resolução data de 2001, anterior, portanto, a uma série de Decretos referentes à EaD, e ainda continua em vigor como orientadora das normas para os cursos de pós-graduação presencial e a distância, sem delimitar as características necessárias para a oferta de cursos, como os na modalidade EaD. O mesmo ocorre com diversas Portarias do MEC, quando se referem aos cursos superiores na modalidade, assim como o Referencial de Qualidade. As regulamentações inibem as inovações e os cursos sempre ficam iguais, ou seja, com o mesmo modelo.

Apesar de ser ainda considerada, a Resolução nº 1/2001 foi alterada em poucas partes pela Resolução CES/CNE nº 1, de 8 de junho de 2007, e a Resolução CES/CNE nº 6, de 25 de setembro de 2009, nenhuma delas abrangendo as especificidades da EaD. As mudanças mais significativas, com relação à Resolução nº 1/2001, trataram, na primeira (2007), de delimitar que a defesa presencial de monografia ou Trabalho de Conclusão de Curso seja individual (parágrafo único do Art. 6º), e a necessidade de citar o ato legal de credenciamento no certificado de conclusão da especialização passa a ser necessária também para os cursos presenciais (item V do Art. 7º). A segunda Resolução (2009) alterou o § 3º do Art. 4º da Resolução CNE/CES nº 1/2001, incluindo que o recurso possível de reconhecimento dos cursos *stricto sensu* ao CNE poderia ser feito exclusivamente em caso de erro de fato ou de direito, não tratando da EaD e nem do *lato sensu*.

É importante registrar que a Resolução nº 1/2001 gerou dúvidas, ainda em 2006, apresentada no Parecer CES/CNE nº 241, em consulta sobre o procedimento necessário para a oferta de cursos *lato sensu* na modalidade a distância, reforçando a necessidade de credenciamento separado para a modalidade.

No final de 2001, a Portaria nº 2.253 permitiu a oferta, por método não presencial, de até 20% da carga horária prevista na integralização do currículo de cursos presenciais. Essa Portaria e a Resolução do mesmo ano parecem fazer parte de um processo de institucionalização da EaD, buscando medidas que pudessem a curto prazo ir inferindo a cultura da modalidade nas IES, o que aconteceu principalmente nas IES privadas.

Em 2004, já em outro Governo, a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro, revogou a Portaria nº 2.253/2001, trazendo algumas mudanças para resolver problemas que surgiram com a anterior, como a oferta de disciplinas de baixa qualidade sem a figura do professor que a acompanha, no modelo autoinstrucional. Assim, foi mantida a utilização de

até 20% da carga horária do curso, mudando o termo anteriormente utilizado de método não presencial para modalidade semipresencial, e o conceito e a figura do tutor foram de importância relevante para a nova Portaria, descrevendo-o como docente qualificado para a disciplina prevista, com carga horária específica para os momentos presenciais e a distância, mantendo o propósito de institucionalizar a EaD ao manter os 20% a distância em cursos presenciais.

Do Decreto nº 2.494 de 1998 para o Decreto nº 5.622 de 2005, houve a criação de um espaço educacional antes não citado, à época denominado “polos de educação a distância” (Art. 12), que o Decreto nº 6.303/2007 renomeou e reconceitualizou como “polo de apoio presencial” (Art. 1º). No Decreto nº 2.494/1998 existia a previsão de avaliação de rendimento para fins de promoção de forma presencial, enquanto no Decreto nº 5.622/2005 as atividades presenciais passam a ser de avaliação de estudantes, com predominância da nota de exames presenciais, estágios obrigatórios e atividades em laboratório de ensino. Além disso, foram incluídas defesas presenciais de Trabalho de Conclusão de Curso.

Outro ponto significativo do Decreto nº 5.622/2005 refere-se aos acordos de cooperação, convênios, consórcios, contratos, parcerias nacionais e internacionais, possíveis desde que indicadas as respectivas responsabilidades no desenvolvimento dos cursos. Delimita, também, que o credenciamento só pode ser solicitado por instituições de ensino, pressupondo que a EaD será desenvolvida por aquelas que já realizam ensino presencial. Ressaltamos que, fora as instituições de ensino, o Decreto permitiu que instituições de pesquisa científica, de comprovada excelência, se credenciassem exclusivamente para cursos de formação continuada na pós-graduação. Essas exigências foram reforçadas na Portaria MEC 02/2007. O fato se repetiu na Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, que, nos Artigos 44 e 46, dispõe que a IES que solicitar credenciamento para a oferta de cursos a distância precisa apresentar o documento do ato autorizativo de credenciamento para educação superior presencial, apesar da Portaria MEC 002/2007 (art. 3º) determinar que os cursos presenciais reconhecidos pela IES não isentam da necessidade de reconhecimento do mesmo curso na modalidade EaD. Com isso, percebemos a utilização dos modelos de finalidade dupla e *dual-mode*, desconsiderando a possibilidade de outros modelos para a oferta da EaD no ensino superior, o que requer avaliação, já que é possível estabelecer padrões de qualidade para os outros modelos de curso, podendo-se limitar o seu uso em determinadas áreas, tipos de formação ou abrangência. Só com essa exigência se impede a formação de instituições que só ofereçam cursos *online*, por exemplo.

Chaves Filho (2012) argumenta que até meados de 2008 houve uma expansão

descontrolada por falta de controle do Estado e que a possibilidade da oferta em parceria acabou gerando a terceirização da autorização concedida pelo MEC, causando em 2009-2010 o descredenciamento de três instituições nessas condições (as primeiras a serem descredenciadas desde 1999, ou seja, dez anos depois). O descredenciamento foi realizado justamente porque eram dadas delegações de competência acadêmica para terceiros, que não podem ser protagonistas nas ofertas de cursos superiores, mas sim a IES credenciada.

Tanto o Decreto 2.494/1998 e o em vigor 5.622/2005 estabeleceram a expedição de um documento que trate da qualidade na EaD. O primeiro requisita Indicadores de Qualidade (Art. 2º, parágrafo 5º) e, o segundo, Referenciais de Qualidade de Cursos Superiores a Distância (Art. 7º, parágrafo único), respectivamente. Podemos inferir que, apesar de os Indicadores e os atuais Referenciais serem expedidos pelo Ministério da Educação, eles adquiriram força legal à medida que foram previstos nos seus respectivos Decretos e utilizados como balizadores na elaboração dos projetos de curso para as IES que pretendem ofertar cursos na modalidade.

Considerando as características dos diversos modelos que poderiam ser seguidos, conforme os aspectos didáticos e institucionais da oferta dos cursos a distância descritos no início deste item, o foco de desenvolvimento dos Indicadores (2003) e dos Referenciais de Qualidade da EaD (2007) é a elaboração dos projetos pedagógicos dos cursos e não a gestão e oferta da EaD. Ao longo da definição dos Decretos, Portarias e do Referencial em vigor (2007), o que se percebe é uma tendência ao modelo baseado, principalmente, na finalidade dupla, mesmo porque o Decreto nº 5.622/2005 e a Portaria nº 40/2007 só permitem o credenciamento das IES para a oferta de EaD se for para o presencial. A legislação também demonstra a propensão a um modelo *dual-mode*, desconsiderando os outros dois modelos. Assim, temos um Decreto em vigor desde 2005, que atende, nos aspectos didáticos e institucionais, a um só modelo de oferta de cursos, induzindo-o como padrão de qualidade.

Não se trata de defender ou refutar a ideia de cursos a distância do tipo *single-mode* ou *dual-mode*, com o uso ou não de polo de apoio presencial, mas deve-se refletir sobre ambos, desde que direcionados para determinadas especificidades e características. Estas podem ser traçadas num processo amplo de autonomia inserida do Estado, ou seja, numa iniciativa de escutar os atores envolvidos e, quem sabe, na realização de conferências regionais que discutam os diversos aspectos da EaD, a partir das experiências, desafios e dificuldades, culminando numa conferência nacional, para a busca de uma política. Discussões mais amplas poderiam impedir, conforme pudemos ver no item 3 deste Produto, a continuidade da promulgação das diversas leis, que atenderam aos problemas de forma

estanque e solta, ao longo da trajetória da formulação e implementação da EaD, sem a visão do todo de uma política pública para a modalidade.

Ora, a educação a distância avança juntamente com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, apresentando novas tendências e modelos. O Decreto em vigor (nº 5.622) data de 2005, carecendo de reformulação nos elementos que podem garantir a qualidade de oferta dos cursos. Será que o modelo induzido tem promovido a qualidade dos cursos a distância? Os dados do Enade e do Conceito Preliminar de Curso (CPC) são indicadores considerados de qualidade pelo Inep, mas não são disponibilizados separadamente para a população ou para a comunidade científica, que pesquisa e estuda a EaD, inclusive para a escrita deste Produto, o que deixa um hiato na análise mais aprofundada sobre o alcance da oferta.

Mesmo sem a disponibilidade do Inep em nos oferecer os dados separadamente dos cursos na modalidade a distância com relação ao Enade e CPC, conseguimos alguns índices em fevereiro de 2014 no e-MEC/MEC. Os dados do Inep/MEC são importantes porque, por meio deles, podem-se comparar cursos que passaram mais de uma vez pelo ciclo avaliativo, com análise mais detalhada. Dos 1.718 cursos cadastrados na modalidade a distância no e-MEC (2014), 185 estão extintos, 107 em extinção e 1.426 estão em atividade. Analisamos, então, dentre os que estão em atividade, os que passaram pelo ciclo avaliativo e possuem índice Enade e CPC.

Conforme o e-MEC (2014), o maior número de cursos ofertados e em atividade na modalidade EaD são os de licenciatura (637), seguidos dos tecnológicos (518) e que já ultrapassaram os de bacharelado (267), finalizando pelos sequenciais (4).

Com relação aos cursos que já passaram pelo Enade, temos os seguintes índices:

Quadro 12

Relação quantidade de cursos por índice do Enade

| Índice | Quantidade de Cursos | Quantidade/Grau |
|--------|----------------------|---|
| 1 | 4 | Tecnológico - 2 Bacharelado - 1 Licenciatura - 1 |
| 2 | 114 | Tecnológico - 41 Bacharelado - 20 Licenciatura - 53 |
| 3 | 186 | Tecnológico - 65 Bacharelado - 42 Licenciatura - 79 |
| | | Tecnológico - 22 |

| | | |
|----|----|---|
| 4 | 82 | Bacharelado - 19 Licenciatura - 41 |
| 5 | 21 | Tecnológico - 12 Bacharelado - 4 Licenciatura - 5 |
| SC | 13 | Tecnológico - 3 Bacharelado - 6 Licenciatura - 4 |

Fonte: Elaborado pela autora com base no e-Mec (2014).

Se os considerarmos na totalidade, podemos ver que, dos 420 cursos na modalidade a distância em que os alunos realizaram o Enade, a maioria possui índice 2 e 3 (71,4%), e 103 (24,5%) deles possuem índice 4 e 5. Os dados demonstram que se considerarmos esse índice como um dos elementos que estudam a qualidade do ensino superior a distância, a maior parte dos cursos carece de acompanhamento da qualidade com que formam os alunos.

Com relação ao CPC temos:

Quadro 13

Relação quantidade de cursos por índice CPC

| Índice | Quantidade de Cursos | Quantidade/Grau |
|--------|----------------------|---|
| 1 | 0 | 0 |
| 2 | 36 | Tecnológico - 10 Bacharelado - 8 Licenciatura - 18 |
| 3 | 130 | Tecnológico - 34 Bacharelado - 38 Licenciatura - 58 |
| 4 | 56 | Tecnológico - 8 Bacharelado - 18 Licenciatura - 30 |
| 5 | 6 | Tecnológico - 1 Bacharelado - 2 Licenciatura - 3 |
| SC | 28 | Tecnológico - 15 Bacharelado - 10 Licenciatura - 3 |

Fonte: Elaborado pela autora com base no e-Mec (2014).

Se considerarmos o CPC, do total de 256 com índices discriminados no e-MEC (2014), não há nenhum curso com índice 1 e um maior número de cursos com índices 3 e 4 (72,6%), o que demonstra melhora significativa se comparada com os índices do Enade.

Se considerarmos o indicador do Inep de Índice Geral de Cursos (IGC), em que, para os cursos na modalidade a distância abaixo de 4, representa necessidade de avaliação *in*

loco, pelo e-MEC (2014) podemos visualizar as seis (6) IES⁴⁸ que possuem tanto o IGC quanto o Conceito Institucional (IC) com índice 5, sendo que, destas, três possuem cursos a distância. Isso nos leva a inferir que um curso não vai ter pouca qualidade pelo simples fato de ser a distância, demonstrando que cursos a distância podem ter qualidade e contribuir para a democratização do acesso ao ensino superior com qualidade.

Ao observar os elementos que fazem parte dos Referenciais de 2007, solicitados pelo Decreto 5.622/2005 (em vigor), pode-se analisar a tendência do modelo e os aspectos que privilegia. Como já explorado no item 3, nos Referenciais admite-se que não há modelos únicos de EaD e defende-se a existência de um mínimo de princípios para garantir a qualidade. Mas, alguns princípios avocados regem apenas um modelo de curso, conforme apresentamos a seguir (BRASIL, 2007).

A redação dos Referenciais de 2007 foi feita pela extinta Seed e hoje a EaD pública tem sido desenvolvida principalmente pela Capes, com alguns programas e ações dispersos pelas secretarias do MEC, sem política clara, pois foi extinta a Secretaria diretamente responsável por ela. Para o desenvolvimento da EaD privada, temos no MEC apenas duas coordenações diretamente relacionadas à EaD, ambas dentro da Seres: a Coordenação de Supervisão de Educação a Distância e a Coordenação de Regulação de Educação a Distância, ou seja, há, apenas, ações voltadas ao acompanhamento das IES brasileiras, sem uma secretaria, diretoria ou coordenação de políticas públicas para a modalidade. Mais uma vez, a EaD é secundarizada pelo Estado brasileiro, carecendo de maiores investimentos para a sua gestão macro.

Com relação à avaliação, regulação e supervisão dos cursos superiores a distância (como no presencial), temos uma organização que, baseada no Decreto nº 5.773/2006, no Decreto nº 6.303/2007 e na Portaria nº 40/2007, republicada em 2010, prevê que por meio do e-MEC, a IES dá entrada nos pedidos de credenciamento (ou recredenciamento) e de autorização (reconhecimento e renovação) de cursos. O MEC então analisa e emite despacho satisfatório ou parcialmente satisfatório da Secretaria, a IES paga a taxa, o Inep realiza a avaliação *in loco* da instituição e dos polos e emite relatório, que serve de base para o parecer do Conselho Nacional de Educação. Paralelamente, há os ciclos avaliativos operacionalizados pelo Inep, orientados por indicadores de qualidade (expressos em cinco níveis, conforme Portaria nº 40/2007), que são calculados e geram resultados com base no índice geral de

48 Faculdade Fucape, Instituto Militar de Engenharia, Universidade Federal de Lavras (oferta também na EaD), Escola de Economia de São Paulo, Faculdade de Odontologia São Leopoldo Mandic (oferta também na EaD) e Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (oferta também EaD).

cursos (IGC), no conceito preliminar de curso (CPC) e no Enade (Portaria nº 12, de 27 de março de 2013). Os resultados do CPC e IGC subsidiam processos de avaliação *in loco*, considerando para os cálculos apenas os dados dos alunos concluintes. Para essa avaliação são utilizados instrumentos aos quais recorreremos em alguns momentos para análise.

Os Referenciais apresentam oito itens indispensáveis para a elaboração de um projeto pedagógico de curso (PPC): concepção de educação e currículo no processo ensino aprendizagem; sistemas de comunicação; avaliação; equipe multidisciplinar; infraestrutura de polo; gestão acadêmico-administrativa; sustentabilidade financeira. O documento possui como base o Decreto 5.622/2005 e, com isso, privilegia três elementos: **polos de apoio presencial**, a **tutoria x docente** e o **material didático**, elementos-chave da nossa análise.

Os **polos de apoio presencial** são criados para atender à exigência de momentos presenciais, com a finalidade primordial e primeira da avaliação. Essa exigência fez surgir a necessidade de edição de um Decreto (Art. 26, nº 5.622/2005) e de possibilidades de parcerias, acordos e cooperação, tanto nas IES privadas quanto públicas, para o desenvolvimento da modalidade. Mas isso provoca dificuldades de acompanhamento por parte do poder público, ou seja, da verdadeira execução de cada parte, o que mostra a importância dos processos de regulação e supervisão desses espaços. A dificuldade de fiscalização vem ocorrendo desde 2010 com a DED/Capes na supervisão dos polos UAB, ocorreu com a Seed, e hoje ocorre com a Seres, na supervisão dos polos EaD de IES privadas (conforme já apresentado). A avaliação e o acompanhamento dos polos por amostragem (Portaria nº 40/2007 Art. 11-B) podem comprometer a qualidade do atendimento aos alunos. Nos Referenciais, esse ponto é tido como um indicador de qualidade, e na Portaria nº 40/2007 a amostragem foi colocada como critério. Isso ocorre pela falta de capacidade institucional do Estado de regular e supervisionar todos os polos e agilizar a possibilidade de oferta.

Lima (2013) apresenta que em 2011 eram 5.839 polos de apoio presencial credenciados, número significativo diante da quantidade de IES credenciadas para EaD no mesmo ano, ou seja, 142. Dos 5.839 polos, a maioria está presente na região Sudeste (2.071), seguida da região Nordeste (1.311). As regiões que possuem menor número de polos são a Centro-Oeste, com 591, e Norte, com 457. Os dados nos levam a questionar o objetivo de interiorização e democratização do acesso do ensino superior por meio da EaD.

Dos dados aos quais tivemos acesso, os polos têm sido, em sua maioria, um espaço de pouca qualidade e necessário acompanhamento. Em 2010, após supervisão do MEC, 3.800 polos de apoio presenciais de EaD foram fechados. A DED/Capes, de acordo com seu relatório de gestão (2011-2012), iniciou em agosto de 2011 um processo de

monitoramento dos 766 polos de apoio presencial vinculados à UAB e, em 2012, após o período de regularização, apenas 360 deles estavam aptos; 252, aptos com pendências; 109, não aptos; e 54, em fase de regularização. A realidade precária de vários polos tem sido constatada tanto na esfera pública quanto na privada, carecendo de atenção e de uma nova forma de regulação.

Nos Referenciais temos a infraestrutura física de apoio, que se constitui da sede da IES ofertante de ensino superior a distância e os polos de apoio. Na Portaria nº 40/2007, os polos são tão importantes que o artigo 45 diz que a área de abrangência da IES para a oferta de EaD será a sua sede e o seu polo de apoio presencial, citando os Referenciais de Qualidade como base para a sua composição e característica (Art. 45, § 3º e Art. 60, § 1º).

Ainda de acordo com os Referenciais de Qualidade (2007) e com o Decreto nº 5.622/2005 e a Portaria MEC nº 40/2007, o polo de apoio presencial é uma unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas nos cursos a distância, e deve possuir os itens considerados de qualidade para o desenvolvimento das atividades presenciais: biblioteca, laboratório de informática com acesso a internet de banda larga, sala para secretaria, laboratórios de ensino (quando aplicado), salas para tutorias, salas para exames presenciais. No site da UAB, há dois quadros que tratam dos elementos e profissionais necessários aos polos, um parâmetro, também, para as IES privadas, mas que, na verdade, segue os Referenciais de 2007. Os itens exigidos são: sala de secretaria acadêmica, sala de coordenação de polo, sala de tutores presenciais, sala de professores, sala de aula presencial, laboratório de informática e biblioteca. Com relação aos profissionais, exigem-se coordenador de polo, tutor presencial, técnico de laboratório pedagógico e outro para o de informática, bibliotecária e auxiliar de secretaria. Não se pode desconsiderar o pessoal de apoio, necessário para atuar nos polos como membros da equipe multidisciplinar dos Referenciais de Qualidade (2007): docentes, tutores e corpo técnico-administrativo, profissionais determinantes para a qualidade.

É incompreensível conceituar a EaD no Decreto 5.622/2005 como relação *online* e se exigir apenas bibliotecas físicas, sendo que, na internet, na qual o curso é ofertado, podem existir muito mais *e-books* e conteúdos do que na (frágil) biblioteca que os polos precisam apresentar. Não se pode desconsiderar como fatores determinantes da qualidade o pessoal de apoio necessário para atuar nos polos enquanto elemento presente no item de equipe multidisciplinar dos Referenciais de Qualidade (2007) - docentes, tutores e o corpo técnico-administrativo.

Entramos no segundo elemento de análise entre a relação **docente X tutoria**. O

modelo que separa o docente da tutoria tem sido utilizado em todo o país, demonstrando, novamente, a tendência de abarcar apenas um modelo de curso, ou seja, o modelo fordista, em que, geralmente, os profissionais que elaboram o curso e as disciplinas não são os mesmos que o ministram, além da burocratização das tarefas. Cabe ao docente, segundo os Referenciais de Qualidade, elaborar o aparato pedagógico que será necessário durante o curso (conteúdos, bibliografia, material didático em geral, atividades) e atuar como gestor dos processos de aprendizagem. O tutor “deve ser compreendido como um dos sujeitos que participa ativamente da prática pedagógica” (BRASIL, Referenciais de Qualidade, 2007, p.21) e atua em diferentes momentos, presencial e a distância.

Esse tem sido o modelo adotado para cursos da esfera privada a distância, o que tem provocado a precarização do trabalho, na medida em que o tutor nem sempre possui a mesma formação *stricto sensu* do docente, além de receber um planejamento pronto. O docente, por sua vez, não acompanha os alunos nas atividades presenciais e fica apenas no planejamento e gestão da disciplina. O próprio documento possui contradições na forma de ver os papéis e as nomenclaturas utilizadas. Ora, o tutor não é professor?

Em vários itens do documento é notória a presença da figura do tutor, enquanto pouco aparece o professor. Este se evidencia apenas no item a respeito da avaliação, porém, no item “Equipe Multidisciplinar”, ao descrever os profissionais essenciais para a realização de um curso, muda-se a nomenclatura para “Docente” e “Tutor”, explicando suas funções.

Outro aspecto intrigante nos Referenciais de Qualidade (2007) aparece na descrição das funções de docente, tutor e do corpo administrativo: não há menção à formação mínima exigida do docente e do tutor; apenas o coordenador de polo deve ser graduado e possuir experiência. Parece, então, um equívoco dizer que essas três categorias de profissionais são fundamentais ao curso, inclusive como indicativo de qualidade. Se não há realmente uma profissionalização do trabalho, o professor, o tutor, o docente, ou demais nomenclatura, ficam desvalidos por não apresentar a formação exigida. Cabe, então, rever a exigência das diferentes funções, pois, para atuar em EaD, não basta apenas ter conhecimento do curso ministrado ou ter noções de educação a distância, e sim ser um profissional qualificado e pesquisador da área para garantir melhores formadores.

A análise do instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância do Inep (2012) mostram que alguns itens são usados para ambas as modalidades, enquanto outros se aplicam apenas à EaD. Temos um indicador voltado para as atividades de tutoria (item 1.13) e mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes (1.16). A experiência do coordenador de curso EaD – que deve ter quatro anos ou mais na modalidade

– há um indicador separado sobre a experiência do coordenador de ensino presencial (por qualidade – insuficiente ou excelente). O regime de trabalho do coordenador de curso não se aplica aos cursos EaD, mas se aplica a carga horária da coordenação (2.6). A relação entre o número de docentes e estudantes aplica-se apenas para a EaD (sendo que nesse item usa-se o termo docente, apesar de defender a interação com o estudante pelo tutor, contradizendo as funções e divisões de tarefas) (2.13) . No item titulação e formação dos tutores do curso, exige-se como maior conceito 30%, com formação *stricto sensu* (2.16), experiência do corpo de tutores em EaD (2.17) e relação docentes e tutores por estudantes (2.18).

O instrumento do Inep que contém os indicadores de avaliação de credenciamento de polo presencial para a EaD, além da descrição dos profissionais que atuam no local e de todos os espaços físicos e seus equipamentos, observa se ele está previsto no plano de desenvolvimento institucional (PDI). Ao analisar o corpo social, apesar de os Referenciais de Qualidade (2007) definirem a graduação como o nível de formação do coordenador de polo, com essa titulação ele teria conceito 3 no indicador, e se tivesse formação *stricto sensu*, teria conceito 5, que é o maior. Com relação aos tutores que acompanham e orientam os alunos nas atividades presenciais, o conceito 5 é destinado aos que tenham formação *lato sensu*. Sabemos que os indicadores servem de base para as instituições se organizarem e atenderem aos itens para ter seu processo regulatório bem avaliado.

Já o instrumento utilizado pela Capes para a supervisão dos polos UAB observa questões relativas à acessibilidade, infraestrutura física voltada para todos os espaços físicos, equipamentos e suas condições de uso, e corpo técnico, sem a preocupação com a sua formação, e sim com as condições de trabalho. Esse instrumento inova quando, ao término da avaliação, o avaliador deixa descrito os elementos que tratam da recomendação, das pendências e restrições. Assim, os instrumentos do Inep e da Capes diferem na percepção de qualidade, pois, enquanto o primeiro conceitua os indicadores, a última descreve os componentes, suas condições para o trabalho e a utilização.

Outro elemento importante, onde houve certo descontrole, diz respeito à garantia da adequada relação professor-aluno ou tutor-aluno na EaD, visto que os Referenciais de Qualidade (2007) estabelecem a relação que garanta possibilidades de acompanhamento e interação. O resultado apontado pela Abraed (2005) apontava uma relação de 73 alunos por tutor e a de 2007 uma melhora significativa passando para 51 alunos por tutor. O Censo EaD.BR (2012) apresentou uma relação entre 36 a 50 alunos por tutor, o que consideramos muito ainda, dada a relação orientadora da UAB de 25 alunos por tutor. Faz-se necessário pensar essa relação, normatizando-a, para garantir a qualidade da oferta dos cursos e do

atendimento e orientação aos alunos.

Não podemos deixar de lembrar que o Governo Federal regulamentou o pagamento de bolsas para programas de formação de professores por meio da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. A instituição de bolsas configura-se pagamento de atividade extra ao docente, sem reverter em direitos trabalhistas, podendo massificar o trabalho do professor (LAPA; PRETTO, 2010), quando o ideal seria institucionalizar a modalidade nas IES públicas, por meio de fomento nas próprias Ipes. Outro fator negativo desse modelo é que ele pode estar pautando o setor privado, o que se observa no acordo coletivo assinado em 2008 entre a Unopar e o Sindicato dos Professores de Escolas Particulares de Londrina e Norte do Paraná (SINPRO), que fixou o piso do tutor em 24 horas semanais, correspondente a R\$ 636,00 (MT/DRT/PR, 2007), valor aproximado das bolsas pagas pelo sistema UAB, por exemplo, ao passo que a instituição privada faz uso como salário. Na época, o salário mínimo era de R\$380,00, ou seja, quase o dobro, sendo que hoje isso se perdeu pelo caminho e o valor têm sido em torno de um salário mínimo. O mesmo acordo mostra, ainda, que o chamado tutor não se enquadra nas mesmas disposições legais aplicáveis aos demais professores da Unopar (LIMA; FARIA; DESIDERIO, 2013). Mantendo-se a figura do tutor, melhor do que acordo coletivo seria uma legislação como forma de conquista política para a categoria docente.

O que percebemos é que há indução ao modelo Instituição – Polo – Tutor, que deixa uma série de interrogações quando não estabelece a formação necessária para o cargo, além de, geralmente, a formação não ter relação direta com o curso. Ocorre também de o tutor não ter vínculo institucional, não desenvolver pesquisa nem possuir formação de pós-graduação *stricto sensu*, e, mesmo assim, assumir o processo ensino-aprendizagem, elaborado e preparado por um docente, ficando responsável pelo processo comunicacional e interativo de toda a relação professor-aluno, tão importante para o desenvolvimento da qualidade do curso a distância, conforme explicitam, inclusive, os Referenciais de Qualidade (2007). Esse modelo prejudica, também, o contato dos estudantes com atividades desenvolvidas em universidades pelos docentes (por exemplo, grupos de estudos e pesquisas).

O terceiro elemento refere-se aos **materiais** utilizados nos cursos a distância. Os indicadores de credenciamento de polos de apoio presencial analisam se a biblioteca possui os livros da bibliografia básica, complementar e periódicos especializados. Os Referenciais de Qualidade (2007) apresentam um modelo de material didático que deve ser “concebido de acordo com os princípios epistemológicos, metodológicos e políticos explicitados no projeto pedagógico, de modo a facilitar a construção do conhecimento e mediar a interlocução entre

estudante e professor” (p. 13). Quando se diz que deve ser concebido, praticamente está-se dizendo que deve ser construído, elaborado. Na verdade, trata-se de um modelo seguido quase que predominantemente nos cursos superiores a distância, em que os “livros” são reescritos a partir da releitura dos conteúdos e temáticas por professores intitulados, em sua maioria, de professores autores.

Não questionamos a qualidade desses livros no que diz respeito ao conteúdo, mas sim a falta de oportunidade de acesso, pelos alunos, às fontes estudadas e trabalhadas nos cursos presenciais. Até que ponto a não utilização das fontes pode dar qualidade aos cursos? Concordamos com os Referenciais de Qualidade (2007), segundo os quais é preciso ter um conjunto de materiais complementares, integrando, ou não, diferentes mídias aos “livros” a serem utilizados como referência bibliográfica e com linguagem própria para a modalidade de EaD, em suas especificidades. Mas privar os alunos do contato com a leitura direta das fontes pode ser um indicador que interfere na falta de qualidade. Existem estratégias que podem ser utilizadas, como Guias de Estudo ou de Disciplina, com linguagem para EaD, para abrir caminho à leitura e análise de textos e livros utilizados num curso, sem a necessidade de elaborar “livros – apostilas”, acompanhados do Guia Geral do Curso, previsto nos Referenciais de Qualidade (2007). Ou seja, esses Guias de Estudo ou de Disciplina, além de informações sobre a disciplina (tutoria e docentes, horário de atendimento, conteúdos, carga horária e cronograma) previstas nos Referenciais, orientariam a trajetória de estudos, com as informações acerca de cada livro ou texto adotado para estudo (ou outros caminhos, mas sem privar os alunos da leitura de materiais fonte).

Na diversificação de fontes de consulta, a internet possui um cabedal de produções que nem sempre é citada nos projetos de cursos na modalidade EaD, talvez porque a legislação e os indicadores também não a previram.

No documento dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação presencial e a distância do Inep (2012), há um item sobre o material didático institucional que se aplica obrigatoriamente aos cursos a distância e que observa abrangência, bibliografia adequada, aprofundamento e coerência teórica. Trata-se da indução de um modelo único de material didático que a IES necessita elaborar e produzir, mantendo o que está previsto nos Referenciais de Qualidade (2007), mas que não observa, por exemplo, os Guias, tão importantes para a compreensão dos alunos sobre as etapas do processo.

O acompanhamento dos cursos a distância pelo poder público foi determinado por Instrumentos de Avaliação de Cursos, para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento desses cursos, publicados pelo Inep e aprovados pela Portaria, que determina

os indicadores, sendo que alguns são especificamente voltados para EaD. São instrumentos que seguem o que é determinado pelos Decretos descritos no item 3 e analisados neste item, e pelos Referenciais de Qualidade, além de abranger alguns outros elementos, com o intuito de assegurar a qualidade da oferta. Mas o que observamos é que tanto o Decreto quanto os Referenciais possuem uma tendência de modelo baseado na **IES-TUTORIA-POLO** que tem gerado indicadores de qualidade duvidosa, devido à propensão a um modelo único e aos entraves de cada elemento utilizado.

Um problema já elencado por pesquisas da área (FARIA, 2011; MEDEIROS, 2012; LIMA, 2013) e citado neste item 4 diz respeito à forma com que a modalidade foi se constituindo nos órgãos gestores do MEC, desde 2002 até os dias atuais, o que tem dificultado a construção de sua política de Estado. O início da gestão da EaD deu-se com a Seed/MEC, em maio de 1996, antes mesmo de a LDB dedicar um capítulo inteiro a essa modalidade (Art. 80). Apesar de criada para desenvolver atividades voltadas à EaD, as primeiras ações da Seed foram o Canal TV Escola e o Proinfo. Com o tempo, lançaram-se programas e ações, dentre os quais a UAB, Prouca, ProInfo Integrado e e-Tec Brasil. Com a extinção da Seed, em 2011, todos os programas e ações foram distribuídos e diluídos em outras instâncias do MEC, ou seja, pela Secadi, SEB, Capes, Setec.

O resultado disso é que no MEC só temos hoje duas coordenações que tratam da EaD, ambas vinculadas à Seres. Na Sesu não há nenhuma diretoria ou coordenação exclusivamente à modalidade, demonstrando que a tendência do MEC tem sido a de manter o foco na regulação e supervisão, em detrimento do planejamento. A Seres, inclusive, é a responsável pela elaboração de Referenciais de Qualidade para os cursos superiores a distância, e não a Sesu, que trata do ensino superior (Decreto nº 8.065, de 7 de agosto de 2013), demonstrando a força que a primeira assume quando se trata da EaD.

Além das duas Coordenações da Seres/MEC (uma, para supervisão em EaD e a outra, para regulação em EaD, ambas do ensino superior), a Capes também assume, como instância do MEC, a Diretoria de Educação a Distância, responsável por planejar, coordenar, fomentar e avaliar políticas de formação de professores, especialmente no âmbito da UAB, ou seja, para as ações de políticas e ações públicas na formação professores. Com duas frentes de trabalho no MEC, desenvolvendo ações especificamente para a EaD, não se torna tão fácil estabelecer uma política para a modalidade. Bastaria que uma das instâncias assumisse a função.

Na Câmara de Ensino Superior (CES/CNE), além dos inúmeros Pareceres relativos ao credenciamento de instituições para a modalidade EaD, autorização e

reconhecimento de cursos, muito se discutiu acerca das normas para credenciamento especial de instituições não educacionais nos cursos de especialização *lato sensu*, tanto na modalidade presencial quanto a distância, passando por normas transitórias (Parecer 267/2010; Resolução 4, de 16 de fevereiro de 2011) à revogação das normas (Resolução 7, de 8 de setembro de 2011), numa ampla discussão, inclusive por meio do Parecer 238/2009 (dispõe sobre a revogação de normas para credenciamento especial), que mostra o crescimento de credenciamentos especiais, principalmente a partir de 2005 (total de 115 em 2009, número relevante se comparado ao de universidades credenciadas no mesmo período - 183), votando-se, inclusive, pela extinção de credenciamento especial de instituições não-educacionais para cursos de especialização, em uma série tomadas de decisão, ainda em trâmite.

Considerando que os sistemas fazem uso de mecanismos de *enforcement*⁴⁹ (aplicação de lei ou norma), ou seja, ações que limitam e orientam condutas para que as políticas públicas sejam efetivadas (NOGUEIRA, 2013), talvez o que falta no acompanhamento da modalidade no ensino superior no país seja mais transparência das ações e interlocução da sociedade. Isso se constata:

- Quando não há clareza da modalidade e de suas formas de desenvolvimento e se estabelece apenas uma possibilidade de oferta, não dando margem à inovação. Lembremos que a Conae foi organizada para tematizar a educação e para fornecer subsídios às discussões para a elaboração do novo PNE (2011-2020). Com relação à EaD, o documento da Conae reconhece a importância da EaD, mas enfatiza que a modalidade deve ser integrada à formação presencial (resgatando o modelo *dual-mode* ou *mixed-mode*) e utilizada, principalmente, na formação continuada, indo de encontro com a modificação realizada pela LDB, por meio da Lei nº 12.056/2009.

- Quando se faz uso da autoavaliação no processo de avaliação institucional das IES como forma de regulação, mas sem divulgação, sem verificar se o que é posto é realizado, quando não se tem retorno dos relatórios e faltam mecanismos de *enforcement*. Como diz o próprio Documento Referência da Conae (2013), item 325, é preciso fortalecer a participação das comissões próprias de avaliação, induzindo processo contínuo de autoavaliação e, acrescentamos, com acompanhamento de seus resultados.

- Quando a Resolução do CNE/CES nº 01/2001 estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, mas sem mecanismo de *enforcement*, pois eles só são acompanhados quando do credenciamento da IES, apesar de os cursos *lato sensu* terem

49 Silveira (2005) complementa que os elementos que compõem a implementação de uma política pública são as pessoas, organizações, dispositivos e serviços. *Enforcement* é a forma com que são aplicados e monitorados.

uma parcela significativa na quantidade de cursos ofertados a distância.

– Quando os polos de apoio presencial são utilizados como modelo de EaD a ser seguido e verificado *in loco* por amostragem, para resolver o problema de que o fluxo dos processos de avaliação, regulação e acompanhamento são superiores à capacidade institucional dos órgãos responsáveis por eles (Inep, Seres).

– Considerando os últimos três itens, eles vão de encontro com o documento da Conae que, ao se referir à EaD, orienta que devem ser aprimorados os mecanismos de acompanhamento e avaliação da modalidade. Mas, antes disso, faz-se necessário tratar de seus referenciais de qualidade e dos decretos relativos à EaD, nos elementos que constituem padrão de qualidade, analisados anteriormente.

– Quando se estabelece que os processos de ensino-aprendizagem e comunicacional são realizados entre tutores e alunos, em que se privilegia o baixo valor pago ao profissional, sem estabelecer uma formação mínima em documento normativo, apenas nos indicadores de avaliação; quando não se estabelece a relação quantitativa tutor/docente e aluno.

– Quando não se tem transparência dos resultados dos índices em separado da EaD e da modalidade presencial (pelo Inep). Quando as ações de supervisão e regulação não são disponibilizadas para a comunidade com a separação dos dados das duas modalidades (Seres). Conforme estabelece o Documento Referência Conae/2013, item 324, é preciso fortalecer a avaliação, regulação e supervisão do ensino superior, articulando-o ao modelo utilizado pela Capes para os cursos *stricto sensu*, com a participação da comunidade acadêmica, entidades científicas, universidades e pesquisadores de cada área.

– Quando as informações dos programas e ações não são disponibilizadas de forma clara e útil, nem organizadas para acesso da comunidade e como fonte de monitoramento (com registros periódicos não só de dados quantitativos) e, conseqüentemente, de avaliação.

– Quando não se têm claros os papéis de cada instância e as tomadas de decisão são feitas sem planejamento, considerando-se o ciclo da política pública (sem a formação de agenda necessária para uma formulação que necessite menos adaptações ao longo da trajetória).

– Quando a docência é dividida em duas nomenclaturas (professor – tutor), desqualificando e precarizando o trabalho docente, dividindo tarefas e compartimentalizando ações, dificultando o processo de acompanhamento do processo ensino-aprendizagem dos estudantes. A revisão dos dois papéis docentes é o que recomenda o documento da Conae:

que os polos UAB sejam utilizados como centros de formação continuada (item 183 p), substituindo tutores por professores efetivos (item 176 e 183 p), além da interatividade que favoreça as atividades coletivas (item 174).

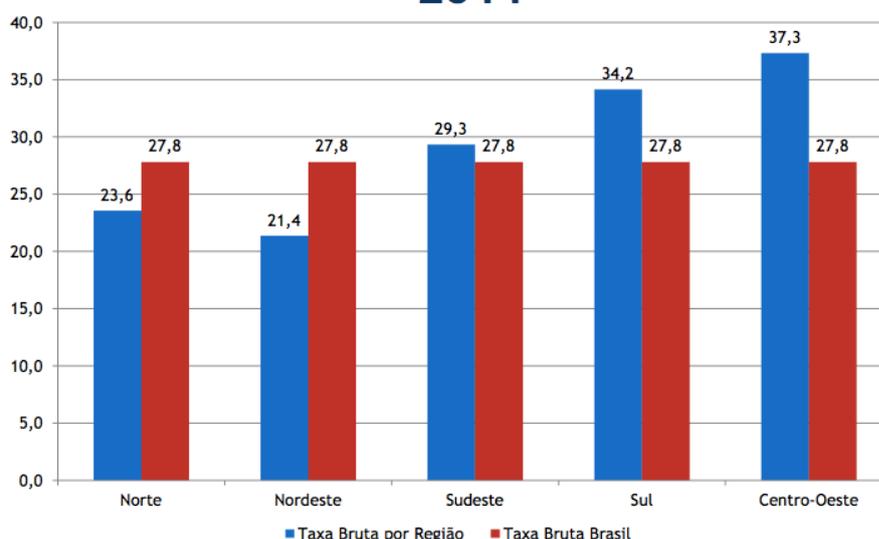
Nas Considerações Finais retomamos pontos e aspectos de importância tratados ao longo do Produto, além de discutir novos elementos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Seres/MEC, por meio de apresentação em evento realizado em 2013, defendeu a ideia de que o Brasil tem possibilidade de alcançar a meta do PNE 2011-2020, ou seja, elevar em 50% a taxa de escolarização superior bruta de jovens de 18 a 24 anos. Em 2011, temos as seguintes taxas de escolaridade, comparadas por regiões e pela média Brasil:

Figura 24

Taxas de escolaridade superior bruta da população de 18 a 24 anos - Brasil e por Região - 2011



Fonte: IBGE/Pnad; Elaborado por Inep/DTDIE

Fonte: Seres/MEC

Na Figura 24, podemos verificar que o Centro-Oeste tem a maior taxa de escolaridade de jovens na idade de 18-24 anos, ou seja, acima da média nacional, ao passo que o gráfico da Figura 17 demonstrou que a região ocupa o penúltimo lugar em número de

IES credenciadas para a oferta de EaD. A Região Sudeste, que possui o maior número de IES credenciadas para EaD, está em terceiro lugar, mas acima da média nacional. Abaixo da média nacional estão as regiões Nordeste e Norte. Segundo a Seres/MEC (2013), para atingir essa meta, deveria haver um crescimento que elevasse o número de matrículas para aproximadamente 12 milhões. Considerando a taxa média de crescimento das matrículas nos últimos dez anos, que foi de 8,3% a.a, indicou a seguinte projeção:

Figura 25
Projeção da quantidade de matrículas entre 18-24 anos

| Ano | | | | | | | | | |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|--|
| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | |
| 7.299.083 | 7.904.907 | 8.561.014 | 9.271.579 | 10.041.120 | 10.874.533 | 11.777.119 | 12.754.620 | 13.813.253 | |

Fonte: Seres/MEC

Tudo indica que o país atinja essa meta, caso mantenha a taxa de crescimento anual, expandindo matrículas. Mas, ao mesmo tempo, indaga-se com qual qualidade se daria esse crescimento.

A meta 12 da Proposta do PNE (2011-2020) pretende elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50%. Para isso, prevê que, dessas, 26,4% serão em IES públicas, sendo 50% presenciais e 50% a distância. Interessante ver a projeção dividindo metade para cada modalidade, pois as orientações do PNE para a EaD são para cursos de formação continuada e não formação inicial.

Aqui cabe, também, o questionamento: a qualidade pode ser resolvida apenas por meio da supervisão e da regulação? Os Referenciais dão conta de orientar o desenvolvimento da EaD com qualidade, ou apenas sobre como construir cursos e projetos? Por que existe a concentração em poucas IES privadas, com grande número de vagas, para a oferta de EaD no ensino superior? Por que a maioria da oferta de EaD nas IES públicas continua sendo feita por meio de editais de programas de financiamento? A oferta de curso vai ficar refém do mercado, da demanda, e não das necessidades sociais que promovam o aprimoramento das capacidades das pessoas, além do desenvolvimento econômico, voltado também para o social? Um único modelo de EaD tem garantido a qualidade da oferta de cursos e da formação de pessoas? A dependência de financiamento externo complementar para a oferta de cursos a distância tem garantido a sua institucionalização? Para atingir as metas de matrículas no ensino superior, conforme previsto no novo PNE 2011-2020, a lógica

que privilegia matrículas em IES privadas será a estratégia utilizada pelo governo federal, seja por meio de fomento ou regulamentação, seja pelo incremento no ensino público? Qual o papel das Ipes e o que se espera que desenvolvam para atingir essas metas?

Considerando essas questões, apresentamos estas Considerações Finais em itens, para facilitar os apontamentos e perspectivas analíticas dos aspectos que foram tratados ao longo do Produto 1.

i) Aspectos Gerais

Ao longo da trajetória histórica da EaD, de suas políticas e regulamentações, o que se constatou foram ações pulverizadas, revestidas de alguns entraves justamente em função da maneira com que as políticas públicas de EaD estão sendo desenvolvidas, ou seja, está se desconsiderando o ciclo da política pública, conforme apresentado neste documento.

Ao refletir sobre o ciclo das políticas públicas de no ensino superior, percebe-se nos dados apresentados ao longo deste estudo que existem três problemas maiores. O primeiro aponta que as três primeiras fases do ciclo (definição de problema, formação de agenda e formulação) não têm sido bem elaboradas, desde a promulgação da LDB nº 9.394/1996. Isso é demonstrado principalmente a partir da expansão acelerada da EaD, tanto no ensino privado quanto no público, sem que as ações do Estado brasileiro conseguissem acompanhá-la, em termos de regulação e supervisão, o que denota incapacidade de formação de agenda e formulação. Surge daí a consequente necessidade de adaptações nas regulamentações, ações e programas até 2012, que não possuem unicidade de processos formativos, demonstrando a falta de coordenação das ações empreendidas pelos órgãos governamentais.

O segundo problema com relação ao ciclo, explicitado pela trajetória legal, diz respeito ao movimento estabelecido entre a formulação e a implementação das políticas, que muitas vezes não têm o tempo necessário para o planejamento da implementação. Por conta disso, tornar-se necessária uma série de novos procedimentos e alterações nos rumos da política/ação, provocando mudanças e adaptações, ou até mesmo rupturas, e gerando novas ações (como foi o caso do Pró-Licenciatura, da UAB e do Parfor).

Outro problema na agenda diz respeito ao fato de que o Estado, ao monitorar as ações de EaD públicas, não desenvolve a avaliação de política pública – pelo menos na maioria dos casos –, apresentando relatórios com dados quantitativos, ou seja, relacionados com a expansão, independentemente da qualidade, dos processos e encaminhamentos

empreendidos. Outro aspecto é a quantidade de programas e ações empreendidos, muitas vezes, sem continuidade e sem capacidade de institucionalização, passando de um a outro sem o devido acompanhamento, além da pulverização financeira no fomento.

Identificamos, a partir de 1996, que a política pública de EaD no Brasil tem sido um campo em disputa, marcado por movimentos contraditórios. Evidência disso é a articulação nas ênfases entre expansão e regulação no período, incluindo a tentativa de implementação de um Sistema Nacional de Avaliação. Trata-se, no entanto, de uma lógica indutora e regulatória, que subsume a avaliação.

Temos, por um lado, a DED/Capes, que vem desenvolvendo programas e ações, mas que possui, entre suas atribuições, metas voltadas para a UAB. O órgão tem trabalhado com a instituição de grupos de trabalho, fóruns e grupos assessores, o que fortalece a sua gestão. Por outro lado, principalmente nas ações pulverizadas do MEC e Inep, há uma prática fortemente marcada de não separar modalidades presenciais e a distância, com suas especificidades e dados. Ocorre, ainda, excessiva burocracia para a coleta de dados nos sites oficiais do Inep (apesar de aparecer em suas atribuições a promoção da transparência dos processos), o que consideramos, neste estudo, um entrave para o desenvolvimento da modalidade no país.

Ao mesmo tempo, os caminhos para o alcance e a estabilidade da EaD ocorrem, não raro, de forma estanque, pontual, sem se mostrar política pública coordenada, com a mesma linguagem e propósito. Foram demonstradas ações pontuais, pulverizadas em diversas secretarias e órgãos (como a Capes), sem planejamento macro da política em questão. Ao mesmo tempo em que se nota certa estabilidade e adaptabilidade das políticas, verifica-se um ir e vir regulatório, com a criação de mais políticas, em vez de fortalecer e institucionalizar as já existentes. Resumindo, a centralidade em programas é um limite para o desenvolvimento das políticas públicas em EaD, que possui múltiplos interlocutores, sem que haja uma base comum para a busca de uma diretriz única. No discurso do Governo atual essa seria uma visão sistêmica, mas a nosso ver é fragmentação das ações, sem articulação, não se revertendo em política de Estado para a modalidade e dificultando a institucionalização.

Moran (2009) defende que as regulamentações sozinhas não dão conta de prever as mudanças que acontecem rapidamente entre os modelos de curso e as formas de oferta em EaD. Por isso, faz-se importante permitir propostas inovadoras, com acompanhamento e avaliação, ou seja, regular com mais abertura para a inovação e supervisionar o que ocorre de perto, observando os que querem contribuir para uma educação de qualidade e os que só querem lucrar com qualquer tipo de ensino.

Parece que o Governo não segue certa lógica na construção dos processos políticos de implementação das políticas no ensino superior, quando formula e executa uma série de programas e ações pulverizadas, acreditando que isso serve como institucionalização das políticas, sem gerar as mínimas condições para que ocorra. Verificando a trajetória das últimas políticas públicas para a modalidade a distância na formação de professores, na formação técnica e tecnológica e na formação dos profissionais da área da saúde, percebe-se a mesma lógica de formulação e implementação: a oferta de programas e ações, depois a implementação do sistema e, posteriormente, a das redes, conforme o mapa conceitual 1:

Mapa Conceitual 1 Caminho da formulação e implementação de processos políticos da modalidade a distância.



Moran (2009) e Lima (2013) apontam que a descontinuidade na permanência dos

gestores de alto escalão em seus cargos tem sido um problema para o desenvolvimento das políticas públicas de EaD, pois muitas iniciativas perdem força quando o gestor se afasta, muda de cargo ou se aposenta. Moran (2009) complementa, ainda, que tanto no ensino presencial quanto no a distância os cursos se voltam a conteúdos, e não a projetos e pesquisas, o que limita sua capacidade de implementação com qualidade.

Conforme apresentado no item 1 deste Produto, os dados de expansão do ensino superior presencial e a distância mostram que alguns elementos são comuns às duas modalidades e outros se diferenciam. As duas modalidades expandiram, sendo que o pico de crescimento na EaD se deu entre 2005 e 2008 (em que as regulamentações foram elaboradas com mais afinco) e a taxa de crescimento entre 2002 e 2012 (500) foi muito maior do que na modalidade presencial (47,4), de acordo com a Tabela 2. Outra diferença marcante é que, na EaD, 40% dos cursos são na área da Educação, enquanto no presencial essa modalidade está presente em 15% dos cursos.

ii) **Histórico da EaD no Brasil**

O histórico da EaD revelou-se mais dependente da falta de políticas, regulamentações e financiamentos do que da relação de sua oferta com os meios tecnológicos, conforme ocorreu na maioria dos países.

Constatou-se, até o ano de 1997, a predominância de iniciativas isoladas, para projetos específicos (principalmente pela iniciativa privada), e a constituição de comissões para a elaboração de documentos de EaD. Posteriormente a 1997, a EaD iniciou sua regulamentação para a oferta de cursos superiores, dando margem tanto para as IES públicas como para as privadas. O Governo iniciou a implementação de programas públicos, inicialmente em alguns estados, ampliando novos programas e ações, gradativamente, até abarcar todo o país. Com relação ao ensino superior, constata-se inicialmente a constituição de consórcios, culminando com o Sistema UAB (2006) e a Rede e-Tec Brasil (2007), marcos para seu desenvolvimento em cursos de graduação, bacharelados e licenciaturas, assim como tecnológicos e de especialização, chegando ao *stricto sensu* em 2010.

Observamos uma tendência de substituição de programas ao longo da trajetória da EaD ou mesmo a oferta de cursos similares por dois programas concomitantemente, o que poderia ser desnecessário se o tempo fosse maior para o estágio da formulação de políticas e se o estágio de avaliação fosse realmente considerado na fase da elaboração da

agenda de novas políticas, podendo, talvez, ser um item obrigatório.

iii) Relação da avaliação-regulação-supervisão

A LDB nº 9.394/1996 traz em seu artigo 9º, parágrafo 8º, que é de competência da União “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”. O Plano Nacional de Educação (PNE-2001) vem estabelecer a criação de um Sistema Nacional de Avaliação, define-o como competência da União e coloca-o como diretriz para a regulação e planejamento da expansão com qualidade.

A Lei que cria o Sistema Nacional de Avaliação para o Ensino Superior chegou em 2004, três anos após a publicação do PNE (2001) e oito anos após a promulgação da LDB nº 9.394/1996. Entre 2001 e 2004, foram então publicados: o Decreto nº 3.860, de 9 de julho 2001, que traz um capítulo sobre a avaliação de cursos superiores e instituições de educação superiores e prevê que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) execute e organize as avaliações; a Portaria MEC nº 990, de 2 de abril de 2002, que estabelece diretrizes para a organização e execução da avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), por meio do Inep. A avaliação prevista na Portaria objetiva o credenciamento e o reconhecimento de IES, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento.

Em 2004 foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), por meio da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Anteriormente à criação do Sinaes, havia sido criada a Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA), por meio das Portarias MEC/SESU nº 11, de 28 de abril de 2003, e nº 19, de 27 de maio de 2003, com o objetivo primordial de elaborar propostas para alteração da Avaliação de Educação Superior, quando então foi criado o Sinaes.

Posteriormente à criação do Sinaes, foram emitidas diversas Portarias, pelo MEC e pelo Inep, entre os anos de 2004 e 2007, que contribuíram para a regulação e implementação do sistema, em ações como a regulamentação dos procedimentos de avaliação do Sinaes; o credenciamento e reconhecimento de cursos de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo sistema; e a aprovação de instrumentos de avaliação de cursos. Considerando as Portarias que tratam da aprovação de instrumentos, algumas foram publicadas entre os anos de 2006 e 2011. É preciso estar atento ao conteúdo de cada uma delas, pois, a cada aprovação de Portarias relacionadas aos instrumentos de avaliação, existe um destino diferente, por

exemplo, a Portaria MEC nº 300, de 30 de janeiro de 2006, que aprova o instrumento de avaliação externa. Nesse mesmo ano também foi aprovada uma Portaria relacionada com o instrumento de avaliação, porém, específica para os cursos de graduação do Sinaes.

No ano de 2007, em setembro, tivemos nova Portaria sobre o instrumento de avaliação, porém, ela se destinou à autorização de cursos de graduação do Sinaes. Em 30 de outubro desse ano foram aprovadas, por meio da Portaria nº 1.016, novas diretrizes para a elaboração de instrumentos de avaliação para o credenciamento de novas IES, por parte do Inep.

Ainda em 2007, a Portaria MEC nº 1.047, de 7 de novembro de 2007, aprovou diretrizes para a elaboração, por meio do Inep, de instrumentos de avaliação para o credenciamento de IES e seus polos de apoio presencial, para a modalidade de educação a distância. Essa portaria é semelhante à Portaria nº 1.016/2007, aprovada um mês antes com o mesmo fim, alterando, de uma para a outra, a inclusão dos polos de apoio presencial. A Portaria MEC nº 1.741, de 12 de dezembro de 2011, aprovou os indicadores de Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação do Sinaes, nas modalidades presencial e a distância, para cursos de graduação e tecnólogos, sendo, portanto, a última catalogada por este estudo.

Em dezembro de 2004 foi publicada a Portaria MEC nº 4.359, de 29 de dezembro de 2004, que permite aos órgãos competentes selecionar os cursos que deverão ser verificados *in loco*. Para isso, a Portaria MEC nº 4.362, de 29 de dezembro de 2004, instituiu o Banco Único de Avaliadores da Educação Superior do MEC. Nesses documentos não há apresentação explícita quanto à modalidade da oferta do ensino (presencial ou a distância). Já a Portaria MEC nº 2.202, de 22 de junho de 2005, foi específica para a EaD e estabeleceu que o Departamento de Supervisão de Ensino Superior da Secretaria de Educação Superior (Desup/Sesu) deveria nomear as comissões para verificação *in loco*, de modo a acompanhar a oferta dos cursos superiores na modalidade a distância.

A Portaria nº 10, de 2 de julho de 2009, veio contemplar a oferta de cursos, tanto presenciais como a distância, estabelecendo as regulamentações a respeito da dispensa de avaliação *in loco*. Para a EaD, essa dispensa pode ser emitida após a análise documental e se a instituição tiver obtido avaliação satisfatória (no mínimo 4) na avaliação institucional externa e no Índice Geral de Cursos. Para cursos presenciais, a prerrogativa é a mesma, porém, a avaliação pode ser de no mínimo 3, o que poderia apontar para privilégios aos cursos presenciais.

O Inep emitiu três portarias no ano de 2005 a respeito de avaliação da instituição, que passou a ser denominada Avaliação Institucional Externa. A primeira desse ano,

publicada em janeiro, instituiu o instrumento de avaliação externa para credenciamento e credenciamento das IES, mas não explicitou qual a forma de oferta dos cursos, ou seja, se apenas para instituições que oferecem cursos presenciais ou a distância. A segunda portaria do Inep, publicada em fevereiro, tratou dos procedimentos para organização e execução das avaliações de IES, e, conforme já explicitado, destinou-se a cursos de graduação, tecnológicos e sequenciais, presenciais e a distância, ofertados pelas instituições a serem avaliadas. Já a terceira portaria (idem) foi emitida em setembro de 2007, e designou os novos membros da Comissão Técnica em Avaliação Institucional e dos Cursos de Graduação.

Ainda em 2007, o Decreto nº 6.303/2007 vem alterar o Decreto nº 5.773/2006, no que se refere às funções de regulação, supervisão e avaliação de IES federais e dos cursos superiores de graduação e sequenciais.

Em abril de 2010, a Capes publicou portarias, das quais selecionamos quatro. A primeira criou o grupo assessor para o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); a segunda instituiu o banco de consultores para o acompanhamento e avaliação da UAB; a terceira estabeleceu os Fóruns de área da UAB e descreveu as áreas. A quarta portaria diz respeito aos Fóruns Regionais e Nacional dos coordenadores da UAB. As quatro portarias demonstram o foco da Capes quando assumiu a operacionalização da UAB como meio de acompanhar, regular e supervisionar suas ações, principalmente por meio da supervisão dos polos de apoio presencial. Demonstrou, também, capacidade de incluir os atores (pesquisadores, coordenadores de área e da UAB) envolvidos no processo de tomada de decisão.

Como regulamentações mais recentes, temos a Portaria MEC nº 1006/2012, que criou o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Pares) e logo após o Projeto de Lei nº 4.372/2012, que criou o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), cujo objetivo é a avaliação e supervisão de instituições de ensino superior para fins de credenciamento, credenciamento, autorização de reconhecimento de cursos. A Portaria e o Projeto de Lei demonstram que as relações de força têm prevalecido nas ações de regulação e supervisão, o que exige certo cuidado para que não prevaleçam em nome da avaliação.

Observamos que, em geral, as regulamentações vão surgindo como uma forma de se constituir a EaD como modalidade. Por exemplo, a criação constante de vários instrumentos, que a cada momento se destinam a um fim diferente, e a aprovação de novas diretrizes. Parece um indício de que ainda não se estabeleceram critérios fixos e isso se repete

nos decretos e portarias que tratam dos critérios de credenciamento de instituições e seus polos de apoio, carecendo de diretrizes específicas para a modalidade. É possível notar regulamentações específicas para a EaD, mas ainda em certa desvantagem em relação ao ensino presencial, como pode ser visto na Portaria nº 10/2009, que fixou os critérios de dispensa de avaliações *in loco*.

Outra característica de que a modalidade está em uma fase de institucionalização é a questão da avaliação dos cursos e instituições. Aparecem várias portarias que instituem e aprovam instrumentos de avaliação diversos e que foram sendo modificados diante das dificuldades enfrentadas na aplicação, bem como nas adaptações, de acordo com as vivências. Isso mostra, novamente, que a modalidade precisa desenvolver diretrizes, referenciais e indicadores de qualidade que dialoguem com suas características e atendam a realidade, ou seja, deve haver a busca pelos processos coordenados entre os diversos agentes que participam de sua gestão. É preciso sempre refletir em que medida a atual política de regulação e avaliação para os cursos a distância conduzem à qualidade esperada para a modalidade e para o ensino superior.

Com relação às ações de regulação e supervisão da EaD, o Relatório de Gestão da Seres/MEC, referente às suas ações no ano de 2012, não apresentou as ações, separadamente, do que foi realizado em cursos presenciais e a distância, dificultando o processo de análise, sem contar que o prazo solicitado para resposta às solicitações ultrapassou o prazo para a finalização deste Produto 1. A criação da Seres, em 2011, foi feita por causa da expansão do ensino superior, para que a legislação seja cumprida e seja elevada a qualidade do ensino no que diz respeito à regulação e supervisão do ensino superior. Antes de sua criação, o MEC publicara, em 2010, um livreto intitulado *Qualidade da Educação*, em que defende que ela deve se estruturar em três funções: avaliação, regulação e supervisão, as quais, a partir do uso de indicadores e conceitos Enade, gerem consequências a partir dos resultados. Sendo assim, para o ano de 2009, no ensino superior presencial foram estabelecidas as seguintes ações:

Supervisão ensino superior presencial 2009.

| Resultados da supervisão em cursos de graduação presencial em 2009 | |
|--|---|
| 862 | notificações sobre irregularidades |
| 43 | termos de saneamento de deficiência assinados com instituições |
| 79 | medidas de saneamento de deficiências determinadas pelo MEC |
| 19 | medidas cautelares de suspensão ou redução de novos ingressos |
| 29 | penalidades de desativação de curso ou descredenciamento de instituições. Outros sete processos para aplicação de penalidades estão em andamento |

Fonte: Livroto MEC Qualidade da Educação

Com relação à EaD, percebe-se menos IES em supervisão, comparadas às presenciais, apesar de que, em 2009, eram 2.310 IES presenciais e 129 a distância. Entre as ações de supervisão na EaD, conforme a Figura 27, destaca-se o descredenciamento de uma IES, a existência de 3.800 polos de apoio presencial fechados e a abertura de dois processos para descredenciamento.

Figura 27
Supervisão ensino superior EaD 2009.

| BALANÇO PARCIAL DA SUPERVISÃO EM CURSOS DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA | |
|--|----------------|
| Instituições em supervisão | 38 |
| Termos de saneamento assinados | 12 |
| Descredenciamentos | 1 |
| Processos administrativos para descredenciamento | 2 |
| Polos de apoio presencial fechados | 3.800 |
| Número de ingressos suspensos | Mais de 20 mil |

Fonte: Livroto MEC Qualidade da Educação

Apesar de não ter acesso aos dados isolados de cursos participantes do Enade nas modalidades presencial e a distância, tivemos acesso à apresentação de uma ex-coordenadora da DED/Capes, em evento científico. Ela fez a comparação dos resultados finais das duas

modalidades, conforme poderá ser visto nas Figuras 28 e 29.

Em 2006, dos 11 cursos analisados por Bof (2011), da média dos concluintes, cinco cursos tiveram desempenho dos alunos de EaD superior aos de presenciais, inclusive nos cursos de Pedagogia e Ciências Sociais. Ao considerar o desempenho médio entre os 11 cursos, tanto entre os ingressantes quanto entre os concluintes, a média da modalidade EaD foi superior à da modalidade presencial, conforme Figura 28.

Figura 28

| CURSO | INGRESSANTES | | CONCLUINTE | |
|-------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | Presencial | EAD | Presencial | EAD |
| Biologia | 30,4 | 32,8 | 32,7 | 32,8 |
| Ciências Contábeis | 33,3 | 32,6 | 35 | 32,6 |
| Ciências Sociais | 38,4 | 52,9 | 41,2 | 52,9 |
| Filosofia | 29,8 | 30,4 | 32,5 | 30,4 |
| Física | 30,6 | 39,6 | 32,5 | 39,6 |
| Formação de Professores | 41 | 41,2 | 42,8 | 41,5 |
| Geografia | 36,8 | 32,6 | 39 | 32,6 |
| História | 36,5 | 31,6 | 38,5 | 31,6 |
| Letras | 34 | 33 | 35,7 | 33,1 |
| Matemática | 29,8 | 34 | 31,7 | 34,2 |
| Pedagogia | 39,9 | 46,8 | 43,4 | 46,1 |
| DESEMPENHO MÉDIO | 34,6 | 37,0 | 36,8 | 37,0 |

Fonte: BOF (2011).

Quando analisamos os 11 cursos que foram oferecidos em 2008, apresentados por Bof (2011) na Figura 29, apenas o de Ciências Sociais mantém a média dos concluintes EaD superior aos dos alunos da modalidade presencial. Há queda significativa na taxa de desempenho dos concluintes da EaD, comparada à dos alunos da modalidade presencial. Em 2008, a taxa de desempenho médio entre os 11 cursos foi exatamente a mesma entre os alunos ingressantes nas duas modalidades, e mudou o quadro dos concluintes com relação a 2006, pois a média dos alunos presenciais foi superior à média dos alunos da modalidade EaD. Os dados ajudam a inferir a necessidade de investimento nas ações de avaliação, regulação e supervisão nos cursos da modalidade EaD e a importância de se ter acesso a dados mais atuais do Enade nas duas modalidades, para a compreensão da realidade e para novos encaminhamentos. A queda do índice em 2008 é indicativa de que a modalidade necessita mais atenção e, talvez, uma reformulação do último Decreto, assim como dos Referenciais de

Qualidade, revendo os indicadores e o modelo induzido.

Figura 29

| CURSO | INGRESSANTES | | CONCLUINTES | |
|---|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | Presencial | EAD | Presencial | EAD |
| Biologia | 35,3 | 31,2 | 40,8 | 31,9 |
| Ciências Sociais | 35,0 | 37,2 | 41,7 | 62,3 |
| Filosofia | 31,4 | 34,4 | 34,4 | 33,5 |
| Física | 29,7 | 33,0 | 37,8 | 37,2 |
| Geografia | 36,0 | 35,6 | 38,8 | 33,9 |
| História | 36,6 | 33,3 | 40,2 | 29,6 |
| Letras | 41,5 | 37,6 | 46,1 | 35,3 |
| Matemática | 31,0 | 31,2 | 35,2 | 28,9 |
| Pedagogia | 42,2 | 41,0 | 49,5 | 46,2 |
| Tecnologia Análise Desenvolvimento de Sistemas | 34,2 | 33,6 | 40,9 | 38,0 |
| Tecnologia em Gestão da Produção Industrial | 37,9 | 42,3 | 45,5 | 44,4 |
| DESEMPENHO MÉDIO | 35,5 | 35,5 | 41,0 | 38,3 |

Fonte: BOF (2011).

Em 2011, a Seres/MEC ainda divulgava, em seu relatório, dados separados entre as modalidades (o que deixou de ocorrer a partir do Relatório de 2012, como já mencionado). Na modalidade EaD, fez o acompanhamento e a fiscalização de Termos de Saneamento de Deficiências (TSD) pelas IES e da supervisão das IES participantes do Sistema UAB e de seus polos de apoio presencial. Dos 768 polos de apoio presencial da UAB, 556 passaram por supervisão específica. A falta de planejamento do Estado brasileiro na tomada de decisão faz com que dois órgãos vinculados ao mesmo Ministério atuem na mesma ação (supervisão de polos pela Seres e pela Capes).

Por conta do Índice Geral de Cursos insatisfatório na EaD, a Seres/MEC também abriu 11 processos de supervisão de IES, a ser realizada em quatro universidades, um centro universitário e seis faculdades. Estavam em supervisão 47 IES, com análise de todos os cursos ofertados na modalidade EaD, bem como dos polos de apoio presencial. Com isso, foram fechados mais de 4.000 locais de ofertas de EaD, três IES foram descredenciadas na modalidade, uma recebeu penalidade de suspensão de prerrogativas de autonomia e duas não serão recredenciadas.

iv) Institucionalização da EaD

A institucionalização da EaD possui relação direta com qualidade da modalidade no país, a qual deve ser baseada nas orientações dos processos educacionais e nas diretrizes políticas mais abrangentes, o que ocorre em nível micro (dentro das IES) e macro (como política de Estado).

Com relação às privadas que ofertam cursos a distância, há concentração de matrículas em poucas IES. É de se analisar, ainda, o resultado da supervisão nos polos de apoio presencial e avaliar a formação e atuação de tutores, bem como a de alunos ativos em cada polo e sua concentração geográfica. Porém, não foram disponibilizados dados que demonstrem essas informações para correlacioná-las aos demais dados sobre a EaD no Brasil.

Com relação às IES públicas, a maioria depende do fomento externo, por meio de editais, para a oferta da EaD, um elemento contraditório: enquanto para uns é o caminho para institucionalizar, pois promove a oportunidade da oferta e a inclusão de uma cultura da modalidade nas Ipes, para outros é um empecilho, pois a dependência do fomento externo tem gerado o modelo de EaD a ser seguido, além de uma submissão ao recurso para determinadas ações também induzidas, carecendo de reflexões sobre a autonomia das Ipes.

No modelo, o pagamento de bolsas tem sido um dos que mais recebe a crítica dos especialistas na área. Em 2006, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei nº 11.273, que autorizou a concessão de bolsas de estudos e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica, por meio do FNDE. Como posteriormente foi lançado o sistema UAB, cujo eixo é o pagamento de professores e coordenadores dos cursos por meio de bolsas, podemos supor que a Lei nº 11.273 demonstra a capacidade de o Estado usar as lições aprendidas (com as experiências do Proformação e do Pró-Licenciatura), prever as necessidades e adaptá-las à regulamentação (LIMA, 2013).

Nos relatórios de gestão do FNDE (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011)⁵⁰, a concessão de bolsas foi alocada para Proformação, Proinfantil, Pró-letramento, Pró-licenciatura, Universidade Aberta do Brasil (UAB), Escola de Gestores, Mídias na Educação, Proinfo Integrado, Gestar, Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

⁵⁰ A promulgação da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, autoriza a concessão de bolsas de estudos e de pesquisas a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

(Parfor).

Cabe salientar que, no Relatório de Gestão de 2012, os dados do FNDE sobre a concessão de bolsas não foram apresentados separadamente para programas e ações a distância. A tendência foi demonstrada por Lima (2013), no que diz respeito à dicotomia entre a modalidade presencial e a distância, quando a autora, ao analisar a transcrição das entrevistas durante sua pesquisa, verificou que o enfoque dado pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) difere do que tem sido praticado na Capes. Nesta existe a separação clara das duas diretorias e modalidades: uma lida com os cursos de formação de professores a distância (DED), enquanto a outra trata dos cursos de formação de professores na modalidade presencial (DEB). Tanto no MEC quanto no Inep, a justificativa tem sido de que não deve existir diferenciação entre as duas modalidades, principalmente nas ações desenvolvidas por eles, assim como na divulgação dos dados (não disponibilizam dados separados dos cursos presenciais e a distância).

Tabela 17

Valores Realizados em Bolsas de Pesquisa e Estudos para Formação de Professores

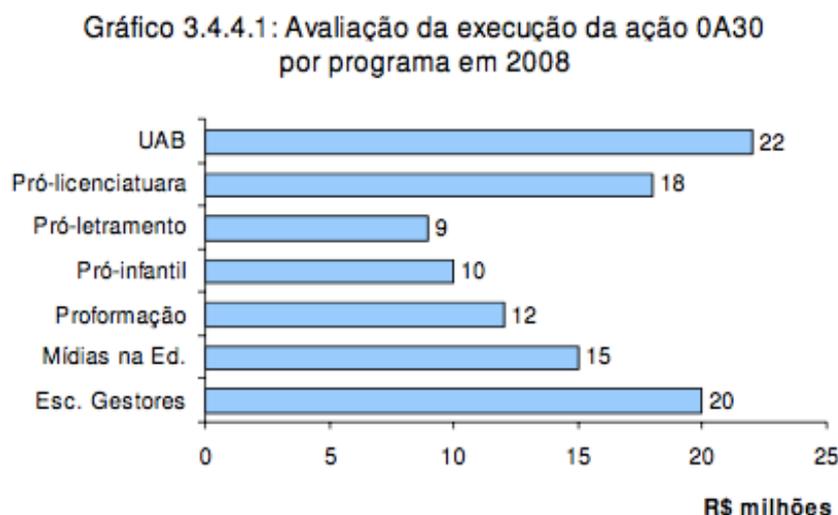
| Ano | Valores realizados em reais | % Crescimento |
|------|-----------------------------|---------------|
| 2006 | 16.400.000,00 | --- |
| 2007 | 19.960.000,00 | 21,7% |
| 2008 | 107.700.000,00 | 539% |
| 2009 | 56.116.000,00 | - 52% |
| 2010 | 93.070.195,00 | 165% |
| 2011 | 149.699.936,00 | 160,84% |

Fonte: Elaborado pela autora (FNDE)

Ao observar a evolução da dotação orçamentária das bolsas, é possível identificar significativo incremento a partir de 2007, justamente no período pós-criação da UAB, com investimento na EaD e em outros programas da educação pelos governos Lula e Dilma. Em 2011, foram investidos R\$ 31.016.627.154,25 em EaD, contra R\$ 3.961.321.050,31 pelo governo anterior, em 1995, demonstrando o interesse dos últimos governos de continuarem investindo na modalidade. Mas, em 2008, houve aumento exponencial do valor investido em bolsas, ao contrário do que ocorreu em 2009, período em

que se deu a política de adaptação, com a transferência das responsabilidades da UAB para a Capes, numa acentuada duplicidade nas ações.

Figura 30
Valores em milhões utilizados para cada Programa de EAD no pagamento de bolsas



Fonte: Relatório de Gestão FNDE de 2008.

Regulamentou-se o uso de bolsas para o pagamento de pesquisas e estudos e para programas e ações de Formação de Professores da Educação Básica, via FNDE, apresentando, geralmente, as diretrizes, os participantes, as competências e bolsas relacionadas. O modelo de financiamento por meio de bolsas de trabalho docente já foi objeto de crítica de Lapa e Pretto (2010) e de Faria (2011), por remunerar o docente como atividade extra, sem processo de institucionalização da EaD no seu departamento de origem. Ou seja, a bolsa torna-se uma atividade remunerada a mais do docente, sem reverter em direitos trabalhistas, já que é considerada bolsa pesquisa, isenta de impostos e despesas patronais. O modelo, à moda fordista, também pode se massificar, fragmentando o trabalho docente, sem fortalecer o coletivo (LIMA; FARIA; DESIDERIO, 2013).

Lima, Faria e Desiderio (2013) defendem que, como a docência possui vários programas e ações do Governo Federal para a formação de professores remunerados por meio de bolsas, a realidade pode estar pautando também o setor privado. O que pode ser observado no acordo coletivo assinado, em 2008, entre a Unopar e o Sindicato dos Professores de Escolas Particulares de Londrina e Norte do Paraná (Sinpro), o qual fixou ao piso do tutor o

valor próximo ao das bolsas executadas pelo sistema UAB, por exemplo, ao passo que a instituição privada faz uso disso como salário. O mesmo acordo mostra, ainda, que o chamado tutor não se enquadra nas mesmas disposições legais aplicáveis aos demais professores da Unopar, IES que concentra 18,17% das matrículas na EaD privada no Brasil (ver Tabela 15).

De certa forma, é de se inferir que o Sistema UAB acaba padronizando as condições para a oferta da EaD, e corre-se o risco de vê-lo consolidado como modelo único, desconsiderando a autonomia e/ou a diversidade das instituições. Lapa e Pretto (2010) argumentam justamente sobre a possibilidade de o Sistema UAB levar a uma consolidação de modelo de EaD no Brasil, mesmo com a predominância do setor privado (há mais oferta privada do que pública na graduação a distância).

O modelo UAB como indutor do modelo da EaD no Brasil é alvo de inúmeras críticas, daí a preocupação. E não se pode deixar de recuperar as previsões do novo PNE 2011-2020 para atingir a meta 12 (elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta), que prevê investimentos financeiros significativamente distintos e desiguais para EaD e presencial, mesmo que cada modalidade venha a ser responsabilizada por 50% da meta. Questiona-se: a qualidade será assegurada com essa previsão de investimento de R\$ 3,09 mil/aluno-ano na EaD, em contraposição a R\$ 15,5 mil/aluno-ano no presencial?

Ainda, de acordo com a mesma Planilha Financeira (MEC, 2011b), no novo PNE 2011-2020 há previsão de aumento no número de matrículas no ensino superior privado para 3.710.000, visando atingir a meta 12. O que permite inferir que, para atingir a meta, a EaD pode ser uma estratégia a ser utilizada também pelo setor privado, da mesma forma que no público. Se considerarmos a concentração de matrículas da EaD em poucas IES, há o risco de um monopólio ocorrer na EaD privada no Brasil, refém de grandes empresas, em detrimento do interesse verdadeiramente educacional.

Faria e Toschi (2011, p. 209) publicaram reflexões sobre a internacionalização da EaD no Brasil e demonstraram que as IES já estavam entrando no mercado de ações visando a captação de recursos para investimento na modalidade.

A fim de ficarem mais fortes economicamente e de facilitar o ingresso de capital estrangeiro no país, essas verdadeiras empresas que se escondem sob o qualificativo *educativas* buscam agora a Bolsa de Valores. Em apenas cinco meses de 2007, quatro instituições de ensino superior no Brasil decidiram ir à Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) para levantar capital por meio de oferta pública de ações. Juntas, apenas essas empresas capturaram muito mais que um bilhão de reais. Vejam-se esses dados: a) Anhanguera Educacional, 512 milhões de reais; b) Kroton

Educacional, 478,8 milhões de reais; c) Estácio Participações S.A, 447 milhões de reais. (FARIA; TOSCHI, 2011, p. 209)

Ao comparar as IES que concentram o maior número de alunos de EaD (ver Tabela 15) com as que entraram no mercado de ações e tiveram abertura de capital, é possível identificar que se trata das mesmas IES. A Universidade Norte do Paraná (Unopar), que possui como sócia a empresa Kroton Educacional, é a primeira colocada no ranking, concentrando em 2011 o total de 18,17% dos matriculados da EaD no Brasil. Além dela, a Universidade Estácio de Sá e o Sistema COC de Ensino figuram também entre as instituições que concentram o maior número de alunos.

De modo geral, podemos dizer, então, que o levantamento da trajetória institucional da EaD no país é recente e talvez por isso apresente uma série de elementos relevantes e que exigem cuidado nas políticas públicas e ações na área, principalmente no que diz respeito às características da sua expansão, às variadas formas sob as quais as modalidades presencial e a distância são vistas pelos diversos órgãos e regulamentações, no processo de institucionalização público e privada da EaD e nos mecanismos de avaliação e acompanhamento das ações das IES que ofertam essa modalidade no ensino superior.

Referências

ABRAED. *Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância*. São Paulo: Instituto Monitor, 2005 e 2007.

ALMEIDA, Inês Maria Z. Pires de Almeida; ALMEIDA, Sandra Francesca Conte de. Re-significação do papel da psicologia na formação continuada de professores de Ciências e Matemática. *Linhas Críticas*, v. 5, n. 9, jul-dez, 1999.

ALONSO, Kátia Morosov. Educação a distância: a busca de identidade, 1996. Disponível em: < <http://www.nead.ufmt.br/index.asp?pg=7>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. Educação a distância e tutoria: anotações sobre o trabalho docente. In: ALONSO, Kátia Morosov; RODRIGUES, Rosângela Schawarz; BARBOSA, Joaquim Gonçalves (Orgs.). *Educação a distância – práticas, reflexões e cenários plurais*. Cuiabá, MT: Central de Texto: EdUFMT, 2009. P. 81-98.

ALVES, João Roberto Moreira. História da educação a distância no Brasil. In: *Carta Mensal Educacional*: Publicação do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Rio de Janeiro, ano 16, n. 82, jun. 2007.

ALVES, João Roberto Moreira. A história da EAD no Brasil. In: LITTO, F.M e FORMIGA, Marcos (org.). *Educação a Distância o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education no Brasil, 2009.

ALVES, L. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no Mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância* - ABED. Volume 10, setembro de 2011. Disponível em <http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2011/Artigo_07.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2014.

BARRETO, E. S. S.; PINTO, R. P.; MARTINS, A. M. Formação de docentes a distância: reflexões sobre um programa. *Cadernos de Pesquisa*, n. 106, março de 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n106/n106a04.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Tecnologia da informação e comunicação das escolas públicas brasileiras: o Programa ProInfo Integrado. *Revista e-curriculum*, São Paulo v.5 n.1 Dez 2009. Disponível em <<http://www.pucsp.br/ecurriculum>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

BOF, Alvana Maria. Panorama da educação a distância no ensino superior no Brasil. Apresentação no Simpósio Internacional Educação, cultura e recursos abertos: compartilhando conhecimentos através de fronteiras. 2011. Disponível em: <<http://educacaoaberta.org/rea/wp-content/uploads/2011/09/bof.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2014.

BRASIL. Lei n. 5692, de 11 de agosto de 1971 – *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Brasília: [s. n.], 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *Lei n. 9394, de 20 de Dezembro de 1996 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: [s.n.], 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *Decreto 2494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências*. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2494.htm> Acesso em: 7 jan. 2014.

_____. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Credenciamento de polo de apoio presencial para educação a distância. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/ead/Instrumento_Cred_Polo_EAD_atualizado_agosto.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Senado Federal. Portal de Notícias. Ministério da Educação planeja criar Universidade Federal a distância. 18 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/noticia.asp?n=846495&t=1>>. Acesso em: 05 fev. 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Indicadores de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância*. 2000. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/PADR%C3%83%C2%A5ES%20DE%20QUALIDADE.pdf>> .Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. MEC. Ministério da educação. GTEADES – Grupo de Trabalho EaD no Ensino Superior. *Documento de Recomendações* - “Ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional”. 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/acoes-estrategicas-ead.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância* – Relatório 1997 – 2002. 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/Relat%C3%82%C2%A2rio%202002-12%20dez-PB1.pdf>> .Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Relatório dos Integrantes da comissão assessora para educação superior a distância*. Brasília, agosto 2002a.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Livreto Qualidade da Educação*, 2010.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR I)*. Brasília, 2007. Guia Geral. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/img/gestar/guia_gestar.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância*. 2007. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior. Apresentação no Congresso Brasileiro de Educação Superior Particular: *Regulação, avaliação e supervisão do ensino superior no Brasil* – onde estamos, para onde vamos, junho de 2013. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13396&Itemid=>>. Acesso em: 04 fev. 2014.

_____. MEC. Ministério da Educação. *O PNE 2011-2020: metas e estratégias* – Notas Técnicas. Brasília: MEC, 2011a. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pne/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2011.

_____. MEC. Ministério da Educação. *Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB*. Brasília: MEC, 2011b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pne/planilha_notas_tecnicas_pne.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2011.

_____. MEC. Ministério da Educação. Sistema e-MEC. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

CARVALHO, Ana Beatriz Gomes; PIMENTA, Sônia de Almeida. *Políticas públicas de formação de professores da educação básica a distância: o contexto do PRO-LICENCIATURA*. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/429/456>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CENSO EAD.BR. *Relatório Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil*. Curitiba: IBPEX, 2012 e 2013.

CHAVES FILHO, Hélio. Regulação da modalidade de EAD no Brasil. IN: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (Orgs.). *Educação a distância – O estado da arte*. V. 2. São Paulo: Pearson, 2012.

CLÍMACO, João Carlos Teatini de Souza. *Educação a Distância: política pública essencial à educação brasileira*. RBPG, Brasília, supl. 1, v. 8, p. 15 - 28, dezembro 2011. Disponível em <
http://www2.capes.gov.br/rbpg/images/stories/downloads/RBPG/Vol.8_suplemento/introducao.pdf>. Acesso em: 16 de janeiro de 2014.

CONAE. *Documento Final*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <
http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

COSTA, Maria Luisa Furlan. História e políticas públicas para o ensino superior a distância no Brasil: O programa Universidade Aberta do Brasil em questão. *Revista HISTEDBR Online*, Campinas- SP, nº 45. Disponível em: <
http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/45/art18_45.pdf>. Acesso em: 10 fev 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade*, Campinas, v.29, n.104- Especial, p. 891-917, 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.) *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida. A educação a distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica editora, 2011. P. 155-192.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

FARIA, Juliana Guimarães. *Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG*. Tese (Doutorado em Educação) - Goiânia, UFG, 2011.

FARIA, Juliana Guimarães; TOSCHI, Mirza Seabra. A formação de professores no contexto das tendências para a internacionalização da educação superior a distância. In: *InterAção*. Goiânia, v. 36, n. 1, p. 201-224, 2011.

GIOLO, Jaime. A EaD e a formação de professores. In: *Anais: 31 Reunião Anual da Anped*. Caxambu, 2008. Disponível em: <<http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT11-4137--Int.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2014.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação e Sociedade*. v. 31, n. 113, Campinas: CEDES, 2010.

GUIMARÃES, Paulo Vicente. A contribuição do Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância – Brasilead – para o desenvolvimento da educação nacional. *Em aberto*, Brasília, ano 16, n. 70, abr-jun, 1996.

HARASIM, Linda. *Online education: perspectives on a new environment*. New York: Praeger Publishers, 1990.

HOPER EDUCAÇÃO. *Análise Setorial do Ensino Superior Privado - Brasil*. São Paulo: Hoper Educação, 2013.

IMBERNÓN, Francisco (coord.). *Análisis y propuestas de competencias docentes universitarias para el desarrollo del aprendizaje significativo del alumnado a través del e-learning y el b-learning en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior*. Barcelona, Facultad de Pedagogía de la Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <http://tecnologiaedu.us.es/tecnoedu./images/stories/EA20070049_Dr_Francisco_Imbernon.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

KENSKI, Vani Moreira. Desafio da educação a distância no Brasil. *Revista Educação em Foco*. Março/agosto de 2002. Disponível em <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/011.pdf>. Acesso em: 24 de janeiro de 2014.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Rio de Janeiro, UFRJ, 2013.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; FARIA, Juliana Guimarães Faria; DESIDERIO, Mônica. Políticas e financiamento do ensino superior público no Brasil e as condições do trabalho docente a distância. In: TOSCHI, Mirza Seabra (org.). *Docência nos ambientes virtuais de aprendizagem: múltiplas visões*. Anápolis: Universidade Estadual de Goiás, 2013.

MARTIN, Livia da Silva Neiva. *Entre a apropriação e a proibição: trânsito dos dispositivos móveis em escolas públicas*. Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias, Universidade Estadual de Goiás, 2014.

MENDES, Andréia Maria. *A educação a distância nos meandros da legislação brasileira: 1988-1996*. 2005. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Projeto Saci" (verbete). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil*. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=292>>. Acesso em: 13 fev 2014.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thompsom Learning, 2007.

- MORAN, José Manuel. *Avaliação do Ensino Superior a Distância no Brasil*. 2009. Disponível em <<http://www.eca.usp.br/prof/moran/avaliacao.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2014.
- NETTO, C.; GIRAFFA, L.; FARIA, E. *Graduações a distância e o desafio da qualidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.
- MOURA, A. M. C. *Apropriação do telemóvel como ferramenta de Mediação em Móbile Learning: Estudos de caso em contexto educativo*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, na Especialidade de Tecnologia Educativa – Universidade do Minho, Instituto de Educação – Braga, Dezembro de 2010.
- NISKIER, Arnaldo. Mais perto da educação a distância. In: *Em Aberto*, Brasília, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996.
- NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona Nogueira. A educação a distância no Brasil: da LDB ao novo PNE. *Biblioteca Anpae – Série Cadernos Completos*. n. 11. 2011. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0124.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2013.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Enforcement. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013, v. 1.
- NOVELLO, Tanise Paula. *Cooperar no Enatuar de professores e tutores*. Tese (Doutorado em Educação Ambiental, Estratégias e Desenvolvimento) –Rio Grande, FURG, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br:8080/bitstream/handle/1/2897/tanisenovello.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- OLIVEIRA, João Ferreira de; MEDEIROS, Simone. Educação superior a distância e políticas de formação de professores no Brasil: relações de um campo em disputa. In: GOMES, Alfredo Macedo; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). *Reconfiguração do campo da educação superior*. Campinas: Mercado de Letras, 2012.
- PASQUALOTTO, Lucyelle Cristina. *Delineamentos históricos sobre a educação a distância no contexto da sociedade brasileira*. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/revis/revis14/art12_14.pdf> Acesso em: 24 jan. 2014.
- PETERS, Otto. *Didática do ensino a distância*. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2001.
- PLACCO, V. M. N. S.; ANDRÉ, M. E. D. A.; GATTI, B. A. *Proformação – Relatório Geral Final*, 2001.
- PT. Programa de Governo 2002. *Uma Escola do Tamanho do Brasil*. Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/me001806.pdf> . Acesso em: 10 fev. 2014.
- RIPLEY, Randall B. Stages Of The Policy Process. In: MCCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

RODRIGUES, Cleide A. C. *Mediações na formação a distância de professores: autonomia, comunicação e prática pedagógica*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

RODRIGUES, Cleide Aparecida Carvalho; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; FARIA, Juliana Guimarães. A educação a distância e o uso de tecnologias no contexto do PNE: apontamentos e reflexões sobre os desafios para a educação superior. In: III Seminário de Educação Brasileira, 2011, Campinas. *Anais III Seminário de Educação Brasileira - PNE: questões desafiadoras e embates emblemáticos*. Campinas/SP: Cedes, 2011. v. 1. p. 497-515 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

ROMEIRO, A. E. et al. RICESU: 10 anos de história da comunidade virtual de aprendizagem e de prática das IESCS. *Revista Colabor@*, Vol. 7, N. 26, 2011. Disponível em: <<http://pead.ucpel.tche.br/revistas/index.php/colabora/article/view/194>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SANTOS, Catarina de Almeida. *A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SALVUCCI, M.; LISBOA, M. J.; MENDES, N. C. Educação a distancia no Brasil: Fundamentos Legais e implementação. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância* - ABED. Volume 11, setembro de 2012.

SANTOS, Catarina de Almeida. *A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância*. Tese (Doutorado em Educação) – São Paulo, USP, 2008.

SARAIVA, Terezinha. Educação a distância no Brasil: lições da história. *Em Aberto*, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996. Disponível em <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1048/950> >. Acesso em: 24 jan. de 2014.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas*. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Brasília: ENAP, 2006.

SEVERINO, Antonio. Expansão do ensino superior: contextos, desafios, possibilidades. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP. V. 14, n. 2, p. 253-266, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 10. ed. Campinas: Autores associados, 2006.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EaD na expansão do Ensino superior. *Pro-Posições*. Campinas, SP. V. 20, n. 2, p. 205-222, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v20n2/v20n2a13>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SILVA, Dayane M. da; SANTOS, Andréia F. dos. Movimento de educação base em Goiás – MEB-Goiás: construção do material didático Benedito e Jovelina. *Anais V Edipe*, 2013.

Disponível em:

<<http://vedipe.blessdesign.com.br/pdf/gt09/poster%20grafica/Dayane%20Mendes%20da%20Silva.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

SILVEIRA, Henrique. Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público. *Revista Ciência da Informação*, v. 34, n. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v34n2/28557>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Informativo sobre a avaliação realizada pelo TCU em ações de ação Formação de Professores*. 14 out. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2014.

TORRES, Patrícia e VIANNEY, João. *Os paradoxos do ensino superior a distância no Brasil*. Virtual Educa, Barcelona, 2004. Disponível em <<http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:19534>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

TOSCHI, Mirza Seabra. *Formação de professores reflexivos e TV Escola: equívocos e potencialidades em um programa governamental de educação a distância*. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Unimep, Piracicaba, 1999.

TOSCHI, Mirza Seabra. A educação a distância no Brasil - caracterização, regulação, comercialização mundial e perspectiva de formação e de inclusão digital. In: Luiz Fernandes Dourado. (Org.). *Subsídios para a discussão sobre as políticas de gestão da Universidade/Educação Superior*. Brasília: INEP, 2004.

VOIGT, Patrícia da Cunha; LEITE, Lígia Silva. *Investigando o papel do professor em cursos de educação a distância*. 2004. Disponível em : <<http://www.abed.org.br/congresso2004/por/htm/143-TC-D2.htm>> . Acesso em: 12 fev 2014.

VIANNEY, J.TORRES,P.L. SILVA, E. *Seminário Internacional sobre Universidades Virtuais na América Latina e Caribe*. Quito – Equador, 2003. Disponível em : <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139898por.pdf>> . Acesso em: 11 fev 2014.

VIANNEY, J.TORRES,P.L. SILVA, E. *A Universidade Virtual no Brasil*. Tubarão: Ed.Unisul, 2003.

ZUIN, Antonio A. S. O plano nacional de educação e as tecnologias de informação e comunicação. In: *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112. Campinas, SP: Cedes, out. 2010.

APÊNDICE

Apêndice A - Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Esse item possui como objetivo apresentar e analisar as principais Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que possuem alguma relação com a educação a distância no Brasil. O que se percebe é que as Resoluções são elaboradas segundo três categorias: orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa; orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino superior públicas e confessionais; critérios, procedimentos e orientações para apresentação e participação em cursos e programas de educação a distância. As Resoluções podem ser observadas nos quadros apresentados a seguir, de acordo com cada categoria.

O FNDE foi criado pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e é uma autarquia federal vinculada ao MEC, que possui como finalidade captar recursos financeiros, canalizando-os para o financiamento de projetos educacionais e de bolsas de estudo.

Quadro 14: Resoluções que se referem à Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica.

| Ano | Resolução | Assunto | Situação |
|------|---|---|--|
| 2006 | Resolução FNDE/CD n.º 44, de 29 de dezembro de 2006 | Estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos cursos e programas de formação superior, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vinculado ao Ministério da Educação, a ser executado pelo FNDE no exercício de 2006. | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 26, de 5 de junho de 2009. |
| 2009 | Resolução FNDE/CD n.º 26, de 5 de junho de 2009. | Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009. Cita a figura do Coordenador UAB. | Alterada pela Resolução CD/FNDE n.º 8, de 30 de abril de 2010. |
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 8, de 30 de abril de 2010 | Altera os incisos I a V do art. 9º, o § 1º do art. 10, e o item 2.4 do Anexo I da Resolução FNDE/CD n.º 26, de 5 de junho de 2009, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). | Em andamento |
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 24, de 16 de agosto de 2010 | Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa a participantes dos programas de formação inicial e continuada de professores e demais profissionais da educação. | |
| 2012 | Resolução FNDE/CD n.º 55, de 27 de dezembro de 2012 | Estabelece orientações, diretrizes e define critérios e procedimentos para a concessão e pagamento de bolsas aos integrantes da rede de tutoria no âmbito do Pró-Conselho | |

Fonte: Elaborado pela autora (FNDE).

Uma das ações do FNDE está voltada à Concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica, conforme as Resoluções do Quadro acima, o qual demonstra a centralidade da necessidade e tratar da Universidade Aberta do Brasil (em três itens: 2006, 2009, 2010) e duas voltadas para a formação continuada de professores a distância.

O próximo Quadro apresenta as Resoluções do FNDE que estabelecem as orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições participantes dos diversos programas e ações de cursos a distância e que de alguma forma possuem relação com o ensino superior, seja por meio de formação inicial ou continuada, do tipo extensão ou especialização *lato sensu*.

Quadro 15: Recursos financeiros às instituições de ensino superior para oferta de cursos a distância

| Ano | Resolução | Assunto | Situação |
|------|---|--|---|
| 2008 | Resolução FNDE/CD n.º 24, de 4 de junho de 2008 | Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vinculado à CAPES e à Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, nos exercícios de 2008/2009. | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 49, de 10 de setembro de 2009 |
| 2008 | Resolução FNDE/CD n.º 35, de 22 de julho de 2008 | Estabelece orientações e diretrizes para apoio financeiro para execução de projetos de cursos de Licenciatura a distância, selecionados por meio da Chamada Pública MEC/SEED n.º 01/2004 no âmbito do Programa Pró-Licenciatura Fase I. | Alterada pela Resolução FNDE/CD n.º 25, de 11 de maio de 2009. |
| 2008 | Resolução FNDE/CD n.º 45, de 31 de outubro de 2008 | Autoriza assistência financeira para a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro para oferta de curso a distância, em nível de especialização, pós-graduação <i>lato sensu</i> em Tecnologias na Educação, para professores das redes públicas de ensino básico | Alterada pela Resolução FNDE/CD n.º 54, de 30 de dezembro de 2008 |
| 2008 | Resolução FNDE/CD n.º 54, de 30 de dezembro de 2008 | Altera a Resolução FNDE/CD n.º 45, de 31 de outubro de 2008, que autoriza assistência financeira para a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro para oferta de curso a distância, em nível de especialização, pós-graduação <i>lato sensu</i> em Tecnologias na Educação, para professores das redes públicas de ensino básico. | Em andamento |
| 2009 | Resolução FNDE/CD n.º 25, de 11 de maio de 2009 | Altera a Resolução FNDE/CD n.º 35, de 22 de julho de 2008, que estabelece orientações e diretrizes para apoio financeiro para execução de projetos de cursos de licenciatura a distância, selecionados por meio da Chamada Pública MEC/SEED 1/2004, no âmbito do Programa Pró-Licenciatura. | Em andamento |
| 2009 | Resolução FNDE/CD n.º 49, de 10 de setembro de 2009 | Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil. | Revoga a Resolução FNDE/CD n.º 24, de 4 de junho de 2008 |

| | | | |
|------|--|--|--|
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 16, de 8 de junho de 2010 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação de instituições públicas de ensino superior na implementação do Programa de Formação Continuada Mídias na Educação, da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação | |
| 2011 | Resolução/CD/FNDE n.º 56, de 19 de outubro de 2011 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação de Instituições Públicas de Ensino Superior na implementação do Programa de Formação Continuada Mídias na Educação, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. | |
| 2012 | Resolução/CD/FNDE n.º 19, de 19 de junho de 2012 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação de Instituições Federais de Ensino Superior na implementação do Programa de Formação Continuada Mídias na Educação, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. | |

Fonte: Elaborado pela autora (FNDE)

Destaca-se que as Resoluções que orientam e traçam diretrizes para o apoio financeiro pelo FNDE no ensino superior foram voltadas, especificamente, para: projetos de cursos de licenciatura a distância (2005); oferta de curso *lato sensu* a distância em Tecnologias na Educação (2005); Programa de Formação Continuada Mídias na Educação – inclusive com especialização (2007; 2010; 2011; 2012); participantes da Universidade Aberta do Brasil (2008 e 2009); Programa Pró-Licenciatura (2008 e 2009); autorização de assistência financeira para uma Universidade Confessional (privada) para a oferta de especialização *lato sensu* em Tecnologias na Educação, para professores das redes públicas de ensino.

Com relação ao apoio financeiro, presenciamos a possibilidade da oferta de um curso por uma instituição que mesmo sendo privada/confessional, oferece um curso público e se beneficia dos recursos públicos para isso, estreitando a chamada relação público-privado na oferta de cursos, principalmente para a formação de professores.

Ao longo da década de 1990 a parceria público-privada se intensificou, pois o setor público de ensino superior não possuía recursos suficientes e o setor privado poderia oferecer compensações nesse sentido, expressas por essa parceria por meio de empresas privadas como incubadoras nas instituições públicas, a criação de fundações privadas que circunscreveram e ainda circunscrevem, inclusive com diversas ações e programas de cursos a distância várias instituições públicas de ensino superior (por meio da administração do recurso público pela administração privada feita através de convênios ou contratos) e por meio da disponibilização de recursos financeiros para a oferta de cursos a distância que atendem instituições federais, estaduais e as confessionais e comunitárias.

A exemplo dessa última categoria, temos o Pró-Licenciatura que na primeira chamada pública teve como critério o desenvolvimento dos cursos de licenciatura por

instituições públicas de ensino superior organizadas em consórcios e já na segunda chamada, a transferência de recursos financeiros foi oportunizada não só para instituições públicas preconizadas, como também para instituições comunitárias e confessionais, que poderiam ter uma participação importante no processo, em localidades mais distantes.

O próximo Quadro demonstra as Resoluções expedidas pelo FNDE voltadas para o estabelecimento de critérios e procedimentos para apresentação, participação, seleção e execução em programas ou ações do Ministério da Educação relacionados com as tecnologias e educação a distância, mesmo que não sendo todas voltadas para o ensino superior, como forma de demonstração do investimento na área.

Um aspecto que chamou a atenção e que tem sido muito utilizado pelo Governo Federal tem sido a utilização da modalidade a distância para a oferta de cursos de formação continuada para os funcionários ou atores envolvidos direta ou indiretamente e que atuam em diversas instâncias do Governo, o que no caso aqui é exemplificado nos anos de 2008, 2010 e 2011 pelo Programa Formação pela Escola, o qual visa fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE. É voltado para a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais, representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada. Foi ofertado a distância após 2005.

Quadro 16: Critérios para se obter o financiamento para participação em programas, ações e redes

| Ano | Resolução | Assunto | Situação |
|------|---|--|---|
| 2005 | Resolução FNDE/CD n.º 34, de 9 de agosto de 2005 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, na modalidade de educação a distância. | Em andamento. |
| 2005 | Resolução FNDE/CD n.º 45, de 14 de novembro de 2005 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de curso a distância, em nível de especialização, pós-graduação <i>lato sensu</i> em Tecnologias na Educação, para professores das redes públicas de ensino básico. | Em andamento. |
| 2007 | Resolução FNDE/CD n.º 64, de 13 de dezembro de 2007 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação de instituições públicas de ensino superior na implementação do Programa de Formação Continuada Mídias na Educação, da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, e aprova as normas para concessão de bolsas de estudo no âmbito do Programa. | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 37, de 21 de julho de 2011. |
| 2008 | Resolução FNDE/CD n.º 12, de 25 de abril de 2008. | Estabelece os critérios de implementação e execução do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola). | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 5, de 16 de abril de 2010. |

| | | | |
|------|---|---|--|
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 5, de 16 de abril de 2010. | Estabelece critérios de implementação e execução do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola). | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 4, de 9 de fevereiro de 2011. |
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 16, de 8 de junho de 2010 | Altera a Resolução FNDE/CD n.º 64, de 13 de dezembro de 2007, que estabelece os critérios e os procedimentos para a participação de instituições públicas de ensino superior na implementação do Programa de Formação Continuada Mídias na Educação, da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, e aprova as normas para a concessão de bolsas de estudo no âmbito do Programa | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 37, de 21 de julho de 2011. |
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 25, de 23 de agosto de 2010 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES na implementação do Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo, da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação. | Revogada pela Resolução FNDE/CD n.º 51, de 29 de setembro de 2011. |
| 2010 | Resolução FNDE/CD n.º 29, de 5 de outubro de 2010 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES na implementação do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – PROINFANTIL, da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação. | Alterada pela Resolução FNDE/CD n.º 39 de 26 de julho de 2011 |
| 2011 | Resolução FNDE/CD n.º 4, de 9 de fevereiro de 2011 | Estabelece os critérios de implementação e execução do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola, a partir do exercício de 2011. | Revogada Resolução FNDE/CD n.º 5, de 16 de abril de 2010. |
| 2011 | Resolução FNDE/CD n.º 21, de 6 de maio de 2011 | Estabelece orientações e diretrizes para a implementação do Curso de Formação em Tecnologia Social, na modalidade de educação à distância, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Educação Profissional da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. | Em andamento. |
| 2011 | Resolução FNDE/CD n.º 51, de 29 de setembro de 2011 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições de Ensino Superior – IES na implementação do Programa Nacional de Tecnologia Educacional – PROINFO, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação . | Revoga a Resolução FNDE/CD n.º 25, de 23 de agosto de 2010. |
| 2011 | Resolução FNDE/CD n.º 54, de 19 de outubro de 2011 | Estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições Federais de Ensino Superior na implementação do Programa Escola Aberta, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. | Alterada pela Resolução FNDE/CD n.º 67, de 25 de novembro de 2011 |
| 2011 | Resolução FNDE/CD n.º 67, de 25 de novembro de 2011 | Altera a Resolução FNDE/CD n.º 54, de 19 de outubro de 2011, que estabelece os critérios e os procedimentos para a participação das Instituições Federais de Ensino Superior na implementação do Programa Escola Aberta, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. | Em andamento |
| 2012 | Resolução FNDE/CD n.º 6, de 10 de abril de 2012 | Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições participantes da Rede e-Tec Brasil, vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação. | (Revoga a Resolução FNDE/CD n.º 29, de 24 de junho de 2008) |
| 2012 | Resolução FNDE/CD | Estabelece orientações e diretrizes para a transferência de | |

| | | | |
|------|---|--|--|
| | n.º46, de 24 de setembro de 2012 | recursos financeiros às Instituições Públicas de Ensino Superior, no âmbito do Pró-Conselho | |
| 2012 | Resolução FNDE/CD n.º 53, de 19 de novembro de 2012 | Estabelece critérios e procedimentos para participação das Instituições Federais de Ensino superior no desenvolvimento das tecnologias educacionais. | |

Fonte: Elaborado pela autora (FNDE)

No quadro acima, observamos outras ações do FNDE para atividades a distância, demonstrando o investimento dos Governos na modalidade e em diversas frentes. Podemos notar critérios, diretrizes e procedimentos para participação no desenvolvimento de tecnologias educacionais (2011; 2012) e PROINFO (2010 e 2011). Essa área foi muito explorada e financiada quando da criação da Secretaria de Educação a Distância do MEC (SEED), por volta de 1995, que mesmo tendo o nome voltado para a educação a distância, seu foco inicial foi no uso das tecnologias educacionais e formação de professores para seu uso, conforme já explorado anteriormente. Voltamos a ver esse investimento no Governo Dilma (2011- atual), a qual possui como foco de investimento a área das tecnologias e inovação.

Temos, também, o investimento para o ProInfantil, curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal, o qual destina-se aos profissionais que atuam em sala de aula da educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas e da rede privada sem fins lucrativos; orientações e diretrizes para o apoio financeiro aos participantes do Pró-Conselho (2012); orientações e diretrizes para o apoio financeiro aos participantes do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (2008; 2009), no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (2011) e para os participantes da Rede e-Tec Brasil.

Apêndice B - Indicações, Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) voltados para a educação a distância no ensino superior

O Conselho Nacional de Educação (CNE) possui atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento às funções e atribuições do poder público de Estado em matéria de Educação. Seu objetivo é formular e avaliar a política pública nacional de educação. Foi criado em 1995, por meio da Lei 9.131 de 24 de novembro, composto pela Presidência, pela Câmara de Educação Básica (CEB) e pela Câmara de Educação Superior (CES), ambas compostas por 12 Conselheiros, os quais manifestam-se por meio dos seguintes instrumentos: Indicação (sugestão de estudo sobre qualquer matéria de interesse), Parecer (pronunciamento sobre matéria de competência de determinada câmara) e Resolução (ato decorrente de parecer com o intuito de estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino). Decidem privativa e autonomamente sobre os assuntos cabendo recurso ao Conselho Pleno.

Indicações do CNE - EaD

Com relação às Indicações, organizamos dois Quadros, sendo que o primeiro trata das Indicações apreciadas e o segundo das Indicações que não foram apreciadas.

Quadro 17: Indicações Apreciadas

| ANO | INDICAÇÃO | ASSUNTO | SITUAÇÃO |
|------|---|--|---|
| 1996 | Indicação CNE/CP n.º 06, de 8 de julho de 1996 | Sugere políticas e estratégias para a implantação de um Sistema Nacional de Educação Aberta e a Distância | Apreciada pelo Parecer CNE/CES n.º 244, de 6 de maio de 1997 |
| 2000 | Indicação CNE/CES n.º 03, de 5 de abril de 2000 | Propõe a constituição de Comissão para analisar a questão da validade de títulos expedidos por instituições brasileiras associadas a instituições estrangeiras, ou expedidos diretamente por instituições estrangeiras. | Apreciada pelo Parecer CNE/CES 142/2001. Deu origem às Resoluções CNE/CES n.ºs 1 e 2, de 3 de abril de 2001. |
| 2006 | Indicação CNE/CES n.º 1, de 6 de junho de 2006 | Propõe a alteração do art. 3º da Resolução CNE/CES n.º 2/2005, que dispõe sobre os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. | Apreciada pelo Parecer CNE/CES 160/2006. Deu origem à Resolução CNE/CES n.º 12, de 18 de julho de 2006. |
| 2009 | Indicação CNE/CES n.º 2, de 4 de junho de 2009 | Credenciamento especial de Instituições não Educacionais para oferta de cursos de especialização. | Apreciada pelo Parecer CNE/CES 238/2009, reexaminado pelo Parecer CNE/CES 18/2010. Deu origem à Resolução CNE/CES n.º 7, de 8 de setembro de 2011, a qual revoga as |

| | | | |
|------|---|--|---|
| | | | normas para o credenciamento especial de instituições não educacionais na modalidade presencial e a distância. |
| 2012 | Indicação CNE/CES n.º 1, de 12 de abril de 2012 | Propõe a constituição de Comissão para estudar a possibilidade de as instituições que oferecem cursos de Mestrado e Doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação ministrarem cursos de especialização. | Apreciada pelo Parecer CNE/CES n.º 172, de 12 de abril de 2012. Foi aprovado o Projeto de Resolução favorável ao parecer, a qual não foi ainda publicado. |

Fonte: Elaborado pela autora (CNE)

Assim, de 1997 a 2012, dentre as indicações do CNE, cinco delas foram apreciadas, e quatro não foram. Dentre as indicações apreciadas em relação à modalidade de educação a distância, em geral, tratavam de projetos e estratégias para a Educação a Distância, validação de títulos e credenciamento de instituições.

Percebemos que, após a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC (oficialmente criada pelo Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996, hoje extinta) e antes da promulgação da LDB 9394/1996, o CNE apresenta a preocupação e o indicativo de proposta de políticas e estratégias de implementação do Sistema Nacional de Educação Aberta e a Distância, demonstrando a preocupação do Conselho com a implementação da modalidade no país.

Outra preocupação recorrente nas indicações diz respeito à preocupação da oferta e expedição de diploma de cursos por instituições estrangeiras, seja por convênio com instituições nacionais ou não.

Quadro 18: Indicações Não Apreciadas

| ANO | INDICAÇÃO | ASSUNTO | SITUAÇÃO |
|------|---|---|--|
| 1997 | Indicação CNE/CP n.º 08, de 5 de novembro de 1997 | Sugere a constituição de uma Comissão para propor medidas urgentes de controle de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> a distância. | Não Apreciada |
| 2002 | Indicação CNE/CES n.º 04, de 7 de agosto de 2002. | Propõe a exclusão do Art. 11 e respectivo parágrafo da Resolução CNE/CES 1/2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. | Não Apreciada |
| 2003 | Indicação CNE/CES n.º 03, de 6 de novembro de 2003. | Estudos, em conjunto com a CAPES, sobre a necessidade de encaminhamento de relatórios de avaliação para informação de processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , nas modalidades presencial e a distância, e fixação da distinção e da processualística pertinente à recomendação para fomento e avaliação de programas não fomentados. | Não Apreciada Mas, foi designada comissão para estudar o assunto objeto dessa indicação. |

| | | | |
|------|---|--|---------------|
| 2004 | Indicação CNE/CES n.º 07, de 7 de dezembro de 2004. | Credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. | Não Apreciada |
|------|---|--|---------------|

Fonte: Elaborado pela autora (CNE)

Com relação às indicações não apreciadas, entre 1997 e 2003, foram voltadas para o cuidado com a pós-graduação *stricto sensu* e em 2004 com o credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, período que já foi discutido no item da regulamentação da EAD, principalmente dentro da discussão da necessidade de regulação e novas regulamentações da modalidade devido à alta expansão do setor privado.

Pareceres CNE – EaD

Para escrita e análise deste item foi feito um levantamento dos pronunciamentos emitidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), junto ao Conselho Pleno (CP) e a Câmara de Educação Superior (CES). Assim, agrupamos os pareceres em três sub-divisões: credenciamento de IES e autorização de cursos; instituições de ensino superior e cursos de graduação e pós-graduação; pronunciamentos diversos. O objetivo primordial é a apresentação e análise dos principais pareceres entre o período de 2002-2012, porém iremos citar brevemente os pareceres relevantes emitidos nos anos anteriores.

No ano de 1998 constatamos os primeiros credenciamentos de instituições públicas para oferta de cursos de graduação na modalidade a distância. Vale ressaltar que essa data é posterior a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases 9.394, de 20 de dezembro de 1996. No ano de 1999 não encontramos registros de pareceres com tal finalidade. A partir de 2000, reaparecem pareceres relativos ao credenciamento, sendo solicitado por instituições públicas e, ao final do ano 2000 que há registro de credenciamento de instituições privadas para oferta de cursos de especialização a distância. Em 2001 houve registro de seis pronunciamentos para credenciamento de instituições públicas para oferta de curso de graduação e um parecer para credenciamento de oferta de cursos de pós-graduação. Neste mesmo ano houve dois credenciamentos para cursos de graduação em instituições privadas.

No tópico a seguir temos a descrição e análise dos pareceres levantados, a respeito da educação a distância, dentro dos anos de 2002 a 2012.

a) Pareceres relativos à Educação a Distância no Ensino Superior (2002 a 2012).

Categoria: Credenciamento e Autorização de Cursos

Esse tópico aborda, de maneira sucinta, os principais Pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) relativos à educação a distância no Brasil, no período de 2002 a 2012. Assim, os pareceres emitidos dentro do período especificado, foram subdivididos em: Graduação Instituições Ensino Superior (IES) Pública e Graduação IES privada, Pós-Graduação IES Pública e Pós-Graduação IES privada. Salientamos que os dados coletados dizem respeito aos pareceres que estão disponíveis no site do CNE e, por isso, podem não representar toda a realidade. Outro fator relevante é a não presença de Pareceres voltados apenas para a autorização de cursos entre 2008 e 2012, visto que, segundo a análise realizada nesse estudo verificou que a medida que as IES solicitam o credenciamento, vários cursos foram autorizados.

| Categorias / ano | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Total |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Credenciamento | | | | | | | | | | | | |
| Graduação IES Pública | 2 | 5 | 8 | 5 | 5 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 29 |
| Graduação IES Privada | 1 | 2 | 15 | 13 | 7 | 9 | 4 | 15 | 8 | 8 | 14 | 96 |
| Total | 3 | 7 | 23 | 18 | 12 | 9 | 4 | 16 | 10 | 9 | 14 | 123 |
| Pós-Graduação IES Pública | 3 | 8 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 18 |
| Pós-Graduação IES Privada | 6 | 6 | 20 | 17 | 3 | 9 | 3 | 5 | 4 | 5 | 3 | 81 |
| Total | 9 | 14 | 24 | 17 | 3 | 10 | 3 | 6 | 5 | 5 | 3 | 97 |
| Autorização de Cursos | | | | | | | | | | | | |
| Graduação IES Pública | 0 | 0 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| Graduação IES Privada | 0 | 2 | 7 | 13 | 6 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 32 |
| Total | 0 | 2 | 12 | 15 | 7 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |
| Pós-Graduação IES Pública | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Pós-Graduação IES Privada | 0 | 3 | 6 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| Total | 1 | 3 | 7 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 |

Figura 31: Pareceres CNE categorias: Credenciamento e Autorização de cursos.

Fonte: Elaborado pela autora com base no site CNE.

De 2002 a 2012 o grande número de pareceres emitidos, segundo este levantamento, foram para categoria de Credenciamento, com picos de crescimento nos anos de 2004, 2005 e 2009, com maior ênfase para as instituições privadas, tanto para a oferta de cursos de graduação como de pós-graduação, corroborando com os dados fornecidos pelo INEP acerca da quantidade de IES credenciadas para cursos a distância, tratados anteriormente.

O Parecer CNE/CES n.º 66, de 13 de março de 2008 trouxe Diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior (IES) para a oferta de cursos superiores na modalidade de ensino a distância. Em vista disso foi possível perceber que durante o ano de 2008 houve apenas dois credenciamentos, sendo eles de instituições particulares para cursos de graduação, e logo após nos anos de 2009 a 2012, para os cursos de graduação das instituições particulares, houve um novo pico de credenciamentos desta mesma categoria. Tal crescimento não se observou nas Instituições Públicas (essas por sua vez, tiveram maior número de credenciamento entre 2003 e 2006) por causa, principalmente, da emissão de Parecer que consolida credenciamento de instituições públicas de ensino superior para a oferta de cursos da UAB, a exemplo do Parecer n. 238, de 11 de novembro de 2010.

b) Pareceres relativos à Educação a Distância no Ensino Superior (2002 a 2012)

Categorias diversas e subdividas entre Instituições públicas e privadas, cursos de graduação e pós-graduação.

Outros pronunciamentos foram catalogados neste levantamento, porém por terem sido emitidos em números menores aos de credenciamento e autorizações, os agrupamos em: Graduação em IES Públicas, Pós-graduação em IES Públicas; Graduação em IES Privada e Pós-graduação em IES Privada, das quais descrevemos a seguir.

1. Para cursos de **Graduação das Instituições de Ensino Superior Públicas** foram catalogadas as seguintes categorias: Retificação de parecer, Recurso de Parecer e Reconhecimento dos Cursos. Referente à categoria **Retificação de Parecer** houve um pronunciamento sendo ele o Parecer CNE/CES n.º 71, de 11 de março de 2003 que retificou a nomenclatura do curso oferecido na modalidade a distância credenciado em um parecer anterior emitido no mesmo ano.

Na categoria **Recurso de Parecer**, foi emitido um pronunciamento do CNE/CP n.º 4, de 31 de maio de 2011. Este trata de recurso contra parece desfavorável ao credenciamento da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Alegre /ES.

Na categoria **Reconhecimento dos Cursos** foram catalogados quatro pareceres, sendo o primeiro deles em 2002 reconhecendo o curso de Ciências da Universidade Federal de Santa Caarina, no qual obteve parecer favorável. Em 2004, reconhecendo o curso Reconhecimento do curso de Licenciatura de Educação Básica- Anos iniciais do Ensino

Fundamental e obteve decisão favorável pelo prazo de cinco anos a partir deste parecer. Outros dois pareceres foram emitidos em 2005, sendo eles o Parecer CNE/CES nº 5, de 2 de fevereiro de 2005 reconheceu o curso de Pedagogia e renovou o credenciamento da Universidade Federal do Paraná para oferta de cursos de graduação pelo prazo de cinco anos na modalidade a distância. O Parecer CNE/CES nº 174, de 8 de junho de 2005 reconheceu o curso de Pedagogia e renovou o credenciamento para oferta de cursos superiores da Universidade Federal de Alagoas, na modalidade a distância.

2. Para cursos de Pós-graduação das Instituições de Ensino Superior Públicas foram catalogadas as seguintes categorias: Reexame de Parecer, Solicitações e Recurso de Parecer. Para a categoria **Reexame de Parecer** um pronunciamento foi emitido, sendo ele: Parecer CNE/CES nº 261, de 5 de dezembro de 2007. Este apresentou decisão favorável para credenciamento especial para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* para a Academia Nacional de Polícia.

Na segunda categoria, as **Solicitações**, cita o Parecer CNE/CES nº 98, de 18 de abril de 2007, em que solicitou revisão do credenciamento da Universidade Tecnológica Federal do Paraná para oferta de cursos superiores e não apenas a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância.

Na categoria **Recurso de Parecer** foram emitidos dois pareceres, o Parecer CNE/CES nº 299, de 8 de outubro de 2009, em que reivindicou a decisão do Secretário de Educação a Distância a respeito da oferta dos cursos superiores da Universidade do Tocantins e o descredenciamento desta para oferta de cursos superiores na modalidade a distância. O relator mantém a decisão do Secretário de Educação a Distância.

3. Para cursos de Graduação das Instituições de Ensino Superior Privadas foram catalogadas as seguintes categorias: Recurso de Parecer, Reconhecimento dos cursos, Reexame de parecer, Retificação de Parecer, Credenciamento e Consulta.

A categoria que obteve maior número de pareceres foi a categoria **Recurso de Parecer** somando um total de 20, entre os anos de 2008 a 2012.

Em 2008 foi emitido apenas um parecer desta categoria, pelo CNE/CP, tal recurso se posicionou contra a decisão de uma parecer emitido anteriormente a respeito do credenciamento da Faculdade Brasileira de Pedagogia e autorização do curso de Pedagogia pela mesma, o voto deste parecer manteve a decisão do parecer anterior.

No ano de 2009 foram emitidos sete pareceres no total, sendo cinco deles emitidos pelo CNE/CES e dois CNE/CP. Dos pareceres emitidos pelos CNE/CES todos

tratam de recurso contra a decisão do Secretário de Educação a Distância de indeferimento a autorização de cursos de graduação. O primeiro deles foi: Parecer CNE/CES nº 33, de 29 de janeiro de 2009 recebeu parecer favorável. O Segundo, Terceiro e Quarto (Parecer CES/CNE nº 71, de 11 de março de 2009; Parecer CNE/CES nº 72, de 11 de março de 2009 e Parecer CNE/CES nº 219, de 5 de agosto de 2009, respectivamente) receberam resultados desfavoráveis, mantendo a decisão dos pareceres emitidos anteriormente. O Parecer CNE/CES nº 259, de 2 de setembro de 2009, último referente a esta categoria, recebeu parecer favorável quanto à autorização dos cursos superiores de graduação.

Em 2010 foram emitidos no total quatro pareceres, sendo deste 01 pelo CNE/CP e 03 pelo CNE/CES. O parecer emitido pelo CNE/CP foi um recurso contra decisão anteriormente disposta em outro parecer contrária ao credenciamento do Centro Universitário do Norte (UNINORTE) este obteve decisão favorável. O primeiro parecer emitido pelo CNE/CES, desta categoria do referente ano, é o Parecer CNE/CES nº 4, de 27 de janeiro de 2010 e trata de um recuso contra a decisão anterior da Secretaria de Educação a Distância que suspendeu a transferência e seleção de alunos da Faculdade de Pinhas no Paraná. A decisão deste parecer foi de manter a decisão da Secretaria de Educação a Distância. O segundo foi o Parecer CNE/CES nº 222, de 10 de novembro de 2010 que o recurso tratou da decisão emitida anteriormente pela Secretaria de Educação a Distância sobre credenciamento para oferta de cursos na modalidade EaD da Faculdade de Pinhais, no Paraná, a decisão manteve a mesma do parecer anterior. O último parecer de 2010 tratou do credenciamento da Faculdade de Teologia de Boa Vista para oferta de cursos superiores, o parecer manteve a decisão da Secretaria de Educação a Distância.

No ano de 2011 foi emitido um parecer desta categoria, este tratou e um recurso da revisão de outros pareceres anteriores referentes à ampliação da oferta de cursos. Esse parecer decidiu favoravelmente dando encaminhamento ao MEC.

Em 2012 foram emitidos sete pareceres, desde um emitido pelo CNE/CP e os outros seis pelo CNE/CES. O Parecer CNE/CP nº 2 de 25 de janeiro de 2012 foi um recurso contra a decisão de outro parecer que havia negado a oferta de cursos superiores pelas as Faculdades Integradas FACVEST. A decisão deste parecer foi de manter a decisão anterior.

Os pareceres emitidos desta categoria para o ano de 2012 pelo CNE/CES trataram o Parecer CNE/CES nº 59 de 15 de fevereiro de 2012, foi um recurso contra decisão do Secretário de Educação a Distância sobre a suspensão de processos seletivos ou transferências para entrada de novos alunos na Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM) na modalidade a

distância, esse parecer manteve a decisão já tomada anteriormente. Segundo parecer emitido pelo CNE/CES foi relativos ao recurso contra decisão da Secretaria de Educação a Distância por motivo de não autorizar curso de graduação da Faculdade Politécnica de Uberlândia, a decisão deste parecer foi de manter a decisão da Secretaria.

Foram emitidos dois Pareceres de recurso contra a Secretaria de Educação a Distância um a respeito do credenciamento a Universidade Castelo Branco e o outro parecer a suspensão de processos seletivos para ingresso de novos alunos. O primeiro parecer foi atendido parcialmente e o segundo desfavorável.

Os outros dois últimos pareceres trataram de recursos contra as decisões tomadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão de Educação Superior, um acerca de abertura de uma supervisão específica para a instituição devido a pontuações baixas no Índice Geral dos Cursos. Este recebeu parecer desfavorável. O outro recurso trata da suspensão de processos seletivos ou transferências tanto para cursos de Graduação como Pós-graduação.

A categoria **Reconhecimento dos cursos** foi a segunda de maior número de pronunciamentos emitidos, no total foram sete, sendo eles nos anos de 2002, 2004 e 2005. Em 2002 os três pareceres reconheceram cursos de Pedagogia e Sociologia da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, os cursos foram ministrados em caráter experimental recebendo então o reconhecimento, os pareceres ainda orientam que se a universidade desejar continuar a oferta dos cursos deve dar entrada com os processos de credenciamento da instituição a distância.

No ano de 2004 foram emitidos dois pareceres desta categoria, O Parecer CNE/CES nº 389, de 9 de dezembro de 2004 reconhece o curso de administração da Faculdade de Administração de Brasília e mesmo parecer também autoriza a instituição a ofertar o curso de Gestão de Serviços Bancários. O Parecer CNE/CES nº 390, de 9 de dezembro de 2004 reconheceu o Curso Normal Superior, na modalidade a distância ministrado pelo Projeto Veredas através do consócio de Instituições de Ensino Superior de Minas Gerais. Os pareceres emitidos no ano de 2005 foram dois, um reconhecendo o Programa Especial de Formação Pedagógica de Docentes ofertado pelas Faculdades Integradas Simonsen na cidade do Rio de Janeiro, dessa forma concedendo diploma aos concluintes deste curso. E o segundo parecer catalogado trata do reconhecimento do Curso de Química, na modalidade a distancia, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Para a categoria **Reexame de parecer** foram constatados em 2003 um parecer foi constado para esta categoria este reexaminou o parecer anterior que tratava do reconhecimento do Programa Especial de Formação de Docentes ofertados pelas Faculdades Integradas Simonsen/RJ. Em 2004 esse parecer de 2003 foi reexaminado e recebeu encaminhamento para as entidades competentes. Em 2007 o Parecer para cursos de graduação de instituições provadas foi emitido em 2007, sendo ele o Parecer CNE/CES nº 256, de 5 de dezembro de 2007 que reexaminou um parecer anterior que negou o pedido de credenciamento da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para a oferta do curso de Tecnologia em Gestão Empresarial, este recebeu parecer favorável neste pronunciamento e dá outras orientações.

Em 2008 foi catalogado apenas um parecer desta categoria, assim o mesmo reexaminou um parecer anterior que tratou da autorização para ampliação de oferta de vagas para cursos de graduação do Instituto UVA.BR, além da autorização de cursos de graduação em Turismo e Ciências Contábeis, recebeu neste parecer decisão favorável e orientação de credenciamento. Em 2009 esse mesmo parecer foi reexaminado e recebeu decisão favorável ao aumento do prazo para o credenciamento e orienta medias a serem tomadas nesse prazo tanto pela instituição como pela Secretaria de Educação a Distância.

Outro parecer emitido em 2009 de reexame verificou um parecer anterior que tratou do credenciamento da Faculdade de Roraima para oferta de cursos na modalidade EaD e autorização de Teologia e Ciência Política, a decisão foi favorável. O Parecer CNE/CES nº. 360, de 10 de dezembro de 2009 foi um reexame parcial de uma parecer anterior analisando o credenciamento da Faculdade Teológica Batista do Paraná para oferta de curso de Teologia, em nível de graduação na modalidade a distância, recebeu parecer favorável.

Na categoria **Retificação de Parecer** foram catalogados 4 pareceres sendo um em 2003 e dois e três em 2007. Em 2003 o parecer veio a retificar outro parecer anterior que tratava do credenciamento da Universidade Norte do Paraná com resultado favorável para a retificação do Parecer, sem limite mínimo de vagas. No ano de 2007 foram emitidos três pareceres desta categoria dessa forma essas retificações vieram a rever pareceres anteriores referentes ao credenciamento das instituições e todos obtiveram parecer favorável.

Na categoria **Recredenciamento** foram emitidos 3 pareceres, dois em 2011, que veio a solicitar o credenciamento de Instituições de Ensino Superior na qual a Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM) obteve parecer desfavorável e a Universidade Norte do Paraná

(UNOPAR) obteve parecer favorável. O parecer de 2012 trata do credenciamento do Instituto Superior de Educação do Paraná obteve resposta favorável.

Na categoria **Consulta** foram constados dois pareceres sendo um em 2003 e o outro em 2004. Em 2003 a consulta é sobre a legalidade da oferta do Curso Normal Superior pela Universidade Norte do Paraná em várias unidades, a solicitação foi do Conselho Estadual de Educação da Bahia a estes foram dados os encaminhamentos para as entidades e responsáveis para averiguação. A segunda consulta foi da Universidade Norte do Paraná buscando saber se havia necessidade de dar entrada em um novo credenciamento para oferecer um determinado curso, a resposta foi que não havia necessidade de credenciamento.

4. Para cursos de Pós-graduação das Instituições de Ensino Superior Privadas foram catalogadas as seguintes categorias: Retificação de Parecer, Recurso de parecer, Consulta, Reexame de parecer, Solicitação, Revisão de Parecer.

Na categoria **Retificação de parecer**, foram constatados quatro pronunciamentos, sendo eles um no ano de 2006, dois em 2007 e um em 2008. O parecer do ano de 2006 veio retificar um parecer de 2004 a respeito do credenciamento da Universidade Metodista de São Paulo e obteve parecer favorável para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*. Os pareceres de 2007 também vieram a retificar pareceres anteriores sobre o credenciamento de Instituições de Ensino Superior e ambos se posicionaram favoravelmente ao solicitado. No ano de 2008 com o mesmo assunto dos pareceres de 2007 e 2006 o parecer foi favorável a solicitação de retificação de credenciamento da Universidade do Vale do Paraíba.

Na categoria **Recurso de Parecer** foram emitidos quatro pareceres desta categoria, todos durante o ano de 2012, desses um emitido pelo CNE/CP nº 6, de 6 de março de 2012 que trata de um recurso contra a decisão de um parecer anterior, do ano de 2011, a respeito do credenciamento de instituição do qual foi negado. Os pronunciamentos emitidos pelo CNE/CES foram três, Dois deles contra as decisões tomadas pela Secretaria de Educação a distância que suspendeu os processos seletivos e transferências das instituições: Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM) e Faculdade de Tecnologia e Ciências e obtiveram parecer desfavorável. O terceiro parecer emitido pelo CNE/CES foi um recurso contra a decisão da Secretaria de Regulação e Supervisão de Educação Superior a respeito de suspensão de processos de seleção e transferências da Universidade Luterana do Brasil, neste obteve parecer parcialmente favorável.

Na categoria **Consulta**, foram publicados dois pareceres, sendo eles em 2008, os primeiros consulta a validade de parecer emitido em 1987 o qual aprovou o currículo do Curso de Especialização em Engenharia de Segurança no Trabalho, o parecer de 2008 aprovou o currículo. O segundo parecer tratou da consulta sobre a autorização das Faculdades Integradas de Jacarepaguá quanto à ministração de cursos de pós-graduação *lato sensu*. O parecer responde que não há credenciamento desta instituição pois o este venceu em maio de 2008.

Na categoria de **Reexame de Parecer** houve um pronunciamento, no ano de 2007, desta categoria e tratou de rever o credenciamento especial da Academia Nacional de Política para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, obteve parecer favorável por cinco anos.

Como **Solicitação** emitiu um parecer, em 2003, que viu a inclusão do curso de Especialização em Educação Infantil da Universidade Castelo Branco como a universidade já possuía credenciamento para pós-graduação não houve necessidades de novo pleito.

Na categoria **Revisão de parecer**, foi emitido um parecer, em 2006, que buscou rever outro parecer emitido em 2005 sobre o credenciamento do Centro Universitário de Maringá para ofertar cursos de pós-graduação a distância, este obteve parecer favorável.

Considerações

Observamos, após essa descrição, uma maior ênfase de emissão de pareceres para as instituições privadas, tanto no quesito quantidade como na categorização. Enquanto para as instituições públicas apareceram, destinados aos cursos de Graduação e Pós-graduação, três categorias diferentes em cada um e emissão de no máximo dois pareceres em cada uma delas. Nos pareceres referentes às instituições privadas há maior número de categorias, sendo seis para cursos de graduação e seis para cursos de Pós-graduação com maior número de emissão de pareceres por categoria.

Na categoria Recurso de Parecer para cursos de graduação, foram emitidos no total de 20 pronunciamentos, sendo sete em 2009, seis em 2012, quatro em 2010, um em 2011 e um em 2008. Outra categoria que se destacou foi Reconhecimento de cursos que em 2002 foram três e em 2004 e 2005 dois em cada ano. As demais categorias apresentadas acima emitiram no total no máximo três pareceres por categoria. Para os cursos de Pós-Graduação das IES privadas a categoria Recurso de Parecer que foram quatro emissões em 2012 e as outras categorias possuíram no máximo três emissões totais por categoria.

c) Pareceres relativos à Educação a Distância no Ensino Superior (2002 a 2012).

Categoria: Pronunciamentos diversos

Ao catalogar os Pareceres disponíveis no site acerca de pronunciamentos diversos, fizemos inicialmente um levantamento anual (de 1996 a 2012), sendo que os anos em que mais tivemos Pareceres dessa categoria foi em 2000, 2001, 2006 e 2010, conforme figura a seguir.

Quadro 19: Pareceres CNE categoria: Pronunciamentos diversos

| | |
|------|---|
| 1996 | A) Estudo para coibir validação de diploma na modalidade a distância |
| 1997 | A) Aprecia a sugestão para implantação de um Sistema Nacional Aberta e a distância. |
| 1998 | A) Resposta de consulta sobre a oferta de mestrado a distância em convênio com universidade estrangeira. |
| | B) Resposta de consulta sobre revalidação de diplomas de Mestrado e Doutorado com vínculo com instituições estrangeiras nas modalidades semipresenciais ou a distância. |
| | C) Referenda e esclarece a não validade para fins de registro profissional dos cursos de pós - graduação <i>lato sensu</i> Projeto Novo Saber – oferecidos pela associação Salgado de Oliveira /RJ, por falta de credenciamento necessário. |
| 2000 | A) Apreciação de denúncia de problemas na obtenção de diplomas de forma irregular em Faculdades e Universidades em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e São Paulo. |
| | B) Informações sobre oferta de cursos de graduação, na modalidade a distância, sem exame de vestibular por Instituição privada. |
| | C) Resposta de consulta de Universidade pública sobre a validade de cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) vinculados a instituições estrangeira, na modalidade semipresencial. |
| | D) Parecer negado de um recurso interposto por um professor de Universidade Federal, para cursar doutorado a distância, em curso não autorizado pela CAPES. Motivo: O CNE não é instância recursal do sistema universitário brasileiro. |
| | E) Consulta da Sociedade Educacional de Viana sobre regularidade cursos ministrados via internet, pela Faculdade de Ciências Humanas de Vitória. |
| | A) Apreciação de Indicação CNE/CES 03/2000 acerca da validação de títulos expedidos por instituições brasileiras vinculadas as instituições estrangeiras. |
| | B) Consulta sobre apostilamento ao exercício da docência com habilitação diferenciada, com parecer favorável apesar da necessidade de prestar esclarecimento sobre oferta de curso semipresencial. |

| | |
|------|--|
| 2001 | C) Verificou denúncias de irregularidades no Programa Especial de Formação Pedagógica , da Universidade de Nova Iguaçu/RJ. |
| | D) Parecer sobre instituição que oferece curso a distância de formação de professores, decisão de não validade dos cursos e programas da instituição privada, por não ser credenciada junto ao MEC. |
| | E) Trata de irregularidades na oferta cursos fora da sede da instituição, sem autorização do MEC. |
| 2002 | A) Consulta acerca de validação de diplomas emitidos por Instituições Estrangeiras, no Brasil, de mestrado e doutorado. |
| | B) Resposta de consulta acerca de normas na oferta dos cursos de pós-graduação (<i>lato sensu</i>) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul /MS e Fundação Getúlio Vargas/RJ. |
| | C) Trata da oferta de disciplinas a distância, do Curso de Ciências Contábeis, da Faculdade de Ciências Humanas de Vitória. |
| 2003 | A) Resposta de consulta sobre tramites credenciamento para a oferta de cursos especialização, aperfeiçoamento, dentre outros, na modalidade a distância. |
| 2005 | A) Busca esclarecimentos sobre possíveis irregularidades na oferta do curso de bacharelado em Teologia, Faculdade Evangélica de Teologia de Belo Horizonte. |
| | B) Consulta da Secretaria de Educação Superior – DF para oferta de curso de graduação em: Direito, Psicologia, Medicina ou Odontologia na modalidade a distância. |
| 2006 | A) Solicitação da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor, Foz do Iguaçu-PR, a respeito da validade dos cursos de Educação Superior. |
| | B) Pronuncia sobre irregularidades na oferta de cursos de graduação da Universidade do Oeste Paulista. |
| | C) Recurso para revalidação de diploma de graduação, expedido por universidade estrangeira e negado por Universidade pública. Parecer desfavorável pois essa atividade é de responsabilidade da universidade e não do CNE. |
| | D) Consulta sobre validade do diploma de curso de especialização, na modalidade a distância emitido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. A consulta deu-se pois uma funcionária da prefeitura da cidade de Cachoeirinha-RS apresentou o diploma e solicitou mudança de nível de escolarização. |
| | E) Consulta acerca de procedimentos legais, tais como credenciamento de instituição, autorização e reconhecimento dos cursos, para oferta de cursos de pós-graduação a distância, pela Fundação Getúlio Vargas. |
| | F) Trata da reanálise de do Parecer CNE/CES nº 66 de 2 de fevereiro de 2005 em que apresentava proposta de alteração para as normas de funcionamento de cursos de pós-graduação. Assim, o Parecer CNE/CES Nº263, de 9 de novembro de 2006 aprova o projeto de para a nova Resolução referente as normas de funcionamento dos cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> . |
| | G) Consulta sobre a validade legal e equivalente da oferta de disciplinas a distância de cursos superiores presenciais. |
| 2007 | A) Retificação de parecer sobre a forma como tem sido ofertado o Programa Especial de Capacitação à Docência, tendo sido autorizado na forma semi-presencial, porém sendo ministrado na forma presencial. |
| | B) Aprova novas diretrizes para a elaboração os instrumentos de avaliação para credenciamento de Instituições de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância. |

| | |
|-----------|--|
| | C) Trata da aprovação dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de Instituições de Ensino Superior, para oferta de cursos na modalidade a distância. |
| 2008 | A) Trata das diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior, e credenciamento para a oferta de cursos superior a distância. |
| | B) Revisão dos fundamentos e normas para credenciamento especial de Instituições não Educacionais para oferta de cursos de especialização nas modalidades presencial e à distância. |
| 2009 | A) Trata da revogação das normas para o credenciamento de Instituições não-educacionais para oferta de cursos na modalidade presencial e a distância. O parecer CNE/CES nº 238, de 7 de agosto de 2009 deu origem à Resolução CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011. |
| | B) Proposta de alteração da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, que trata das normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, e da Resolução CNE/CES nº 8, de 4 de outubro de 2007, que estabelece normas para a revalidação de diplomas de graduação expedidos por instituições estrangeiras de ensino superior. |
| | C) Trata de irregularidades na titulação de professores da rede estadual de São Paulo, na oferta de oferta de cursos e emissão de diplomas pela Universidade do Oeste Paulista. |
| 2010 | A) Reexame de parecer emitido em 2009, revogação das normas para o credenciamento especial de Instituições não-educacionais, na oferta de cursos de especialização na modalidade presencial e a distância. |
| | B) Reexame de parecer emitido em 2009, que traz orientações para instrução dos processos referentes ao credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional que apresentem cursos de Teologia. |
| | C) Trata da regularidade da autorização conferida à Faculdade Vizinhança Vale do Iguaçu, para a oferta do Programa Especial de Capacitação em Serviço destinado aos docentes da Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental. |
| | D) Trata de consulta acerca da possibilidade de uma tutor de polo de EAD ser indicado a professor orientador de estágio. Em resposta, o professor pode assumir as duas funções, desde que, essas não tornem o trabalho precarizado, pelo acúmulo de trabalho. |
| | E) Trata de normas transitórias para credenciamento especial de Instituições não-educacionais, suspendendo processos de credenciamento e prorrogando a validade dos atos de credenciamento especial que possuíam credenciamento nos anos de 2008 – 2010 para julho de 2011. |
| 2011/2012 | Não consta. |

Fonte: Elaborado pela autora com base no site CNE.

Nos anos de 2004, 2011 e 2012 não foram constatados nenhum parecer classificado como parecer diverso nesse estudo.

No geral, percebemos uma preocupação grande com relação à validação de diplomas na modalidade a distância e nas duas modalidades (presencial e a distância) quando se trata de revalidação de diplomas com vínculo com instituições estrangeiras, com maior intensidade entre 1996 e 2002, 2006 e 2009.

Entre 1998 e 2002 presenciamos muitas consultas, esclarecimentos e pareceres acerca de cursos a distância com irregularidades, principalmente devido à possibilidade do uso da modalidade e esclarecimento dos trâmites necessários.

De 2003 a 2006 temos fortemente instrumentos que tratam da EaD de dúvidas sobre trâmites, consulta acerca de procedimentos legais e consulta sobre validade legal, o que pode ter gerado no período de 2007 a 2010 várias diretrizes e revisões acerca de procedimentos, dos quais destacamos: diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES para oferta de cursos na modalidade de EAD nos termos do Decreto 5.773/2006 (Parecer CNE/CES n. 195/2007); aprovação dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES na modalidade EAD (Parecer CNE/CES n. 197/2007); diretrizes para credenciamento de novas IES para oferta de cursos a distância e normas processuais para o trâmite do (s) projeto (s) de curso protocolados (Parecer CNE/CES n. 66/2008) e reexame; revisão dos fundamentos e normas para credenciamento especial de instituições não educacionais para a oferta de cursos de especialização presenciais e a distância (Parecer CNE/CES n. 82/2008) e reexame desse Parecer pelo Parecer CNE/CES n. 238/2009 e n. 18/2010.

Resoluções CNE – EAD

As Resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior foram catalogadas em três categorias, no que diz respeito à EaD, sendo elas: Vínculo com Instituições Estrangeiras; Normas de Funcionamento de Cursos e Credenciamento de Instituições. Além de categorizar, procurou-se saber em que situação encontra cada uma dessas Resoluções, se já foram revogadas ou alteradas por uma nova resolução ou se permanecem em andamento.

a) Categoria: Vínculo com Instituições Estrangeiras

Quadro 20: Resoluções CNE/CES

| ANO | RESOLUÇÃO | ASSUNTO | SITUAÇÃO |
|------|--|---|---|
| 1997 | Resolução CNE/CES n.º 1, de 26 de fevereiro de 1997. | Fixa condições para validade de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semipresenciais ou a distância. | Revogada pela Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001. |
| 2001 | Resolução CNE/CES n.º 2, de 3 de abril de 2001 | Dispõe sobre os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. | Alterada pela Resolução CNE/CES n.º 2, de 9 de junho de 2005 |
| 2005 | Resolução CNE/CES n.º 2, de 9 de junho de 2005 | Altera a Resolução CNE/CES n.º 2, de 3 de abril de 2001, que dispõe sobre os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. | Em andamento |
| 2006 | Resolução CNE/CES n.º 12, de 18 de julho de 2006 | Altera o prazo previsto no art. 3º da Resolução CNE/CES n.º 2, de 9 de junho de 2005, que dispõe sobre os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. | Em andamento |

| | | | |
|------|---|---|--------------|
| 2007 | Resolução CNE/CES n.º 5, de 4 de setembro de 2007 | Altera o prazo previsto no art. 3º da Resolução CNE/CES n.º 2, de 9 de junho de 2005, que dispõe sobre os cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. | Em andamento |
|------|---|---|--------------|

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do endereço eletrônico do CNE.

Dentro da categoria **Vínculo com instituições estrangeiras**, foram catalogadas cinco resoluções. Estas tratam, em geral, da validade dos diplomas de cursos ofertados pelas IES estrangeiras com vínculo com IES brasileiras. A resolução emitida em 1997 foi revogada e de 2001 foi alterada. A resolução de 2005 permanece em andamento e sofreu alterações apenas em seu artigo terceiro quanto ao prazo máximo para os concluintes dos cursos poderem dar entrada ao processo de reconhecimento dos títulos. Desta maneira as Resoluções dos anos de 2005, 2006 e 2007 permanecem em andamento.

b) Categoria: Normas de Funcionamento de Cursos

Quadro 21: Resoluções CNE/CES

| ANO | RESOLUÇÃO | ASSUNTO | SITUAÇÃO |
|------|--|--|--------------|
| 2001 | Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001 | Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação (<i>stricto sensu</i>). | Em andamento |
| 2007 | Resolução CNE/CES n.º 1, de 8 de junho de 2007 | Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação (<i>lato sensu</i>), em nível de especialização. | Em andamento |
| 2009 | Resolução CNE/CES n.º 6, de 25 de setembro de 2009 | Altera o § 3º do art. 4º da Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. | Em andamento |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do endereço eletrônico do CNE.

Na categoria **Normas de Funcionamento dos Cursos**, as Resoluções estabelecem as normas legais (credenciamento, reconhecimento e autorização) para os cursos.

A Resolução do ano de 2001 trata das normas para cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e a de 2007 para os de pós-graduação *lato sensu* (especialização). Em 2007 há uma alteração do parágrafo terceiro, do quarto artigo da Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001. Esta alteração dispõe que em caso de negar o reconhecimento de alguma instituição, a instituição pode recorrer apenas em caso de erro de fato ou de direito. Dessa forma, as resoluções desta categoria permanecem em andamento desde a sua publicação.

c) Categoria: Credenciamento de instituições

Quadro 22: Resoluções CNE/CES

| ANO | RESOLUÇÃO | ASSUNTO | SITUAÇÃO |
|------|--|--|--|
| 2008 | Resolução CNE/CES n.º 5, de 25 de setembro de 2008. | Estabelece normas para o credenciamento especial de Instituições não Educacionais para oferta de cursos de especialização. | Revogada pela Resolução CNE/CES n.º 7, de 8 de setembro de 2011. |
| 2011 | Resolução CNE/CES n.º 4, de 16 de fevereiro de 2011. | Dispõe sobre normas transitórias acerca do credenciamento especial de instituições não educacionais, na modalidade presencial e a distância, e dá outras providências. | Revogada pela Resolução CNE/CES n.º 7, de 8 de setembro de 2011. |
| 2011 | Resolução CNE/CES n.º 7, de 8 de setembro de 2011. | Dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não educacionais, na modalidade presencial e a distância, e dá outras providências. | Revoga a Resolução CNE/CES n.º 5, de 25 de setembro de 2008, o § 4º do art. 1º da Resolução CNE/CES n.º 1, de 8 de junho de 2007, e a Resolução CNE/CES n.º 4, de 16 de fevereiro de 2011, e torna sem efeitos os Pareceres CNE/CES n.º 82/2008 e CNE/CES n.º 908/1998. (Em andamento). |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do endereço eletrônico do CNE.

Para a categoria **Credenciamento de Instituições**, as resoluções foram catalogadas a partir do ano de 2008 e tratam de credenciamentos especiais para Instituições não Educacionais, tanto para a oferta de cursos na modalidade EaD como presencial. As Resoluções publicadas em 2008 e 2011 foram revogadas pela CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011. Dessa maneira, a única em andamento é essa última resolução do ano de 2011.

Apêndice C - Marco Legal da Regulação e Avaliação para a Educação a Distância no Ensino Superior

A seguir apresentamos as principais ações realizadas com relação ao acompanhamento, avaliação e regulação no Ensino Superior no Brasil, com enfoque para a EaD, após o PNE (2001), sendo que algumas regulamentações dizem respeito tanto para a modalidade a distância quanto para a presencial, conforme Quadro 23 abaixo:

Quadro 23: Principais Regulamentações para EaD após PNE (2001)

| Ano | Regulamentação | A que se destina |
|------|--|--|
| 2001 | Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. | Cria o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001- 2010) |
| 2001 | Resolução CNE/CES nº 01, de 03 de abril de 2001. | Trata da exigência de credenciamento dos cursos de pós-graduação a distância. |
| 2001 | Portaria MEC nº 1.098, de 05 de junho de 2001. | Suspende temporariamente solicitação de credenciamento de IES federais. (Essa decisão foi tomada para que pudesse elaborar novos procedimentos de credenciamento/recredenciamento de instituições e avaliação de cursos superiores). |
| 2001 | Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001. | Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. |
| 2001 | Portaria MEC nº 3.021, de 21 de dezembro de 2001. | Autoriza o recebimento de solicitação de credenciamento de IES para EaD e mantém suspenso para as demais solicitações. |
| 2002 | Portaria MEC nº 990, de 02 de abril de 2002. | Estabelece as diretrizes para a organização e execução da avaliação das instituições de educação superior e das condições de ensino dos cursos de graduação. |
| 2002 | Resolução CNE nº 23, de 05 de novembro de 2002. | Trata do recredenciamento de IES do sistema federal de educação. |
| 2003 | Portarias MEC/SESu nº 11, de 28 de abril de 2003 e nº 19, de 27 de maio de 2003. | Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA). Foi criada com o objetivo de elaborar propostas para alteração da Avaliação da Educação Superior. |
| 2003 | Decreto nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003. | Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências. |
| 2004 | Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. | Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) – Cria o ENADE. |
| 2004 | Portaria MEC nº 1180, de 06 | Institui Comissão Especial para acompanhamento e verificação |

| | | |
|------|---|---|
| | de maio de 2004. | de cursos de especialização pelas IES. |
| 2004 | Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004. | Institui a Taxa de Avaliação in loco das IES e dos cursos de graduação, e outras providências |
| 2004 | Portaria nº 2.051, de 09 de Julho de 2004. | Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) |
| 2004 | Portaria MEC nº 4.359, de 29 de dezembro de 2004. | A Secretaria de Educação Superior - SESu, por meio do Departamento de Supervisão do Ensino Superior - DESUP e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, por meio do Departamento de Políticas e Articulação Institucional - DPAI, exercendo a prerrogativa de regulação e supervisão das instituições e cursos de educação superior, deverão selecionar anualmente um conjunto de cursos superiores autorizados pelo MEC ou criados por instituições de educação superior com base em sua autonomia, que serão submetidos à verificação in loco. |
| 2004 | Portaria MEC nº 4.362, de 29 de dezembro de 2004. | Institui o Banco único de Avaliadores da Educação Superior do MEC, para compor a comissão de Avaliação in loco para fins de credenciamento e credenciamento de Instituições de Educação Superior (IES) e para fins de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores presenciais e a distância. |
| 2005 | Portaria INEP nº 4, de 13 de janeiro de 2005. | Institui o Instrumento de Avaliação Institucional Externa para fins de credenciamento e credenciamento de universidades. Este instrumento compreende, também, o manual do avaliador e o formulário eletrônico a ser preenchido pela Instituição de Educação Superior (IES). |
| 2005 | Portaria MEC nº 398, de 03 de fevereiro de 2005. | Estabelece que o presidente do INEP deve normatizar e operacionalizar as ações e procedimentos referentes ao SINAES e ENADE, a Avaliação Institucional e a Avaliação dos Cursos de Graduação. |
| 2005 | Portaria INEP nº 31, de 17 de fevereiro de 2005. | Estabelece os procedimentos para a organização e execução das avaliações institucionais externas das IES e dos cursos de graduação, tecnológicos, sequenciais, presenciais e a distância. |
| 2005 | Portaria MEC nº 2.202, de 22 de junho de 2005. | O Departamento de Supervisão de Ensino Superior da Secretaria de Educação Superior- DESUP/SESu, deverá designar comissões de verificação <i>in loco</i> para acompanhar a oferta de cursos superiores a distância conforme calendário e lista de instituições. |
| 2005 | Portaria MEC nº 2.261, de 29 de junho de 2005. | Suspende as solicitações de credenciamentos de universidades do Sistema Federal de Ensino. |
| 2005 | Portaria nº 2.413, de 7 de | Trata da avaliação dos cursos de graduação e tecnologia para |

| | | |
|------|---|---|
| | julho de 2005. | fins de renovação de reconhecimentos dos cursos. |
| 2005 | Portaria INEP nº 194, de 23 de setembro de 2005. | Reconstitui a Comissão Técnica em Avaliação Institucional e Cursos de Graduação. |
| 2006 | Portaria MEC nº 300, de 30 de janeiro de 2006. | Aprova Instrumento de Avaliação Externa de IES do SINAES. |
| 2006 | Portaria nº 563, de 21 de fevereiro de 2006. | Aprova, em extrato, os Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação do SINAES, para cursos presenciais e a distância. |
| 2006 | Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006. | Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. |
| 2007 | 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. (Revogada) |
| 2007 | Portaria Normativa MEC nº 03, de 9 de fevereiro de 2007. | Prorroga o prazo previsto no artigo 5º, parágrafo sexto, da Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007. |
| 2007 | Portaria nº 928, de 25 de setembro de 2007. | Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação para autorização de cursos de graduação do SINAES. |
| 2007 | Portaria INEP nº 1016, de 30 de outubro de 2007. | Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação elaborado pelo INEP para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. |
| 2007 | Portaria MEC nº 1.047, de 07 de novembro de 2007. | Aprova, em extrato, as diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de instituições de educação superior e seus pólos de apoio presencial, para a modalidade de educação a distância, nos termos do art. 6 inciso IV, do Decreto 5.773/2006. |
| 2007 | Portaria Normativa MEC nº 40, de 12 de dezembro de 2007. (Republicada em 29 de dezembro de 2010, por ter saído, no DOU nº 239, de 13-12-2007, Seção 1, págs. 39 a 43, com incorreção no original.) | Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. |
| 2007 | Decreto 6.303, de 12 de dezembro de 2007. | Altera os Decretos 5.622/2005 e 5.773/2006 e delibera, principalmente, sobre requisitos para credenciamento de instituições na oferta de EaD e dos polos de apoio |

| | | |
|------|---|---|
| | | presenciais. |
| 2008 | Decreto n° 6.425, de 4 de abril de 2008. | Dispõe sobre o censo anual de educação. Institui ao INEP a realização do censo escolar da educação básica e o censo da educação superior. |
| 2008 | Portaria normativa n° 12, de 5 de setembro de 2008. | Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), que consolida informações relativas aos cursos superiores constantes dos cadastros, censo e avaliações oficiais disponíveis no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). |
| 2009 | Portaria n° 10, de 02 de julho de 2009. | Fixa critérios para dispensa de avaliação <i>in loco</i> e credenciamento de polo com seleção por amostragem. |
| 2010 | Portaria Conjunta SEED/SETEC n° 15, de 2 de março de 2010. | Designa membro de Comissão de Qualificação de Polos para levantar dados sobre os polos de apoio presencial dos cursos do Programa e-Tec Brasil – Escola Técnica Aberta do Brasil. |
| 2010 | Portaria CAPES n° 75, de 14 de abril de 2010. | Cria o Grupo Assessor para Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria CAPES n°77, de 14 de abril de 2010. | Institui o Banco de Consultores para Acompanhamento e Avaliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria CAPES n° 78, de 14 de abril de 2010. | Institui os Fóruns de Área do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), constituído das áreas especificadas na Portaria. |
| 2010 | Portaria CAPES n° 79, de 14 de abril de 2010. | Trata dos Fóruns Nacional e Regionais de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). |
| 2010 | Portaria MEC n° 1.326, de 18 de novembro de 2010. | Aprova o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação: Bacharelados e Licenciatura, na modalidade a distância do SINAES. (Revogada) |
| 2011 | Portaria SEED/MEEC n° 7 de fevereiro de 2001. / Portaria SEED/MEC n] 12 de 24 de fevereiro de 2011. | Nomeia os avaliadores para visitas de acompanhamento para cumprimento da ações nos polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil, descritos na Portaria. |
| 2011 | Portaria MEC n° 1.741, ⁵¹ de | Aprova, em extrato, os indicadores de Instrumento de |

⁵¹ A Portaria 1.741/2011 revoga todos os seguintes pronunciamentos: Portaria n° 928 de 25 de setembro de 2007; Portaria n° 1.051 de 7 de novembro de 2007; Portaria n° 91 de 17 de janeiro de 2008; Portaria n° 474 de 14 de abril de 2008; Portaria n° 840 de 4 de julho de 2008; Portaria n° 1.081 de 29 de agosto de 2008; Portaria n° 1 de 5 de janeiro de 2009; Portaria n° 2 de 5 de janeiro de 2009; Portaria n° 3 de 5 de janeiro de 2009; Portaria n° 505 de 3 de junho de 2009; Portaria n° 459 de 13 de abril de 2010; Portaria n° 808 de 18 de junho de 2010; Portaria n° 1.326 de 18 de novembro de 2010.

| | | |
|------|--|--|
| | 12 de dezembro de 2011. | Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da SINAES. |
| 2012 | Portaria MEC nº 1006, de 10 de agosto de 2012. | Instituiu o programa de aperfeiçoamento dos processos de regulação e supervisão da Educação Superior – PARES. |
| 2012 | Projeto de Lei 4.372, de 31 de agosto de 2012. | Projeto de Lei que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), e dá outras providências. |

Fonte: Elaborado pela autora – Fonte: MEC