



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

[eccos@uninove.br](mailto:eccos@uninove.br)

Universidade Nove de Julho  
Brasil

MugnoI, Marcio

O processo regulatório da educação superior a distância no Brasil

EccoS Revista Científica, núm. 40, mayo-agosto, 2016, pp. 33-48

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71548306003>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O PROCESSO REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

## THE REGULATORY PROCESS OF HIGHER DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL

**Marcio Mugnol**

Doutor em Educação e em Ciências Sociais.  
Diretor da Faculdade ISE, Curitiba – PR, Brasil  
marciomugnol@gmail.com

**Resumo:** Este artigo analisa a implementação no Brasil da educação a distância em nível superior a partir da evolução de seus marcos legais. Pretendemos mostrar que a posição inicial do MEC, sob a gestão do ministro Paulo Renato, foi de abertura praticamente indiscriminada do sistema federal de educação superior para a exploração da modalidade a distância pelo setor privado. Esta política foi sendo revista principalmente a partir de 2007, já na gestão de Fernando Haddad, com a criação de um novo arcabouço institucional tanto para a supervisão quanto para avaliação das instituições e cursos.

**Palavras-chave:** Educação superior. Educação a distância. Regulação. Políticas públicas.

**Abstract:** This article analyzes the implementation of distance education in higher education from the development of their legal frameworks in Brazil. We intend to show that the initial position of the MEC, under the management of Paulo Renato minister, was virtually indiscriminate opening of the federal system of higher education for the operation of the distance mode by the private sector. This policy was mainly being revised from 2007, already in Fernando Haddad management with the creation of a new institutional framework for both the supervision and for evaluation of institutions and courses.

**Keywords:** Higher Education. Distance Education. Regulation. Public policies.

## A implementação da EAD no interior do Sistema de Ensino Superior brasileiro

A história da educação a distância (EAD) no Brasil remonta ao início do século XX, com a fundação das escolas internacionais em 1904, que ofereciam cursos profissionalizantes por correspondência. A partir de 1923, foi introduzido o uso do rádio e nos anos de 1960 foram criadas as TVs Educativas<sup>1</sup> (ALVES, 2009). Embora a primeira LDB, Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, em seu artigo 104, permitisse a criação de cursos ou escolas experimentais, dependendo de autorização do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), quando se tratasse de curso em nível superior, pode-se dizer que neste nível de ensino a EAD é posterior à Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Em seu artigo 80, a lei previa o incentivo do poder público para o “desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Este incentivo incluía “tratamento diferenciado” em relação “a custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão e de sons e imagens; concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas; reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais” (LDB, 1996). A oferta de EAD seria então realizada por instituições “especialmente credenciadas pela União”, resguardado o direito dos respectivos sistemas de ensino à edição de “normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação”.

Pela primeira vez, aparece na lei uma referência explícita à EAD, que antes estava apenas subtendida nos chamados “cursos ou escolas experimentais” (artigo 104, LDB, 1961) e se abre a possibilidade de realização de “programas de educação a distância” em todos os níveis, incluindo, portanto, o nível superior.

A primeira regulamentação desse artigo foi feita pelo Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998<sup>2</sup>. Neste vamos encontrar o então chamado pela LDB “ensino a distância”, convertido em “educação a distância”, da qual, já em seu artigo 1º encontramos uma definição, ainda que instrumental. Segundo este, “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” (Decreto 2494, 1998).

Em consonância com o artigo 80 da LDB, neste decreto vamos encontrar as normas gerais para a oferta de educação a distância em todos os níveis de ensino. Os principais pontos que se aplicam ao ensino superior são:

- 1) Delegação de competência ao Ministro da Educação para o credenciamento de instituições para oferta de EAD no sistema federal e nos sistemas estaduais de ensino;
- 2) Credenciamento específico pela União, mesmo no caso de entidades que gozam de autonomia como universidades e centros universitários;
- 3) Prazo de credenciamento de instituições e autorizações de cursos limitado a 5 anos, podendo haver renovação após avaliação;
- 4) Indicação de que seriam necessárias definições específicas para a educação a distância quanto a procedimentos, critérios e indicadores de qualidade para o credenciamento das instituições e a autorização e o reconhecimento de cursos;
- 5) Equivalência legal entre os cursos presenciais e a distância, expressa na aceitação recíproca de transferência de alunos e aproveitamento de créditos já obtidos;
- 6) Organização dos cursos em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente;
- 7) Validade nacional dos diplomas e certificados emitidos por instituições credenciadas;
- 8) Obrigatoriedade de realização presencial de avaliações de aprendizagem.

As questões relativas aos procedimentos e requisitos de credenciamento de instituições para EAD e à autorização de cursos a distância foram normatizadas logo depois, pela edição da Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998<sup>3</sup>. A Portaria esclarece que as solicitações de credenciamento podem ser feitas a qualquer tempo pelas instituições, sempre acompanhadas pelo pedido de autorização de pelo menos um curso, e enumera as informações a serem prestadas. As informações indicadas como obrigatórias parecem ser também consideradas “critérios” para a concessão. Em seu artigo 2º, podemos ler que o credenciamento da instituição levará em conta os seguintes critérios:

- breve histórico que contemple localização da sede, capacidade financeira, administrativa, infraestrutura, denominação, condição jurídica, situação fiscal e parafiscal e objetivos institucionais, inclusive da mantenedora;

- qualificação acadêmica e experiência profissional das equipes multidisciplinares – corpo docente e especialistas nos diferentes meios de informação a serem utilizadas – e de eventuais instituições parceiras;
- infraestrutura adequada aos recursos didáticos, suportes de informação e meios de comunicação que pretende adotar;
- resultados obtidos em avaliações nacionais, quando for o caso;
- experiência anterior em educação no nível ou modalidade que se proponha a oferecer.

Além destes critérios, passaram a ser exigidas informações específicas constantes do projeto do curso a ser autorizado<sup>4</sup>. Estas dizem respeito à estrutura organizacional e modelo de gestão da instituição, à infraestrutura física, tecnológica e de pessoal prevista para EAD, além das principais características pedagógicas do curso.

## As regras do jogo

Estes dois documentos, além da LDB, criaram o arcabouço institucional que permitiu o surgimento da EAD em nível superior no Brasil, além de criarem um desenho institucional que se mantém, em linhas gerais, até hoje, ainda que a regulamentação da EAD tenha sido retomada pelo governo Lula em 2005, com a edição do Decreto n.º 5.622<sup>5</sup>.

Se o desenho institucional – vale dizer, procedimentos, processos e competências, em termos meramente formais – não sofreu grande alteração no período, o mesmo não podemos afirmar sobre o funcionamento efetivo destes instrumentos da gestão do Estado sobre a educação a distância, principalmente considerando sua oferta pelo setor privado. Assim, não é paradoxal afirmar que, de 1998 até 2007, com a homologação dos primeiros instrumentos específicos de avaliação da EAD, esta se desenvolveu em um relativo limbo jurídico, com extremados graus de liberdade.

O primeiro documento oficial, sem força de lei, sobre referenciais de qualidade em EAD é de 2003<sup>6</sup>, ou seja, cinco anos depois do primeiro credenciamento, realizado em 1998<sup>7</sup>. Além disso, o estabelecimento de “procedimentos, critérios e indicadores de qualidade [...] a serem definidos em ato próprio, a ser expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto” (Decreto n.º 2.494, artigo 2º, parágrafo 5), consubstanciados em documentos que apresentam instrumentos de avaliação de instituições, cursos e polos, esperaram dez anos para serem criados e utilizados.

Exemplo da confusão legal sobre a EAD é o Plano Nacional de Educação, Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, requerido pelo parágrafo

primeiro do artigo 87 da LDB. Este estabeleceu, curiosamente, como primeiro item de seus objetivos e metas, que a União deveria criar, “dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância”, o que mostra o descompasso e desconhecimento dos legisladores em relação à realidade jurídica do país<sup>8</sup>.

O Plano Nacional de Educação aponta o papel que a EAD deveria cumprir, segundo a ótica do Estado:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral. (BRASIL, 2001).

Como política de Estado, a EAD não interessa, portanto, como uma metodologia pedagógica diferenciada, capaz de promover a inclusão digital ou outros fins intrínsecos às práticas educativas, mas como “meio auxiliar” para o enfrentamento das questões relativas aos “déficits educativos e às desigualdades regionais” elevadas. Esta concepção certamente está ligada à ideia de uma “pressão crescente pelo aumento de vagas na educação superior” (BRASIL, 2001) e à primeira meta prevista para este nível de ensino, ou seja, “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos<sup>9</sup>”.

## Regulação e avaliação

Oito anos depois da primeira regulamentação do artigo 80 da LDB, ocasião em que a EAD já se tornara importante na educação superior no Brasil, constituindo-se na modalidade com maiores taxas de crescimento anual, iniciou-se, já no governo Lula, a edição de uma série de decretos e portarias para a regulamentação do ensino superior privado em geral e da EAD em particular. É interessante notar que o governo Lula herdou um sistema federal de educação superior no qual a participação do setor privado aumentou significativamente, sobretudo depois da LDB. Até o início da gestão do ministro Fernando Haddad, este movimento se manteve com pequenas variações<sup>10</sup>.

A partir de 2005, podemos notar uma mudança no posicionamento político do MEC em relação à educação superior. Um indicador importante foi a desistência tácita de uma ampla reforma universitária, a partir de uma espécie de lei orgânica, proposta apresentada e conduzida pelo ministro Tarso Genro, e a execução de uma revisão do conjunto do marco legal da educação superior, tanto no aspecto procedimental quanto nas questões substantivas da regulamentação propriamente dita<sup>11</sup>.

A legislação anterior a 2004 foi praticamente toda revogada, com a exceção da LDB, para ser substituída por um conjunto de decretos e portarias que iriam se caracterizar por se tornarem cada vez mais pormenorizados, diminuindo as margens de interpretação para a atuação das IES privadas, e procurando dotar o Estado, por meio do MEC e suas autarquias, de instrumentos de controle do sistema e de cada IES em particular. Dessa forma, enquanto a gestão do ministro Paulo Renato criou o solo para a expansão do sistema privado e da EAD, no interior deste, a preocupação central do MEC, a partir de Fernando Haddad, foi definir regras claras e estritas de funcionamento e crescimento do setor, aumentando a eficácia do MEC em suas funções de regulação, supervisão e avaliação das IES.

Neste sentido, as principais peças são o Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que trata da EAD, e o Decreto n.º 5.773<sup>12</sup>, de 9 de maio de 2006. Antes deles, vale mencionar a edição da Portaria n.º 4.361, de 29 de dezembro de 2004.

Um estudo comparativo entre esses dois decretos e seus correlatos revogados, respectivamente o Decreto n.º 2.494/1998, sobre EAD, e o Decreto n.º 3.860/2001, sobre a organização do sistema de educação superior, avaliação de cursos etc., evidencia o movimento mencionado de ampliação dos mecanismos de controle. Para o âmbito deste artigo, vamos nos restringir à questão da EAD, tomando, de início o Decreto n.º 5.622/2005.

Essa nova regulamentação do artigo 80 da LDB propõe uma caracterização um pouco ampliada da EAD. No Decreto n.º 5.622/2005, a educação a distância é apresentada como uma “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”.

Em relação ao Decreto n.º 2.494, as mudanças são muitas: de “forma de ensino”, a EAD se transforma em “modalidade educacional”; desaparece a referência à autoaprendizagem e é introduzida a ideia de deslocamento no tempo ou no espaço entre professores e estudantes. Além disso, a indicação

de obrigatoriedade de momentos presenciais torna-se mais específica, incluindo, além das avaliações de estudantes, a realização de estágios obrigatórios, a defesa de trabalhos de conclusão de curso e as atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso<sup>13</sup>. Dez anos depois da introdução legal da EAD no Brasil, já era possível então haver um consenso de que “a educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares”. Assim, o referido decreto detalha uma série de exigências já presentes em 1998 e estabelece novas regras, entre elas estão:

- exigência de que os exames presenciais tenham prevalência sobre demais formas de avaliação e de que sejam elaborados diretamente pela instituição credenciada;
- exigência de que os processos regulatórios sejam pautados pelos Referenciais de Qualidade para Educação a Distância, estabelecidos pelo próprio MEC;
- estabelecimento de um sistema público de informação sobre instituições, cursos e resultados de supervisão e avaliação dos mesmos;
- surge a primeira menção aos polos, então chamados de polos de educação a distância<sup>14</sup>, definidos como “unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso”;
- utilização na avaliação da educação a distância dos termos estabelecidos pela Lei n.º 10.861 (SINAES);
- normatização das relações entre as IES credenciadas e seus parceiros, definidas no artigo 26 da seguinte forma: “As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares”.

O Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, por sua vez, reorganiza o sistema federal de educação superior, dispondo sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais<sup>15</sup>. O decreto está dividido em cinco capítulos, nos quais estão estabelecidos os procedimentos e os responsáveis para as referidas funções<sup>16</sup>. Estas não são definidas, mas são apresentados seus fins e meios:

§ 1o A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de educação superior e de cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

Esta caracterização é importante porque esclarece legalmente quais são as vias da função regulatória, em sentido amplo, do Estado no sistema federal de educação superior, ao mesmo tempo em que organiza o funcionamento deste. Dessa forma, o Decreto n.º 5.773, constituiu-se na espinha dorsal do sistema federal tal como está organizado hoje no que diz respeito às relações entre o Estado e as instituições. Nele, as questões referentes à educação a distância aparecem pela primeira vez inseridas no conjunto do sistema, tomando o aspecto de uma parte ordinária deste.

Mas a nova regulamentação da EAD estava longe de estar estabelecida. O período posterior a 2005 se caracteriza pela grande expansão no número de alunos matriculados, pelo aumento bem acima da média da educação superior de instituições credenciadas, pela consolidação de um pequeno número de instituições concentrando milhares de alunos e pela hegemonia do modelo que conjuga teleaulas transmitidas via satélite ao lado de material didático e sistema de tutoria precários, escasso investimento em inclusão digital e polos de apoio presencial improvisados, na maior parte dos casos. Dessa forma, o esforço regulatório do MEC parecia carecer de instrumentos mais efetivos de controle, uma vez que o setor privado de EAD se expandia aceleradamente.

Em face disso, em 10 de janeiro de 2007, aparece então o primeiro instrumento contundente de controle da expansão aparentemente descontrolada do sistema. A Portaria n.º 2, dispondo sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior a distância<sup>17</sup>, apresenta, como principal novidade, a regulamentação dos polos de apoio presencial. Já em seu artigo 2º, podemos ler:

Art. 2º. O ato autorizativo de credenciamento para EAD [...], considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização dos momentos presenciais obrigatórios, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial.

Este artigo é importante na medida em que o modelo hegemônico exigia a colaboração de parceiros, situados em todo o Brasil, que, até então, não passavam por nenhum tipo de controle. Os parâmetros da parceria e de funcionamento de cada polo eram definidos exclusivamente pelas IES e escapavam da regulação, supervisão e avaliação do MEC. O principal ponto da ação do MEC se concentrou então na avaliação e credenciamento prévio de cada polo. Ou seja, a existência de cada polo, entendido como uma extensão da IES e sujeito igualmente ao controle do MEC, inclusive com visitas *in loco*, foi estabelecida pela primeira vez. Desta forma, a expansão dos polos passa a estar condicionada a aditamento do credenciamento para EAD.

O fracasso da Portaria Ministerial n.º 2, de 2007<sup>18</sup>, talvez tenha ocorrido por causa dos seus artigos 3º, 5º e 6º. A necessidade de estabilizar o sistema e reconhecer as redes de polos existentes é expresso pelo parágrafo 5º do artigo 5º:

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

O artigo 6º facultava às instituições o prazo de 30 dias para requerer a retificação da lista oficial, “caso os dados do cadastro apresentem incorreção por falha dos órgãos do MEC”, e o artigo 3º estabelecia o prazo de 15 de agosto do mesmo ano para reestruturação e aglutinação de polos em funcionamento. Esses artigos permitiram uma corrida desenfreada por parte de instituições já credenciadas no sentido de estabelecer uma grande rede de polos já pretensamente credenciados, fugindo, portanto do processo moroso e caro de abertura de novos polos segundo as novas regras<sup>19</sup>.

De certo modo, portanto, o resultado parece ter sido o contrário do inicialmente previsto ou desejado pelo MEC, uma vez que o processo privilegiou os grandes grupos de EAD que ganharam maiores barreiras para a entrada no mercado de novos concorrentes, ao mesmo tempo em que mantiveram sua rede, a partir de então oficialmente estabelecida, a salvo da regulação.

Diante disso, a reação do MEC foi fechar o sistema de cadastramento dos polos e editar mais um decreto, o 6.303, de 12 de dezembro de 2007<sup>20</sup>. Este decreto não tem matéria própria, uma vez que sua função era apenas reformar o 5.622 e o 5.773, atualizando-os quanto ao novo posi-

cionamento do MEC. Assim, apenas dois anos após a nova regulamentação do artigo 80 da LDB dada pelo Decreto n.º 5.622, o MEC achou por bem reescrever artigos e introduzir outros neste<sup>21</sup>. As principais inclusões correspondem ao artigo 10, segundo o qual “compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.”<sup>22</sup>

Assim, o decreto estabeleceu que:

§ 1o O ato de credenciamento referido no caput considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos endereços dos pólos de apoio presencial, mediante avaliação in loco, aplicando-se os instrumentos de avaliação pertinentes e as disposições da Lei no 10.870, de 19 de maio de 2004.

§ 2o As atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1o, § 1o, serão realizados na sede da instituição ou nos pólos de apoio presencial, devidamente credenciados.

§ 3o A instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de pólos de apoio presencial, na forma de aditamento ao ato de credenciamento.

§ 4o O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os referenciais de qualidade, comprovados em avaliação in loco. [...]

§ 6o O pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação *lato sensu*.

A legislação de 2007 procurou, portanto, disciplinar a rede de polos de apoio presencial de cada IES de forma muito mais minuciosa. A principal mudança é a ideia de que esta rede é *parte integrante* da instituição, devendo ser conhecida e avaliada formalmente pelo poder público. Esta ideia é reforçada posteriormente nos instrumentos de avaliação que, na prática, vão tentar transformar cada polo em um mini campus avançado, com exigências específicas sobre infraestrutura física e de recursos humanos.

Os anos de 2007 e 2008 se caracterizaram então por um reposicionamento do Ministério da Educação. Cresceu o investimento em um sistema de informação mais transparente, caracterizado pelo lançamento do e-MEC em 2007<sup>23</sup>, pela elaboração e homologação de diversos instrumentos de avaliação da EAD<sup>24</sup> e por ações de supervisão, colocadas em prática a partir do segundo semestre de 2008<sup>25</sup>.

Os instrumentos de avaliação da EAD anunciados em 1998 e aprovados apenas em 2007 diversificaram e aprofundaram as exigências para o funcionamento regular das instituições e dos cursos. Novos itens de avaliação como metodologia, material didático multimeios, laboratórios especializados, plano de gestão, formação de pessoal etc., pretenderam então transformar as ações de regulação em instrumentos efetivos de controle, aparecendo, pela primeira vez, um esboço de política pública articulada para a modalidade.

## Considerações finais

Desde os anos de 1950, a educação superior no Brasil é majoritariamente privada. A partir dos anos de 1970, esta predominância aumentou e nos anos de 1990 se aprofundou. Neste sentido, as políticas públicas para o sistema de educação superior sempre estiveram envolvidas no dilema de sua implementação por agentes não estatais, o que, em tese, tornaria o controle desta essencial para o sucesso daquelas. Entretanto, ao longo da história do desenvolvimento do sistema, a atuação do Estado raramente foi mais longe que exercer controles meramente burocráticos (SAMPAIO, 2001).

O caso da educação a distância não parece ser diferente. O que o torna particular é a necessidade de criação de um modelo brasileiro, já que as experiências da UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia - Espanha), da Open University (Reino Unido), e de outros centros conhecidos de EAD, precisariam de uma acentuada aclimação em um país com dimensões territoriais, tradições culturais e escolares tão diferenciadas como o Brasil, concomitante com a falta de políticas públicas para a modalidade e para o setor que se encarregou de sua implementação<sup>26</sup>.

Atualmente, temos cerca de três milhões de estudantes matriculados em cursos superiores na modalidade EAD, incluindo graduação (bacharelados, licenciaturas e tecnólogos) e pós-graduação. Desta forma, assegurar níveis mínimos de qualidade se tornou um problema de grandes dimensões para as políticas públicas.

O argumento de que a realização de um curso superior é melhor que nenhum, no desolador panorama da formação da mão de obra brasileira, é pragmático e realista, mas não pode ser assumido pelo Estado<sup>27</sup>.

## Notas

- <sup>1</sup> O Decreto n.º 236, de 1967, regulamentou o uso das TVs Educativas.
- <sup>2</sup> Este decreto foi revogado posteriormente pelo Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, já no governo Lula.
- <sup>3</sup> Neste momento histórico, o processo de credenciamento obedecia ao seguinte fluxo: pedido de credenciamento protocolado diretamente no MEC, com informações gerais da IES e projeto do(s) curso(s) a serem ofertados. Estas informações preliminares eram analisadas pela SESu (Secretaria de Educação Superior) ou pela então SEMTEC (Secretaria de Educação Média e Tecnológica) e pela SEED (Secretaria de Educação a Distância). As secretarias concernidas constituíam então uma comissão de credenciamento que verificava a documentação e realizava uma visita *in loco*, oferecendo então um relatório com parecer que recomendava ou não o credenciamento. Este relatório voltava à SESu ou à SEMTEC e integrava um relatório específico destas que era enviado ao Conselho Nacional de Educação para deliberação.
- <sup>4</sup> O artigo 3º da Portaria n.º 301 apresenta uma impropriedade ao se referir ao “credenciamento do curso”. O correto seria autorização do curso ou credenciamento da instituição.
- <sup>5</sup> A legislação que se seguiu (basicamente o Decreto n.º 5.622 de 2005, o Decreto n.º 5.773 de 2006, o Decreto n.º 6303 de 2007 e a Portaria n.º 40 de 2007), que atualmente regulamentam a educação superior no Brasil, inclusive a EAD, ainda que tenham revogado estes primeiros atos legais, não alteraram substantivamente o que foi estabelecido nestes. A lei do SINAES é um caso à parte.
- <sup>6</sup> O primeiro documento de Referenciais de Qualidade para Educação a Distância, de 2003, deveria servir para a orientação de instituições interessadas em ofertar EAD e de referência para a elaboração de instrumentos de avaliação pelo INEP. Ele é bastante genérico e aborda dez itens, a saber: 1. Compromisso dos gestores; 2. desenho do projeto; 3. equipe profissional multidisciplinar; 4. comunicação/interatividade entre os agentes; 5. recursos educacionais; 6. infraestrutura de apoio; 7. avaliação contínua e abrangente; 8. convênios e parcerias; 9. transparência nas informações; 10. sustentabilidade financeira.
- <sup>7</sup> Segundo João Roberto Moreira Alves, a UFMG foi a primeira do país a implantar cursos de graduação a distância e a UFP recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento, pelo CNE, em 1998. (ALVES, 2008).
- <sup>8</sup> Normas vigentes desde 1998.
- <sup>9</sup> Carlos Bielschowick, titular da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) na época, tem afirmado em eventos promovidos pela ABED (Associação Brasileira de Educação a Distância) que a meta da Universidade Aberta do Brasil (UAB) é matricular 500 mil alunos até 2010.
- <sup>10</sup> Fernando Haddad assumiu a pasta da Educação em 29 de julho de 2005, substituindo Tarso Genro, que havia assumido o ministério em 27 de janeiro de 2004.
- <sup>11</sup> Segundo Cunha (2005, p. 8), Fernando Haddad, ao assumir o ministério da Educação, anuncia a “faxina legislativa”, que teria por finalidade “a revisão de todas as portarias e resoluções, assim como dos decretos concernentes à educação superior, de modo a produzir uma espécie de consolidação normativa. Como se não bastasse a “faxina” da legislação existente, o ministro anunciou um decreto-ponte, que anteciparia a lei da “reforma universitária” nos pontos consensuais. A prática mostrou-se mais modesta, pelo menos na medida tomada ao início de novembro, quando uma portaria ministerial revogou, de uma vez só, 132 portarias do MEC, a

maioria baixadas no Governo FHC. A revogação contém três frentes: a primeira simplesmente elimina regras em desuso, diminuindo o cipoal normativo do ensino superior; a segunda suprime facilidades que o ex-ministro Paulo Renato Souza conferiu às IES para sua expansão; a terceira facilita a pontuação do sistema de avaliação institucional da educação superior, na direção do projeto da “reforma universitária”.

- <sup>12</sup> Tanto o Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, quanto o Decreto n.º 5773, de 9 de maio de 2006, continuam em vigor até 2015 e são importantes documentos que regulamentam a educação superior no Brasil.
- <sup>13</sup> É importante notar que muitos dispositivos deste decreto foram alterados dois anos depois, pelo Decreto n.º 6.303, de 2007. Este mesmo decreto alterou dispositivos do 5.773, que é de 2006. Ou seja, a corrida do legislador para alcançar e dar conta da realidade educacional brasileira parece ser cada vez mais acelerada.
- <sup>14</sup> A partir do Decreto n.º 6.303, de 2007, os polos de educação a distância passaram a ser chamados de Polos de Apoio Presencial.
- <sup>15</sup> O decreto anterior que normatizava a educação superior era o 3.860, de 9 de julho de 2001. Ele estava dividido em cinco capítulos, a saber: 1) Da classificação das Instituições de Ensino Superior; 2) Das entidades mantenedoras; 3) Das Instituições de Ensino Superior; 4) Da avaliação; 5) Dos procedimentos operacionais.
- <sup>16</sup> O primeiro capítulo trata “Da educação superior no sistema federal de ensino”, estabelecendo competências para o Ministro da Educação; a Secretaria de Educação Superior (SESu); a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); a Secretaria de Educação a Distância (SEED); o Conselho Nacional de Educação (CNE); o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e para a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). O segundo capítulo trata da regulação, especificando os atos autorizativos, de credenciamento e reconhecimentos de IES, de credenciamento de campus fora de sede, transferência de manutenção, credenciamento específico de IES para oferta de EAD, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e cursos tecnológicos. O terceiro e quarto capítulos tratam da supervisão e da avaliação, respectivamente, e o quinto das disposições finais e transitórias.
- <sup>17</sup> Esta portaria foi revogada poucos meses depois pela Portaria n.º 40, de 12 de dezembro de 2007.
- <sup>18</sup> Ela foi suplantada no mesmo ano pelo Decreto n.º 6.303 e posteriormente revogada pela Portaria n.º 40.
- <sup>19</sup> Isto foi possível graças ao fato de que a lista oficial de polos, disponível no sistema Sied-Sup, ficou aberta para a manipulação por parte das instituições, pretensamente apenas para ajustes de polos previamente cadastrados. Na prática, o sistema aceitava todas as inclusões, o que possibilitou a adição de novos endereços, reais ou fictícios. A data para o fechamento do sistema, inicialmente estabelecida em 15 de agosto foi prorrogada duas vezes e finalmente este foi efetivado no final de 2007.
- <sup>20</sup> Caberia aqui um estudo sobre o posicionamento dos diferentes grupos dentro do MEC que se posicionam contra e a favor da EAD durante esses meses cruciais e sobre a queda de braço que se desenvolveu entre a posição que veio a se tornar do Ministro e de seu secretário da SEED e das instituições que ofertam a modalidade.
- <sup>21</sup> O Decreto n.º 5.622 é quase todo remodelado em 2007. Foram incluídos 11 novos artigos, 9 artigos tiveram sua redação alterada e 3 foram revogados. Ou seja, dos 37 artigos originais, 22 foram alterados.
- <sup>22</sup> A partir deste momento, o MEC parece ter se dado conta de que os polos (mantidos pelas IES credenciadas por meio de parcerias com terceiros na maior parte das vezes) se constituíam no ponto mais vulnerável da EAD, principalmente no modelo que se tornou hegemônico no Brasil.

- <sup>23</sup> O E-MEC foi instituído pela Portaria n.º 40.
- <sup>24</sup> Lembrando então que esses instrumentos são: o Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Instituições de Ensino Superior para oferta de cursos Superiores a Distância, o Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Polo de Apoio Presencial; o Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso na Modalidade a Distância; o Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos nas Modalidades Presenciais e a Distância e o Instrumento de Avaliação Institucional Externa, aplicável a todas as IES.
- <sup>25</sup> Em 21/11/2008, o MEC noticiou a desativação de 1.337 polos de educação a distância em todo o país. Segundo notícia publicada no próprio site do ministério, “o Brasil conta com 109 instituições que oferecem cursos de graduação a distância, das quais oito atendem a 416.320 alunos e representam 54,7% de todo o alunado da modalidade”. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11664&interna=6](http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=com_content&task=view&id=11664&interna=6)>.
- <sup>26</sup> Em relação à falta de políticas públicas para a educação a distância, podemos lembrar Regonini (1989), segundo a qual “O limite que assinala a passagem da ausência à existência de uma política pública é de fato uma área extremamente interessante, pois a elaboração teórica nos permite dizer alguma coisa sobre as ‘não políticas’, como implicitamente coloca a definição de Dye, segundo a qual constitui política pública tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer”.
- <sup>27</sup> Ver entrevista de Eunice Durham publicada na revista Veja, Edição 2088, de 22 de novembro de 2008. “Que ninguém espere entrar numa faculdade de mau ensino e concorrer a um bom emprego, porque o mercado brasileiro já sabe discernir as coisas. É notório que tais instituições formam os piores estudantes para se prestar às ocupações mais medíocres. **Mas cabe observar que, mesmo mal formados, esses jovens levam vantagem sobre os outros que jamais pisaram numa universidade, ainda que tenham aprendido muito pouco em sala de aula. A lógica é típica de países em desenvolvimento, como o Brasil.**” (grifo nosso).

## Referências

ALVES, J. R. M. A História da EAD no Brasil. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. *Educação a Distância: O estado da arte*. São Paulo: Person Prentice Hill, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Coleção Saraiva de Legislação. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. *Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Decreto n.º 5.773, de 9 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 seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Lei n.º 10.861 de 14 de abril de 2004*. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Manuais de verificação in loco das condições de oferta para autorização*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Manuais de verificação in loco das condições de oferta para credenciamento*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Manuais de verificação in loco das condições de oferta para reconhecimento de cursos*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Manuais de verificação in loco das condições de oferta para credenciamento de instituições*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Portaria Ministerial n.º 1, de 10 de janeiro de 2007*. Dispõe sobre o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES para o triênio 2007/2009. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Portaria Ministerial n.º 2, de 10 de janeiro de 2007*. Divulga a normatização do credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Portaria Ministerial n.º 4.361 de 29 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior (IES). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Portaria n.º 301, de 07 de abril de 1998*. Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância*. Versão 2003. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

BRASIL. *Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância*. Versão 2007. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10.dez.2015.

CUNHA, L. A. Zigue-Zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior. *Revista Contemporânea de Educação*: FE.UFRJ, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero1/artigos/conjuntura.php>>. Acesso em: 10.dez.2015.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e políticas públicas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

REGONNI, G. Lo Studio della política pubbliche. In: PANNEBIANCO, A. (Ed.) *L'analisi Della politica*: tradizioni di ricerca, modelli, teorii. Bologna: Il Mulino, 1989.

SAMPAIO, H. *Ensino Superior no Brasil*. O setor privado. São Paulo: Hucitec, 2000.

Recebido em 23 fev. 2016 / Aprovado em abr. 2016

Para referenciar este texto:

MUGNOL, M. O processo regulatório da educação superior a distância no Brasil. *EccoS*, São Paulo, n. 40, p. 33-48. maio/ago. 2016.