

Cláudia Cristina de Melo Pereira

O CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL PARA OFERTA DE ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA: análise das autorizações em caráter experimental e o tratamento dado pelo Ministério da Educação às instituições de ensino públicas.

Maceió/AL

2013

Cláudia Cristina de Melo Pereira

O CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL PARA OFERTA DE ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA: análise das autorizações em caráter experimental e o tratamento dado pelo Ministério da Educação às instituições de ensino públicas.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito para obtenção do título de mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Luis Paulo Leopoldo Mercado.

Maceió/AL

2013

Cláudia Cristina de Melo Pereira

O CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL PARA OFERTA DE ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA: análise das autorizações em caráter experimental e o tratamento dado pelo Ministério da Educação às instituições de ensino públicas.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas- UFAL, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luis Paulo Leopoldo Mercado

Prof. Dr. Élcio de Gusmão Verçosa

Prof. Dr. Adrualdo de Lima Catão

Data da Aprovação : ____ de Fevereiro de 2013

RESUMO

Este estudo trata do credenciamento institucional para a oferta de Educação a Distância e tem como objetivo analisar a forma de credenciamento de instituições. A pesquisa é de natureza bibliográfica e documental, analisando especialmente pareceres do Conselho Nacional de Educação acerca do credenciamento na modalidade a distância. A análise dos documentos coletados demonstrou que apenas as instituições públicas estão obtendo o credenciamento experimental ou especial, inclusive algumas dessas instituições pesquisadas que receberam o credenciamento experimental possuem um Índice Geral de Curso menor que 3, o que contraria a legislação educacional. Dentre estas instituições estão diversas IES públicas participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Com isso, o estudo indica que a segurança jurídica desse procedimento tem sido prejudicada.

Palavras-chave: EAD, legislação educacional, credenciamento, segurança jurídica.

ABSTRACT

This study focuses on institutional accreditation for offering Distance Education and its main objective is to analyze the form of accreditation of institutions. The research is a literature and documents, especially considering advice from the National Council on Education's accreditation in distance. The analysis of documents collected showed that only public institutions are getting accreditation experimental or special, including some of those institutions surveyed who received the experimental accreditation have a General Index Stroke less than 3, which contradicts the educational legislation. Among such institutions are various public HEIs participating in the System Open University of Brazil. Thus, research indicates that the legal procedure that has been impaired.

Keywords: distance learning, educational legislation, accreditation, legal certainty.

LISTA DE SIGLAS

ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância

ABT – Associação Brasileira de Tecnologia Educacional

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CI – Conceito de avaliação externa

CNE – Conselho Nacional de Educação

EAD – Educação a Distância

ENADE – Exame Nacional de Desempenho Estudantil

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IES – Instituições de Ensino Superior

IGC - Índice Geral de Cursos

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

IPAE – Institutos de Pesquisas e Administração da Educação

IUB – Instituto Universal Brasileiro

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEB – Movimento de Educação de Base

MEC – Ministério da Educação

PDE – Plano Decenal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

Pro-Licenciatura – Programa de Formação Inicial para professores do Ensino Fundamental e Médio

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEED – Secretaria de Educação a Distância

SENAI – serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Parecer CNE/CES 238/2010

Apêndice B – Parecer CNE/CES 367/2005

Apêndice C – Parecer CNE/CES 253/2006

Apêndice D – Parecer CNE/CES 310/2011

Apêndice E – Parecer CNE/CES 342/2011

Apêndice F – Parecer CNE/CES 358/2011

Apêndice G - Parecer CNE/CES 359/2011

Apêndice H - Parecer CNE/CES 360/2011

Apêndice I - Parecer CNE/CES 467/2011

Apêndice J – Parecer CNE/CES 533/2011

Apêndice K – Parecer CNE/CES 554/2011

Apêndice L – Edital nº 1. Chamada pública para seleção de pólos municipais de apoio presencial e de cursos superiores de instituições federais de ensino superior na modalidade de educação a distância para o Sistema UAB

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me amparar em todos os momentos da minha vida.

Agradeço ao meu Orientador, exemplo de profissional comprometido com seu mister, Prof. Luis Paulo Mercado.

À minha família, a qual amo muito, pelo carinho, paciência e incentivo.

À amiga Catarine Serejo, por sua ajuda nos momentos mais críticos, pelo incentivo e pelas inúmeras demonstrações de amizade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO NO BRASIL: DUALIDADE E UNIDADE.....	16
1.1 Contextualização histórica.....	16
1.2 A heterogeneidade das IES brasileiras.....	21
2 EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	24
2.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	31
2.2 Universidade Aberta do Brasil.....	33
2.3 EAD e democratização do ensino superior.....	39
3 CREDENCIAMENTO PARA OFERTA DE EAD: base jurídica.....	45
3.1 O Princípio da Segurança Jurídica.....	49
3.2 Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.....	52
3.3 Art. 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.....	58
3.4 Decreto nº 5.622/2005.....	59
3.5 Decreto nº 5.773/2006.....	63
3.6 Portaria normativa nº 40/2007.....	64
3.7 Portaria nº 10/2009.....	64
3.8 Lei do SINAES – Lei 10.861/2004.....	66
4 ANÁLISE COMPARATIVA DO CREDENCIAMENTO FEITO PELO CNE PARA IES NA MODALIDADE EAD E A SEGURANÇA JURÍDICA.....	69
4.1 O credenciamento para oferta de EAD na Universidade Aberta do Brasil.....	69
4.2 Análise dos pareceres do CNE.....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS.....	88
APÊNDICES.....	95

INTRODUÇÃO

O homem possui intrinsecamente a necessidade de contribuir para a construção de novos espaços de conhecimento, que levam às grandes transformações, tais como a revolução dos meios de comunicação através das tecnologias da informação e da internet. No contexto destes novos espaços, a formação do ser humano é muito mais ampla do que apenas aprender os conhecimentos acadêmicos ou familiares.

No mundo em que vivemos e, com os avanços das tecnologias da informação e comunicação (TIC), a ideia de propiciar “Educação para todos” tem vivido o seu apogeu. Nesse sentido, a criação da educação a distância (EAD) ganha espaço cada vez maior.

Esta modalidade de educação possibilita que pessoas, mesmo de regiões longínquas, possam buscar outros conhecimentos e fazer cursos variados.

O Brasil, a partir da regulamentação dada ao art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, por meio do Decreto nº 5.622/2005, pode ofertar, por intermédio de suas instituições de ensino superior, atividades educativas da EAD em diversos níveis e modalidades.

Todavia, a previsão legal apontada não é clara quanto às questões que envolvem o credenciamento experimental e os procedimentos necessários para as instituições obterem o credenciamento pleno. Na prática, como funciona o credenciamento? Tem o Conselho Nacional de Educação (CNE) seguido os critérios e pressupostos legais previstos ou tem prejudicado a segurança jurídica dos procedimentos nesta matéria? Este é o problema que esta dissertação se propõe a investigar.

Merece destaque, quanto à oferta da EAD e seu credenciamento que as instituições públicas que receberam credenciamento em caráter experimental, não recebam visita “*in loco*” do Ministério da Educação (MEC), contrariando, assim, o que é estabelecido no Decreto nº 6.303/2007, que exige a visita “*in loco*”, para a autorização do credenciamento em caráter experimental para as instituições que ofertarem cursos à distância.

Outro fator relevante, que envolve o credenciamento em caráter experimental das instituições públicas, é que o Índice Geral de Cursos (IGC) de algumas Instituições autorizadas a ofertar EAD é menor que 3, índice mínimo exigido para a autorização dos cursos funcionarem à distância.

Essas incongruências apontadas continuam sem resposta e contrariam as Portarias, Decretos e Leis que fazem parte da regulamentação da EAD.

O crescimento da EAD é inquestionável, todavia, a sua regulamentação é confusa e carece de clareza, pela vasta, mas esparsa legislação que acerca do tema, constituída de Portarias e Pareceres que, muitas vezes, são contraditórios e desrespeitam o princípio da legalidade.

Diante disso, é imprescindível que esta regulamentação seja codificada e questões interpretativas sejam dirimidas para que os envolvidos no processo de credenciamento e autorização dos cursos à distância tenham condições de cumprir e entender os requisitos exigidos pelo MEC.

A natureza desta pesquisa foi bibliográfica e documental, aborda obras especializados sobre a temática, sites e artigos, além de análise documental de leis, decretos, portarias normativas e pareceres do CNE.

O objetivo geral desta dissertação foi analisar os Pareceres do CNE a fim de verificar se a legislação sobre a matéria é cumprida.

Para responder ao problema apresentado, no primeiro capítulo e como objetivo específico foi realizada a contextualização histórica das instituições de ensino superior no Brasil, em especial nas Constituições Brasileiras, que fornecem informações acerca da relação entre o Estado e as entidades privadas ao longo da história brasileira, permitindo demonstrar a relação do Estado com a educação, enquanto obrigação até a perspectiva neoliberal que ganhou espaço a partir da década de 90 do século XX.

Verifica-se dessa análise uma crescente inter-relação do Estado com os setores privados quando o assunto é educação, às vezes incentivando e fornecendo subsídios, e outras vezes recuando, regulando a atividade e incentivando universidades e projetos públicos de educação, como no caso do Sistema UAB.

O Decreto 5.800/2006, cujo objetivo é ampliar o acesso à educação

superior, pelas universidades públicas, entre outros, instituiu esse sistema.

O sistema UAB não é uma “nova instituição de ensino”. A UAB é articulada pelos governos estaduais e municipais e pelas instituições públicas de ensino superior, cuja meta é a educação inicial ou continuada de professores, além de oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento, entre outros objetivos.

A heterogeneidade das instituições de ensino superior privadas é outro ponto a ressaltar. Regular instituições tão díspares quanto os cenários geográficos e políticos brasileiros é um desafio que só aumentou desde a abertura legal para oferecimento de ensino com lucratividade pelo setor privado.

Em meio a toda a heterogeneidade, o que diferencia as instituições privadas e públicas, além do seu financiamento, é o nível de autonomia na abertura de cursos e programas educacionais.

O segundo capítulo apresenta a análise da evolução da educação superior no Brasil, com foco na evolução histórica e numérica da EAD, mostrando como tem se alargado o espectro de atuação dessa modalidade e seu número de alunos.

Vislumbra-se que o despertar para o potencial da EAD é recente, mas a modalidade cresce a passos largos, inclusive com a menção e regulamentação inicial pela LDB, de 1996, art. 80, que inovou e oportunizou a EAD em todos os níveis e modalidades de ensino. Apresentamos a UAB, como uma experiência de EAD em plena execução, de caráter público e com objetivos de democratização e expansão do ensino superior no Brasil.

O terceiro capítulo apresenta o resultado da verificação da base jurídica que dá suporte ao credenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES), levando em consideração a relevância e o papel da modalidade EAD no mundo tecnológico de hoje, ressaltando que regulação, por si só, não é o bastante para atender às necessidades sociais educacionais do país.

Vislumbra-se no estudo que a normatização da EAD ainda é esparsa e está em formação. Trabalhamos o princípio da legalidade na Constituição Federal de 1988, desde sua definição e contextualização normativa.

A partir daí avaliamos os dispositivos legais pertinentes ao credenciamento, explicando o art. 80 da LDB, primeiro documento legislativo a definir EAD como a conhecemos hoje sendo o vórtice para a criação e detalhamento da modalidade em decretos, portarias e outros textos normativos. Em sequência, expomos o art. 81 da LDB, que prevê cursos ou IES experimentais, inovando a ordem jurídica nesta matéria, deixando claro que o intento legislativo é a ruptura de padrões convencionais de ensino.

A seguir analisamos o Decreto 5.622/2005, que regulamenta o artigo 80 da LDB, apresentando a definição legal de EAD e o Decreto 5773/2006, que trata do credenciamento específico em EAD.

Tratamos também da Portaria Normativa 40/2007, que regula o sistema e-MEC e da Portaria 10/2009, que fixa critério para dispensa de avaliação in loco nas autorizações de cursos superiores nas modalidades a distância e presencial, assim como Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), lei 10.861/2004. Explicamos como funciona o credenciamento no Sistema UAB.

Por fim, avaliamos pareceres do CNE para aferir se a prática no credenciamento de IES do sistema UAB e privadas que pretendem credenciamento na modalidade a distância tem seguido os pressupostos legal e constitucionalmente delineados ou tem ocorrido descumprimento das normas e regras que regem a matéria .

1. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO NO BRASIL: DUALIDADE E UNIDADE

Neste capítulo apresentamos a evolução histórica das IES no Brasil, seguindo como roteiro a evolução política do país, elegendo como momentos históricos referenciais as mudanças de Constituição, desde a fundação do ensino superior, em 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil e como isso fez com que o ensino superior daquela época fosse voltado ao atendimento das necessidades profissionais da metrópole.

1.1 Contextualização histórica

As primeiras décadas do século XX, em especial a década de 30, expandiram o ensino superior, especialmente o privado. Abordamos como o processo de industrialização na década de 40 influenciou uma tentativa de equilíbrio nas relações público-privado em relação ao ensino superior e, posteriormente, como as disputas entre os dois setores voltaram a ocorrer na década de 60, com movimentos sociais pela defesa dos investimentos estatais na educação superior.

Na apresentação dos fatos nos contextos de transformação política, abordamos a década de 80 e as consequências da ascensão do neoliberalismo para o ensino superior, qual seja, a expansão do ensino privado.

No contexto da Constituição Federal de 1988 elencamos como marcante a elaboração da LDB, publicada em 1996, como uma tentativa de modernização do sistema educacional do país.

O ensino superior no Brasil, à época de sua criação – século XIX -, careceu de um real projeto. Os debates que cercaram seu surgimento suplantaram a implementação de unidades de ensino voltadas para a formação básica (CHIZOTTI, 2001).

O ensino superior só ganhou feições universitárias a partir da década de 1930, apesar das primeiras escolas superiores terem sido criadas mais de um século antes, em 1808 (CHIZOTTI, 2001). Foi neste ano que a Corte Portuguesa chegou ao Brasil, marcando o início do ensino superior no país, voltada para a profissionalização e marcada pelo controle do estatal das atividades educacionais (SUCUPIRA, 2001).

Em 1808, ainda, foram criadas as escolas de Cirurgia e Anatomia de Salvador (atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia) e de Anatomia e Cirurgia do Rio de Janeiro (atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Academia de Guarda Marinha, no Rio de Janeiro. Em 1810, foram fundadas a Academia Real Militar e a Escola Politécnica (atual Escola Nacional de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro). Na mesma esteira de desenvolvimento do ensino superior, em 1814, foi criado o curso de Agricultura e, em 1816, a Real Academia de Pintura e Escultura (SAMPAIO, 2000).

Enquanto Colônia, o Brasil seguiu também em matéria de ensino superior o modelo da metrópole, orientado pelo pragmatismo e pela separação entre ensino e pesquisa (BARREYRO, 2008). Em razão também da conjuntura política Colônia-Metrópole, o ensino promovido no país visava atender às necessidades da metrópole, a fim de fornecer os quadros profissionais que a metrópole necessitava para administrar o Estado e suas riquezas, implicando no afastamento da Igreja Católica dos negócios educacionais, já que estes, em última instância, representavam os próprios negócios do Estado (BARREYRO, 2008). Assim, o desenvolvimento nesses primeiros anos foi lento, pois

Desde começos do século 19, então, o desenvolvimento do ensino superior esteve ligado à formação profissional. Esse ensino foi estruturado em estabelecimentos isolados e essas escolas isoladas persistiram durante todo o Império, embora mudando de forma: academias, faculdades, etc. com tentativas de reuni-las, às quais não foram bem-sucedidas. Embora existissem discussões sobre a

criação de uma universidade, nada foi concretizado (BARREYRO, 2008, p. 15).

Com a Constituinte de 1823, a primeira do país, o debate acerca da educação não frutificou, posto que o cenário nacional ainda era confuso, não havendo uma classe trabalhadora formada e consciente. Em verdade, o recém-criado Estado brasileiro ainda mantinha fortes relacionamentos com a elite portuguesa (SUCUPIRA, 2001).

Para Cunha (1980), com a independência do país, as oligarquias mantiveram-se e a educação não se mostrou um fator essencial para o desenvolvimento e transformações nacionais.

Os cursos de Direito surgem, neste contexto, para resolver o problema da necessidade de burocratas que comporiam o novo Estado Nacional, formulando e renovando as ideologias que legitimavam as relações de dominação que mantinham o sistema (CUNHA, 1980).

O Ato Adicional de 1834 prescreveu a descentralização do ensino e o incentivo ao ensino secundário e superior. E nestes o ingresso ainda era um privilégio das elites políticas e econômicas. Assim sendo, a pressão dos donos de empreendimentos educacionais reivindicando equivalência entre os setores público e privado resultou no incentivo e regulação estatal da educação, inclusive com subvenções às escolas privadas (CUNHA, 1980).

É a partir da Proclamação da República que o ensino particular ganha força, tendo início verdadeiramente a história do ensino superior no Brasil, ocorrem reformas educacionais no sistema público básico e secundário, vivendo-se uma era de escolas “livres”, inclusive, no nível superior (SAMPAIO, 2000).

Conforme Cury (2001, p. 78), com a Constituição de 1891 a educação alça a qualificação direito civil e sua regulamentação pretende a manutenção do ensino e a divisão de competências. “[...] a instrução pública primária se mantém como tarefa de Estados e Municípios, o ensino secundário ficou a cargo dos Estados, [...] União e pela iniciativa privada. Já o ensino superior oficial ficou sob o controle da União, aberto aos Estados e à livre iniciativa privada”.

Em razão da liberdade de ensino instituída, bem como da obrigatoriedade de prestação pelo Estado, a partir de 1900 são abertas instituições de ensino

privado, muitas das quais apoiadas pelos governos estaduais e pela igreja católica (SAMPAIO, 2000).

A partir de 1920, as instituições públicas passam a cobrar mensalidades e taxas e matrícula, ao passo que as instituições privadas entram em processo de expansão (SAMPAIO, 2000).

Essa expansão resta consolidada no período que vai da década de 1930 até 1965, momento em que o setor privado laico entra em disputa com os projetos educacionais católicos.

Do mesmo modo, a partir de 1945, entra em ação o movimento estudantil, que buscava um modelo público universitário de educação superior, combatendo o setor privado e as faculdades isoladas.

Tais contraposições situam-se no momento político da revolução de 30, marcando o fim da velha república. Na constituinte de 1934, as disposições relativas à educação fundam-se no argumento da insuficiência estatal para atendimento universal das necessidades educacionais do país. Com base nisso é que o Movimento Renovador da Educação defendia a criação de diretrizes gerais, criação de conselhos e normatização do ensino particular (SAMPAIO, 2000).

Porém, a União mantinha ainda a centralização do ensino superior, apesar de não possuir seu monopólio. Prova disso é que já em 1933, 64,4% dos estabelecimentos de ensino superior eram privados e detinham 43,7% dos alunos matriculados no ensino superior no país (SAMPAIO, 2000).

Nos anos seguintes daquela década esses números se mantiveram, em razão da tentativa do governo Vargas de conciliar os interesses privados, particularmente os da Igreja Católica com os interesses daqueles que defendiam uma educação estatal e laica. Na década seguinte, no entanto, o equilíbrio não se manteve e foram abertas diversas escolas particulares, ainda que com algum incentivo público, pela Igreja Católica (SAMPAIO, 2000).

Segundo Saviani (1980), na Constituição de 1946 buscou-se um consenso em torno da melhor política educacional a se alinhar com o processo brasileiro de industrialização. As disputas, porém, voltaram a ocorrer com a elaboração da LDB, a partir de 1948 até sua promulgação em 1961.

Na Constituinte de 1967, argumentando pela necessidade de formação de capital humano, propala-se a defesa do investimento do Estado, em especial na educação superior. O governo ditatorial impede a atuação dos movimentos docentes e estudantis, incentiva-se a abertura de IES particulares e a oferta de bolsas de estudo no exterior (FÁVERO, 2001).

Cunha (1980) afirma que neste período fica expressa a intenção de privatizar o ensino público, característica dos sistemas políticos neoliberais. Com o avanço do neoliberalismo no país, já no final dos anos 80 vislumbra-se uma certa preponderância do setor privado no ensino superior do Brasil (SAMPAIO, 2003).

Num contexto em que se buscava atender às necessidades internacionais, em virtude, inclusive da interferência de organismos financeiros internacionais, é que o ensino público superior não recebeu muitos investimentos. Paralelamente, tentou-se organizar o setor privado, numa ótica mercadológica em que o Estado é apenas o agente regulador e fiscalizador (SAMPAIO, 2003).

Silva Junior e Sguissardi (2001) chamam a atenção para essa aplicação do pensamento neoliberal na LDB de 1996, a partir da diversificação das instituições que podem oferecer ensino superior, por ser imperativo de modernização do sistema educacional nacional.

Apesar disso, mantida é a relação confusa entre ensino público e ensino privado no Brasil, posto que nem o Estado a assume integralmente como sua responsabilidade nem a delega por completo à iniciativa privada, havendo ainda os conflitos entre público e privado tão comuns ao capitalismo (CURY, 2003).

Entendida esta evolução, passemos a avaliar as Instituições de Ensino Superior Brasileiras em sua heterogeneidade.

1.2 A heterogeneidade da IES brasileiras

O sistema educacional brasileiro passou por diversas reconfigurações, havendo atualmente diversos níveis de abrangência e especialização, desde a Constituição Federal de 1988 até atos normativos infralegais.

Há no sistema brasileiro variadas nomenclaturas para os

estabelecimentos de ensino, cada qual com características e práticas notadamente diferenciadas, plurais desde sua natureza até o vínculo de dependência das instituições que participam de sua composição, pondo em questão o discurso da “universidade brasileira” (SOUSA, 2003).

No cenário da educação brasileira atual, as universidades são exceção, sendo crescente o número de faculdades isoladas (MURIEL, 2003). Num país continental como o Brasil, as IES possuem campos de atuação e vocações bem distintas. Com isso, segundo Tramontin e Braga, (1984, p. 38):

[...] a observação mais óbvia que se pode fazer sobre o universo das IES particulares é a de sua profunda heterogeneidade, sobretudo, como ficou demonstrado, no segmento das IES isoladas. Sob a vala comum dessa denominação, entram instituições de natureza totalmente distintas, assim como diferentes no porte, tipo e objetivos. As generalizações neste universo, portanto, tornam-se perigosas, difíceis e desaconselháveis e, conseqüentemente, as imagens formadas são frequentemente distorcidas dependendo do prisma com que são vistas as IES.

Com o intuito classificatório, distinguem-se as IES públicas das privadas em determinados aspectos formais, como a natureza institucional ou administrativa, ou quanto à dependência administrativa. Em se tratando apenas das IES privadas podemos ainda distingui-las pela constituição jurídica de sua mantenedora, seus fins, a composição dos membros da instituição, organização acadêmica.

Relativamente à natureza institucional, segundo Tramontin e Braga (1984), as IES serem classificadas nas seguintes categorias: universidades (conforme definição do art. 52 da LDB, são instituições pluridisciplinares com atividades de ensino, pesquisa e extensão), centros universitários (IES pluricurriculares com autonomia universitária) ou estabelecimentos isolados (IES com currículo em apenas uma área de conhecimento, com direção e regimento interno específicos).

Quanto a dependência administrativa, podem ser: públicas – federais, estaduais ou municipais – ou privadas, nos exatos termos do artigo 19 da LDB.

Quanto à constituição jurídica da mantenedora, as IES privadas podem ser: fundações, associações civis ou sociedades civis, podendo ainda ser distinguidas quanto à lucratividade ou não.

Quando o parâmetro de distinção é a composição dos membros da instituição, podem ser: particulares em sentido estrito, comunitárias, confessionais ou filantrópicas (vinculadas a alguma causa de ordem humanitária), conforme indica o art. 2 da LDB.

Acerca da organização acadêmica, podem ser classificadas pela oferta de cursos: graduação, pós-graduação, incluindo ou não atividades de extensão ou pesquisa.

Dentro dessa pluralidade, o desdobramento das IES em públicas e privadas surge como decorrência da não exclusividade da oferta educacional pelo Estado, consoante os níveis articuladores criados pela LDB para ambos os setores (RANIERI, 2000).

Seguindo esta proposta, a própria LDB (art. 45) atribui tanto às IES públicas quanto às IES privadas a educação superior, com certo nível de atuação autônoma das instituições, em diversos níveis de abrangência ou especialização.

Destaque-se que o que diferencia salutarmente tais instituições, segundo o rigor legal, é a prerrogativa de autonomia na educação superior em relação à criação de cursos, programas, remanejamento ou ampliação de vagas (GOMES, 2009). Para Gomes (2009, p. 3), quaisquer disposições que contrariem isto

[...] ofendem os princípios educacionais constantes no art. 206, II, III e VII, da CR/1988, porque [...] a classificação de instituições no momento do credenciamento, feita não em função de graus de abrangência e especialização mas em razão da titulação e da dedicação do corpo docente, permite caracterizar essas instituições como modalidades escolares de categoria inferior em comparação às universidades, e não como modalidades dos “diversos graus de abrangência e especialização”.

A partir do momento em que o Estado reconhece a legitimidade da atuação privada na seara educacional optando pela classificação de tais instituições em razão da titulação e da dedicação do corpo docente, opta por uma distinção baseada na qualidade e não na natureza pública ou privada da IES. É essa classificação qualitativa que deve ser levada em conta no credenciamento.

Uma vez analisado o contexto geral das IES no Brasil, cumpre avaliar o próprio ensino superior no Brasil. Assim, tratamos neste capítulo da contextualização histórico-legislativa da educação superior no Brasil.

De um contexto mais geral do ensino adentramos na evolução da EAD, de igual feição e intenção profissionalizante em sua difusão inicial. Ao adentrar na temática da EAD expomos os artigos da LDB de 1996 que colocaram na pauta de discussão este assunto.

2. A EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Uma vez analisado o contexto geral das IES no Brasil, cumpre avaliar o próprio ensino superior no Brasil. Assim, tratamos neste capítulo da contextualização histórico-legislativa da educação superior no Brasil.

“de igual feição e intenção profissionalizante em sua difusão inicial. Ao adentrar na temática da EAD expomos os artigos da LDB de 1996 que colocaram na pauta de discussão este assunto.

Avaliamos, então, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a UAB no contexto das políticas públicas de difusão e ampliação do ensino superior na modalidade EAD no Brasil.

No final da era Imperial do Brasil (1822-1889) e início da República (1889-1930), começa a se formar uma política educacional estatal. Durante o período do Brasil Colônia, a educação passada pelos Jesuítas apenas assegurava o domínio dos lusitanos sobre os índios e escravos. Até a década de 1920, a educação era um instrumento de mobilidade social, usada pela classe burguesa como distintivo de

classe. Nesse meio social, a educação e o Estado ainda não propiciavam uma política de educacional para os níveis primários e médios.

Foi a partir da década de 30, com a criação do Ministério da Educação e Saúde que surgiu o sistema nacional de Educação (GOMES, 2009). A década de 30, fecunda em transformações no campo político e econômico no país, foi também palco da Constituição de 1934, que previa a necessidade de um Plano Nacional de Educação (PNE) que coordenasse e supervisionasse o ensino em todos os níveis do país:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

O plano mencionado no texto constitucional era abrangente de todo o país, graus e ramos educacionais.

A Constituição de 1934 trouxe avanços significativos para a Política Educacional Brasileira, sendo que parte dessa legislação foi absorvida pela Constituição Federal de 1937, acrescentando-se apenas o Ensino profissionalizante e a obrigação das indústrias e sindicatos de criarem escolas de aprendizagem.

A Constituição de 1946 surge no momento em que o Brasil, vivendo um outro momento político e econômico, carecia de novas leis educacionais, que trouxessem amparo para as novas necessidades daquela época, pois as leis anteriores já eram ultrapassadas para o país. Em 1961, foi criada a LDB nº 4.024/61, que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional, entre os seus atos normativos mais importantes, ressaltamos o direito do setor privado também ministrar o ensino em todos os níveis. Todavia, o Estado garantista e cada vez mais envolvido com a Educação Nacional só veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Estado Brasileiro garante constitucionalmente o direito à educação, previsto no art. 205 da CF/1988:

Art. 205. **A educação, direito de todos e dever do Estado e da família**, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o

trabalho. (grifou-se).

Nesse contexto, a educação passou a ser um direito social, universal e seu acesso garantido para toda a sociedade, conforme declarado no art. 6º da Carta Magna: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Com a Constituição de 1988, intensificou-se a preocupação do governo e da própria sociedade com a educação, assim como a busca pela qualidade educacional vem aumentando em todos os níveis de ensino, com a instituição de controles, programas instrumentos de medição da qualidade do ensino, tais como o Exame Nacional de Desempenho Estudantil (ENADE), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Provinha Brasil e outros (BELLONI, 2008).

O Decreto nº 2.207/97 contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento do ensino no setor privado, já que este setor passou a competir com a educação pública. A partir daí, o número de instituições privadas cresceu vertiginosamente.

A modalidade da EAD, igualmente apresentou expansão, segundo o Resumo Técnico do Censo da Educação Superior realizado em 2009. Destacam-se pontos principais acerca deste crescimento na EAD, como o registro de 28.966 cursos, sendo 28.671 de graduação e 295 sequenciais de formação específica, nos quais os cursos de graduação tiveram um crescimento de 13% em relação ao ano de 2008. Quanto à modalidade de ensino, os cursos de EAD, aumentaram 30,4 %, enquanto os presenciais 12,5%. Tal crescimento só comprova mais uma vez que o crescimento da EAD é incontrolável, a exemplo de países estrangeiros que adotam essa modalidade de educação (ABED, 2010b).

O início da EAD no Brasil atravessou diversas etapas, dos cursos profissionalizantes por correspondência, ministrados por professores particulares nos anos de 1900, até o uso dos recursos digitais e eletrônicos, que o aluno contemporâneo tem a seu dispor atualmente, a evolução desta modalidade evoluiu sobremaneira (LITTO e FORMIGA, 2009).

A EAD não é algo novo ou inovador. Para Litto e Formiga (2009), antes de 1900 já havia anúncios em periódicos no Rio de Janeiro ofertando cursos profissionalizantes por correspondência. Além disso, podemos verificar que a EAD

surgiu no Brasil desde o início do século XX, através das Escolas Internacionais, pois para Dias e Leite (2010, p.10):

Inexistem registros precisos acerca da criação da EAD no Brasil. Tem-se como marco histórico a implantação das “Escolas Internacionais”, em 1904, representando organizações norte-americanas. Nos idos de 1934, Edgard Roquete – Pinto instalou a Rádio-Escola Municipal no Rio de Janeiro através da qual os alunos tinham acesso prévio a folhetos e esquemas de aulas. Utilizavam também correspondência para contato com os alunos.

Para os autores citados, com a popularização do rádio de pilha nasceu o Movimento de Educação de Base (MEB), com um sistema semi-presencial ligado ao Governo Federal e instituições religiosas. Este movimento criou um programa de alfabetização de adultos. Por volta de 1939, surgiu em São Paulo, o Instituto Universal Brasileiro (IUB), oferecendo diversos cursos por correspondência à população brasileira. Outro conhecido curso à distância que surgiu à época foi o intitulado “Projeto Minerva”, por meio do qual os cursos eram transmitidos via rádio, após a “Voz do Brasil”, proporcionando aprendizado para a formação no nível básico de ensino.

Nesse contexto, a história da EAD passou por cinco gerações, segundo Dias e Leite (2010, p.10):

Há uma emergência da quinta geração da EAD baseada na exploração mais aprofundada de novas tecnologias. Segundo este autor [Taylor], historicamente as operações em Educação a distância evoluíram pelas quatro gerações que se seguem: primeiramente, veio o Modelo por Correspondência, baseado na tecnologia de impressão; em segundo, o Modelo Multimídia, baseado em tecnologias impressas e audiovisuais; em terceiro, o Modelo de Teleaprendizagem, baseado em aplicações das tecnologias de telecomunicações que forneciam oportunidades para a comunicação sincrônica; e , por último, o Modelo de Aprendizagem Flexível, baseado no envio online do material via internet. No entanto, apesar de muitas universidades estarem iniciando a implementação das iniciativas de EAD de quarta geração, a quinta já está emergindo. Esta última geração é essencialmente uma derivação da quarta, que visa a tirar maior vantagem dos recursos da internet e da web.

A EAD é um fato na realidade nacional e está inserida e integrada no sistema de ensino brasileiro, de geração a geração.

Existem várias definições para EAD, todavia, segundo a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), há um consenso mínimo em torno da ideia de que é a modalidade de educação em que as atividades de ensino-aprendizagem são desenvolvidas, em sua maioria “[...] sem que alunos e professores estejam presentes no mesmo lugar à mesma hora” (ABED, 2010a, p. 1). No entanto, essa definição é incompleta, pois não introduz no conceito de EAD a presença de recursos de telecomunicações, permitindo, assim, a comunicação e a possibilidade de professores e alunos interagirem à distância. Outros conceitos de EAD sugerem inclusive um caráter industrializado de ensino. No mesmo sentido, Peters *apud* Belloni (2008, p. 27), em relação a EAD:

é um método de transmitir conhecimento, competências e atitudes que racionalizado pela aplicação de princípios organizacionais e de divisão do trabalho, bem como pelo uso intensivo de meios técnicos, especialmente com o objetivo de reproduzir material de ensino de alta qualidade, o que torna possível instruir um maior número de estudantes, ao mesmo tempo, onde quer que eles vivam. É uma **forma industrializada** de ensino e aprendizagem. (Grifo nosso).

Tal conceito mostra a complexidade do assunto e a não unanimidade do conceito de EAD, apesar da ideia básica da EAD ser simples, como defendem Moore e Kearsley (2007). Para Litto e Formiga (2009), a história da EAD no Brasil pode ser resumida em três momentos cruciais. O primeiro momento é o inicial, no qual surgiram as Escolas Internacionais, verdadeiro ponto de partida sobre a modalidade, seguindo-se a chamada “Rádio Sociedade do Rio de Janeiro”. Já na segunda fase surgiu o IUB. E na fase moderna, surgiram três organizações importantes na história da EAD, que foram a Associação Brasileira de Teleducação (ABT) e a ABED.

A ABT surgiu em 1971 e, logo após o seu surgimento, realizou a série dos Seminários Brasileiros de Tecnologias Educacionais, sendo responsável pela edição da revista “Tecnologia Educacional”. Pioneira nos programas de pós-graduação, a ABT traz uma importante contribuição para o Estado brasileiro, principalmente na discussão das políticas públicas para a educação.

O Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação (IPAE) surgiu em 1973, e foi o encarregado pelo primeiro Encontro Nacional de Educação a Distância

e pelos Congressos Brasileiros de Educação a Distância. Outra importante contribuição do IPAE foi a ajuda na formulação das disposições normativas que foram incorporadas à LDB (LITTO e FORMIGA, 2009).

Segundo Litto e Formiga (2009), a primeira legislação que surgiu no Brasil acerca da modalidade à distância foi a LDB/61, por volta de 1961 e dez anos se passaram para que a LDB sofresse a primeira modificação, incluindo a possibilidade de oferecer cursos supletivos, por meio dos quais os alunos poderiam estudar na sala de aula ou utilizar o rádio, a televisão, correspondências ou outros meios para o aprendizado. Contudo, na década de 90, mais precisamente em 1996, surge uma nova LDB, dessa vez prevendo a educação na modalidade à distância em todos os níveis. Tal previsão foi um verdadeiro avanço para o ensino no país, pois possibilitou o funcionamento de cursos de graduação e pós-graduação a distância.

De forma indireta, a LDB 9394/96 admitiu os cursos livres à distância e, com sua publicação, a EAD ganhou, definitivamente, status de modalidade plenamente integrada no sistema de ensino brasileiro, como previsto no art. 80 e demais incisos :

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;
- II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
- III - reserva de tempo.

Outro importante diploma legal nesse sentido é o Decreto nº 5.622, publicado em dezembro de 2005, que estabelece regras e processo avaliativo bem mais rigorosos. Neste documento, a EAD deve propiciar aos alunos o

desenvolvimento da autonomia crítica frente a situações concretas e não mera reprodução de ideias ou pontos de vista disseminados pelo material didático ou pelos professores.

Os cursos de graduação a distância cresceram 74% entre 2004 e 2005. Essa realidade de crescimento e sucesso faz com que a EAD seja incentivada através de programas e políticas públicas (DIAS e LEITE, 2010). Os índices de popularidade da EAD no Brasil, em 2005 o número de alunos que estudaram em IES que utilizavam essa modalidade cresceu 62,6 %, em relação ao ano de 2004.

Outro ponto a ser destacado neste estudo é a possibilidade de credenciamento especial. A norma que prevê o credenciamento em caráter experimental, conforme o Art. 81 da LDB, assim aduz: “É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei”.

A Portaria do MEC nº 873 de 07 de abril de 2006, dispõe que:

O Ministro de Estado da Educação, Interino, no uso de suas atribuições e considerando o disposto nos artigos 80 e 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de fevereiro de 2005; na Portaria nº 2.201, de 22 de junho de 2005; no Parecer CES/CNE n. 301/2003; considerando a política ministerial de indução da oferta pública de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas “Universidade Aberta do Brasil” e “Pró-Licenciatura”, coordenados pela Secretaria de Educação a Distância - SEED e pela Secretaria de Educação Básica - SEB, com participação da Secretaria de Educação Superior - SESu e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC; e considerando a necessidade de autorização dos cursos superiores a distância a serem ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior para atender aos prazos dos editais dos programas de educação a distância do Ministério da Educação, resolve:

Art. 1o. Autorizar, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 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. (Grifo nosso)

Parágrafo Único. A autorização experimental definida no caput não substitui o ato de credenciamento definitivo para a oferta de cursos superiores a distância, e tem prazo de vigência de 2 (dois) anos.

Todavia, a previsão legal apontada não é clara quanto às questões que

envolvem o credenciamento experimental e os procedimentos necessários para as instituições obterem o credenciamento pleno.

2.1 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Foi por meio da atual LDB, Lei nº 9.394/96, na década de 90, que o governo brasileiro passou a colocar na pauta de discussões das políticas públicas, a EAD, principalmente quando se trata de democratização do acesso à educação.

O art. 80 da LDB, nesse sentido, foi uma inovação, pois oportunizou a EAD em todos os níveis e modalidades de ensino, ofertados pelas instituições credenciadas pela União, sejam públicas ou da rede privada de ensino. A EAD passou a ser considerada uma alternativa de modalidade de ensino para a rede educacional do país, deixando de pertencer ao elenco de projetos do Governo.

Deve-se ao Poder Executivo Federal a regulamentação de aspectos essenciais da EAD:

- a) o Poder Público deve incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino à distância em todos os níveis e modalidades de EAD e de educação continuada;
- b) a EAD organiza-se com abertura e regime especiais;
- c) caberá aos sistemas de ensino normatizar a produção, controle e avaliação de programas e autorizar sua implementação;
- d) poderá haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas;
- e) a EAD terá tratamento diferenciado, que incluirá tanto os custos reduzidos na transmissão por rádio e televisão, quanto a concessão de canais exclusivamente educativos e a determinação de um tempo mínimo gratuito para o Poder Público, em canais comerciais.

Nesse sentido, o Art. 87 da LDB, também faz referência a EAD:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de

Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º O poder público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para o grupo de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e de 15 (quinze) a 16 (dezesesseis) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

§ 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem: (Redação dada pela Lei nº 11.330, de 2006)

I – matricular todos os educandos a partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

§ 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

§ 6º A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos seus Municípios, ficam condicionadas ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e dispositivos legais pertinentes pelos governos beneficiados.

A LDB foi criada em meio à discussão do “Plano Decenal de Educação Para Todos” entre os anos de 1993 a 2003. Este plano foi comentado na Conferência de Educação para Todos, em 1990 na Tailândia e, as decisões dessa conferência foram utilizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos (LITTO e FORMIGA, 2009). É nítida a influência de organismos internacionais desde a institucionalização da EAD, inclusive com relação a chamada economia de escala. Mister destacar que o Plano Decenal de Educação (PDE) não tem relação com o PNE inserido na Constituição. Este reflete a vontade constitucional de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental em dez anos.

Todavia, o problema legislativo não paira na Constituição Federal, nem na LDB: “O grande problema ocorre com os atos normativos inferiores: Os decretos não são bons; as portarias, em grande parte, são ruins; e a há resoluções e pareceres desesperadores” (LITTO e FORMIGA, 2009).

Essa distonia legislativa traz prejuízos para a educação como um todo,

entravando o funcionamento das instituições, criando óbices desnecessários ao funcionamento da EAD e incerteza para aqueles que trabalham com essa modalidade de educação.

Analisaremos a seguir como a UAB se insere nesta mescla de dispositivos acerca da EAD e das IES públicas e particulares.

2.2 Universidade Aberta do Brasil

Segundo Belloni (2008), a EAD tem uma posição de baixo prestígio na área educacional, considerada como uma solução paliativa em relação aos sistemas convencionais de educação e vista, pela maioria, como uma apenas uma segunda oportunidade para àqueles que não têm oportunidade ou acesso ao sistema de ensino convencional. Essa concepção afeta a credibilidade da EAD como modalidade de ensino, repercute nas financiadoras da EAD e posteriormente na própria qualidade do ensino oferecida.

Com a expansão dessa modalidade de ensino, existem, hoje, quanto à estrutura organizacional duas grandes categorias especializadas na EAD. A *single-mode* e as chamadas instituições integradas (*dual-mode*) (BELLONI, 2008).

A *single-mode* é a instituição criada especialmente para ofertar a EAD, temos como exemplos as universidades abertas europeias de EAD, como a pioneira *Open University* britânica e a *Universidad Nacional de Educación a Distancia Espanhola*, a *Fern Universitat alemã* e a Universidade Aberta de Portugal, que ofertam única e exclusivamente a EAD (BELLONI, 2008).

Já na *dual-mode*, a EAD é desenvolvida principalmente no ensino superior, mas não de modo exclusivo, como, por exemplo, ocorre nas universidades públicas e privadas dos Estados Unidos e da Austrália (BELLONI, 2008).

As Universidades Abertas, geralmente, apostam na economia de escala como forma de otimizar os altos custos necessários à implantação do sistema e investimentos em recursos humanos e técnicos, sendo que a viabilidade em ofertar a EAD implica em um número grande de alunos, com baixo custo unitário.

Além da oferta de cursos regulares, as universidades abertas ofertam

cursos específicos de formação continuada. Segundo Belloni (2008, p. 93):

Seus serviços abrangem todas as atividades acadêmicas e administrativas necessárias ao desenvolvimento da aprendizagem e obtenção de diplomas: definição dos currículos e programas; planejamento, concepção, produção e distribuição de cursos e materiais; matrículas e atividades de avaliação; apoio ao estudante e tutoria. A diversidade e intensidade no uso dos meios técnicos variam muito de instituição a instituição, mas de modo geral a maioria até o momento baseia seus cursos principalmente em materiais impressos e sistemas mais ou menos importantes de tutoria. De modo geral, existe um equilíbrio entre a oferta de cursos formais regulares e ações não formais de ensino, ao contrário das universidades convencionais mais voltadas para a formação inicial, o que confere às universidades abertas um caráter mais orientado para as demandas de mercado e as torna mais aptas e mais “prontas”, ou disponíveis, para enfrentar os desafios colocados pelas novas demandas de formação decorrentes das mudanças sociais e econômicas.

Diversas críticas surgiram a esse modelo organizacional, seja pela centralização de suas atividades, seja pela burocratização e pouca flexibilidade, características comuns da economia de escala, associada à produção de longo prazo para corresponder as demandas e exigências de custo/benefício dos cursos.

Quanto às instituições do tipo “integrado” ou *dual-mode*, estas operam como universidades convencionais de ensino presencial e regular e possuem maior credibilidade na área educacional.

Na prática, segundo Belloni (2008), essas instituições possuem quase as mesmas dificuldades de adaptação às exigências do mercado, eis que o ensino e a integração das TIC ou de modelos de aprendizagem mais abertos são um desafio para qualquer instituição de ensino.

A EAD nos EUA é definida como um processo, nessa perspectiva, ocorrendo em uma grande variedade de quadros institucionais e currículos (BELLONI, 2008).

Já a UAB, segue a tendência mundial de expansão e interiorização da educação superior pública e gratuita no país, pois surgiu do reconhecimento das dificuldades geográficas e econômicas do país.

Esse é o caso do Brasil, país em que as dificuldades regionais são claramente delimitadas, onde o ensino não alcançou a população que mora longe

dos grandes centros urbanos e a oferta de vagas é insuficiente para atender a grande demanda populacional.

Assim, é patente a importância do Decreto 5.800/2006, cujo objetivo é ampliar o acesso à educação superior, pelas universidades públicas, entre outros, conforme art. 1º e os demais incisos na modalidade a distância:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;

IV - ampliar o acesso à educação superior pública;

V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;

VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e

VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (grifou-se).

O Sistema UAB não é uma “nova instituição de ensino”. A UAB é articulada pelos governos estaduais e municipais e pelas instituições públicas de ensino superior, cuja meta é a educação inicial ou continuada de professores, além de oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento, entre outros objetivos.

O Sistema UAB teve sua instituição através do Decreto-Lei nº 5.800/2006 e desde então só tem evoluído em número e abertura de vagas, como uma principais políticas de formação de professores da educação básica no Brasil.

O sistema UAB não apenas visa a formação. Para Mota (2009, p. 300):

Trata-se de um marco histórico para a educação brasileira e que será amalgamado na produção coletiva de iniciativas compatíveis com a necessidade de revigoramento do modelo de formação superior no

Brasil – tradicionalmente baseado em formação acadêmica inicial, não continuada – e no repensar a educação ao longo da vida, considerando-se as progressivas e profundas reestruturações das relações profissionais, bem como a emergência de novas competências para o trabalho, provocadas pelos constantes avanços tecnológicos em nossos dias.

Pode-se considerá-lo como a culminância de diversas ações governamentais que visam transformar o Brasil num país mais competitivo no cenário internacional através da apropriação do conhecimento tecnológico (BUCCI, 2006).

Em 2005 a Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior - CAPES (2005) publicou edital, solicitando às prefeituras municipais e governos estaduais a inscrição de projetos com condições mínimas para implantação de pólos de apoio presencial. Para Mota (2009, p. 300) estes polos significam

[...] fundamentalmente, um local estruturado [que] atenda adequadamente estudantes de cursos a distância. Seria o espaço onde o estudante teria acesso local a biblioteca, laboratórios acadêmicos (de química, física e biologia, entre outros), laboratório de informática (por exemplo, para acessar os módulos de curso disponíveis na Internet), teria atendimento de orientadores acadêmicos, assistiria às aulas, realizaria práticas de laboratórios etc. Em síntese, o polo é o 'braço operacional' das instituições de ensino superior na cidade do estudante ou na mais próxima dele.

Num segundo momento, 76 Instituições Federais de Ensino Superior foram convidadas a apresentar propostas de cursos na modalidade a distância, responsabilizando-se o MEC pelo integral financiamento dos cursos ofertados.

O regime colaborativo em que está inserido a UAB ajuda a fortalecê-la, nos termos do art. 1º, II do Decreto 5.800/2006: "II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;".

No mesmo sentido, o art. 2º incentiva o regime colaborativo da UAB:

Art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial.

Trata-se da aplicação de um federalismo cooperativo na seara educacional, com descentralização das atividades pedagógicas e administrativas dos cursos e programas ofertados a distância pelas IES públicas.

Há que se destacar que o Sistema UAB é um sistema público, envolvendo tão somente IES públicas, focando principalmente ações de formação de professores, demonstrando a expressa opção do poder público em expandir a modalidade a distância no ensino superior. Parece haver mesmo a tendência de que esta modalidade passe a ser o principal investimento público no nível superior.

Na esteira dessa expansão destaca-se o REUNI, instituído pelo Decreto 6096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações que integram o PDE. A expansão, física, acadêmica e pedagógica, teve início em 2003, com previsão de conclusão para 2012 (BRASIL, 2007).

Regido pelas Diretrizes Gerais do PDE, o objetivo do REUNI é criar condições para a ampliação do acesso e permanência de alunos no Ensino Superior, no nível de graduação, com o aumento da qualidade dos cursos e mais adequado aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos das IES federais, respeitando as peculiaridades das IES e estimulando a diversidade do sistema (BRASIL, 2007).

Quanto à UAB, o Ministério da Educação firma convênios e acordos de cooperação técnica com IES públicas, cujo credenciamento tenha se dado nos termos do Decreto 5.622/2005, anteriormente estudado, para o oferecimento de cursos e programas de EAD no sistema UAB.

Esta articulação deve ser realizada mediante a publicação de editais pelo MEC, como aquele citado parágrafos acima.

As despesas do Sistema UAB são custeadas pelas dotações orçamentárias consignadas anualmente ao MEC e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), respeitados os limites de movimentação e empenho de pagamento da programação orçamentária e financeira.

O MEC coordenará a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB, oferecendo incentivos através da criação e consolidação de uma rede de apoio à EAD e

a consolidação de uma comunidade de pesquisadores em TIC, como um dos elementos viabilizadores e sustentadores da UAB, também ocorrerá por meio de um Programa de Bolsas de Pesquisa em EAD nos moldes das atuais Bolsas de Produtividade em Pesquisa do CNPq. O Programa de Bolsas permitirá a sistematização, em caráter nacional, dos principais projetos acadêmicos em curso, bem como uma visão geral da área de EAD. Nessa perspectiva, a comunidade acadêmica poderá se conhecer melhor e compartilhar experiências e conhecimento em nível superior ao atual (MOTA, 2009, p. 302).

Para os autores citados, a UAB não é uma nova instituição de ensino. As instituições de ensino superiores enviam propostas de cursos pela modalidade EAD para o MEC, principalmente nos municípios que não ofertam cursos superiores ou as vagas são insuficientes para atender a demanda.

Cabe ao MEC avaliar as propostas e a viabilidade de ofertas tais cursos. A demanda por serviços educacionais e formação profissional cresce a cada dia e as instituições de ensino superior não conseguem atender satisfatoriamente a esse público.

O governo brasileiro limita as despesas para a Educação, restringindo o crescimento das instituições públicas, a EAD tenta, por outro lado, minimizar esses efeitos, ampliando o número de vagas para Educação.

2.3 EAD e democratização do ensino superior

Da análise da EAD, enquanto instrumento para democratização e expansão do ensino superior promovido pelo Estado e cada vez mais ampliado pelo setor privado, surgem questionamentos acerca do ensino de massa. Desse modo, cremos que a política educacional influencia diretamente nos procedimentos para credenciamento de IES para EAD.

Se, por um lado, é desejável que cada vez mais indivíduos tenham acesso ao ensino superior, diante do grande aumento de matrículas e, em função mesmo das características da EAD, fica impossível reproduzir em tamanha escala o ensino “artesanal”.

Sobre esse crescimento do ensino superior no Brasil, em comparação até

com outros países, Braga (1989) *apud* Marback Neto (2007, p. 12) afirma que

[...] o modo como isso foi realizado, com ensino de elite e ilhas de excelência sobretudo no interior do setor público e ensino de massa, sobretudo no interior do setor particular, dá margem a muitas interrogações. Essa dicotomia entre público e particular seria mais eficiente que a experiência argentina ou mexicana, de grandes universidades públicas de massa? Se a diversificação existe de fato, por que não reconhecê-la legalmente e racionalizar uma melhor distribuição do trabalho educacional? Por que não localizar melhor a pesquisa, o ensino profissionalizante, a cultura geral e a prestação de serviços? Por que discriminar o privado a favor do público, o pós-secundário a favor do universitário, o ensino a favor da pesquisa, sem critérios outros de qualidade e eficiência?

A par das fortes críticas e questionamentos expendidos pelo autor acima, com a evolução das mídias tecnológicas e do ensino EAD, não haveria motivo para as IES públicas se furtarem de acompanhar a evolução da sociedade. Aliás, manter um ensino exclusivamente voltado para o modelo tradicional implica na manutenção de um padrão elitista de ensino, haja vista que a população exterior às elites busca a educação como meio de aperfeiçoamento das capacidades laborais, meio de alcançar uma posição no mercado de trabalho e na sociedade do novo mundo globalizado, uma formação mais objetiva e técnica (LITTO e FORMIGA, 2009). Acerca disto, convém notar que, segundo Mercado (1999, p. 32):

Essa nova sociedade é fundada no conhecimento, que se organiza fundamentalmente a partir da aplicação dos conhecimentos de seus cidadãos. A produção do conhecimento, o acesso a ele, o seu domínio já não são privilégios de algumas pessoas ou instituições. O conhecimento hoje se produz em vários espaços e por múltiplos agentes [...].

Segundo Dreze e Debelle (1983, p. 100), o ensino superior deve adequar-se ao contexto social em que se situa:

[...] a universidade traz a marca do contexto social e [...] seu crescimento está ligado, necessariamente, à sua implicação dentro dos objetivos da sociedade. Em termos claros, quanto mais a universidade, numa sociedade, é importante e central, mais ela está a serviço desta última. Como todas as sociedades modernas querem realizar seu desenvolvimento econômico ideal em cada situação dada, é necessário ver em que e como a Universidade contribui nesse aspecto. É aí que intervêm exigências específicas cujo aspecto qualitativo é primordial.

As IES, enquanto instituição social, se mostram com grande responsabilidade social, uma vez que são, como indica Volpi (1996) um sistema vivo, com função de recepção social, produção pela investigação e difusão do conhecimento. Neste desiderato somos também uma Sociedade da Informação, que é transmitida por meios de comunicação de massa que, de acordo com Mercado (2002, p. 12),

frente a esta situação, as instituições educacionais enfrentam o desafio não apenas de incorporar as novas tecnologias como conteúdos do ensino, mas também reconhecer e a partir das concepções que os aprendizes têm sobre essas tecnologias para elaborar, desenvolver e avaliar práticas pedagógicas que promovam o desenvolvimento de uma disposição reflexiva.

Nesse sentido, Castro (2006, p. 213) utiliza a metáfora de transferência da Revolução Industrial para o ensino superior:

[...] de fazer o mesmo que fez a Revolução Industrial, transformar processos artesanais em processos fabris, capazes de garantir uma produção, mais barata e sem perda de qualidade. Precisamos do ensino para grandes números, com manutenção de um padrão aceitável de qualidade. Isso só pode acontecer com mudanças tecnológicas paralelas às que deram lugar à Revolução Industrial .

Isto é o resultado da pressão de demandas contraditórias: “[...] a pressão das populações trabalhadoras e das camadas médias pela ampliação do acesso às oportunidades educacionais, e a pressão das elites dirigentes pela formação para o trabalho nas modernas sociedades industriais [...]” (CAMPOS, 2002, p. 16).

Discorremos acerca da evolução da educação no Brasil e das características das IES públicas e privadas. O que se denota é quase sempre uma conformação centenária: um professor e seus alunos numa sala de aula, no qual todo o processo produtivo e de aprendizagem é cuidado em todas as dimensões pelo professor, que varia suas técnicas gerenciais conforme o número de alunos (CASTRO, 2006).

Nesse sentido, Castro (2006, p. 214-215), aduz que:

tradicionalmente, o ensino superior é o fim da linha de um processo de progressivo desbaste dos efetivos escolares. [...] Pelas razões que conhecemos, permanecem no sistema os academicamente mais

bem dotados – que quase sempre são os socialmente melhor situados na sociedade. Ou seja, a escola se elitiza intelectualmente, o que não é intrinsecamente mau. E a escola se elitiza socialmente, o que é péssimo, mas resulta de fatores com os quais lidamos de forma muito inadequada. De fato, os países mais denodadamente dedicados a criar igualdade de oportunidades educativas têm uma depuração acadêmica que corre paralela à depuração social.

Desse processo resulta que, com poucos alunos chegando ao ensino superior, é possível às instituições ofertar um ensino artesanal. Aliás, o pouco quantitativo de indivíduos é essencial para a manutenção da qualidade nesse processo que é altamente custoso, em termos financeiros, já que é a elite intelectual de professores ensinando para uma elite intelectual, pouco numerosa, de alunos (CASTRO, 2006). O autor explica a situação nos seguintes termos:

[...] no todo, estamos falando de uma solução ajustada aos números existentes: ensino para poucos com tecnologia artesanal. Assim como há poucos *lutiers* de altíssima qualificação, há uma demanda restrita para violinos de excepcional sonoridade [...]. (CASTRO, 2006, p.216)

Com efeito, aumentando a demanda, o que diferencia as instituições de ensino superior e as políticas públicas em matéria de educação, nesse contexto de revolução educacional, é forma como lidar com os grandes números: “[...] Alguns simplesmente ampliaram o número de alunos em sala de aula. Outros introduziram modificações nos formatos organizações do ensino, incluindo até educação à distância” (CASTRO, 2006, p. 218).

Alguns países, como os Estados Unidos e Argentina, optaram inicialmente por aumentar o tamanho das salas de aula para abrigar centenas de alunos. No caso das IES argentinas, segundo Tavares e Chambouleyron (2001, p.51):

[...] Para enfrentar a dificuldade desses grandes números [...] ao invés de aulas dadas para pequenos grupos, digamos 40 ou 50 alunos, professores experientes ensinam a aproximadamente 500 alunos, em grandes salas ou anfiteatros. Os assistentes desses professores cuidam das aulas práticas, dos laboratórios, das respostas a dúvidas etc. Esse sistema também é adotado em alguns países europeus [...] As aulas em Paris-Sorbonne são dadas em anfiteatros que podem acomodar de 200 a 500 alunos.

O Brasil, por sua vez, através de sua política de expansão do ensino superior e institucionalização da EAD pela UAB optou por lidar com os grandes

números com outro formato de organização do ensino superior.

Há que se advertir, porém, que a questão do número de alunos por sala de aula e/ou professor é tão problemática quanto a questão da capacidade do sistema de aumentar o número de professores qualificados para “ensinar” esta massa de discentes. É aqui que o uso da EAD contribui para a mitigação do problema. Nesse sentido, segundo Litto (2002, p. 25):

No Primeiro Mundo, estamos vendo uma mudança no perfil do corpo docente. Com o aumento da demografia estudantil, a competição para obter e fixar professores está cada vez mais acirrada. No Canadá, por exemplo, 33 por cento do corpo docente universitário tem mais de 55 anos e 50 por cento tem entre 40 e 54 anos. Se nos países em desenvolvimento a EAD serve, em parte, para garantir aos excluídos o acesso ao conhecimento, nos países desenvolvidos ela é usada como estratégia para recursos humanos cada vez mais especializados, dispendiosos e escassos.

Nessa medida, a EAD, enquanto instrumento de ensino de massa, amplia o número de vagas ao passo em que reduz os custos. O desafio, então, passa a ser a qualidade.

O procedimento de credenciamento de IES para oferta de ensino na modalidade EAD é um dos balizadores dessa qualidade, estando inserido no contexto das políticas públicas para expansão do ensino superior em todo o território nacional, seja através de instituições privadas, seja através do Sistema UAB.

Ao analisar o tema a partir do discurso de uma revista especializada na matéria, Sabbatini (2012, p. 9) assevera que a tônica geral é “[...] a crítica e o rebatimento de ações regulatórias exercidas tanto no âmbito das leis e portarias, como das ações de fiscalização do MEC, entendidas como barreiras para a operacionalização dos projetos e da oferta do setor privado [...]”.

Ainda segundo Sabbatini (2012, p. 10), a UAB, inserida nesse contexto, não é objeto de crítica, como podia aparentar ser em razão de uma suposta concorrência entre o setor público e o privado. Ao contrário,

[...] ações públicas como a UAB e os objetivos de democratização do acesso e de interiorização do ensino superior tenham sido frequentemente utilizados como justificativa para a adoção da educação a distância, respaldando a ação do setor privado. Contudo, a interpretação deixa claro que este contexto também é benéfico

para as instituições particulares, consistindo uma importante fatia de mercado a ser explorada, possivelmente permitindo a expansão (ou a manutenção) do número de matrículas [...] Nesse sentido, os textos “cobram” a existência de políticas públicas que incentivem a ampliação e a massificação do sistema em direção às classes socioeconômicas emergentes, incluindo uma política de crédito/financiamento estudantil que contemple especificamente a EAD.

Assim, para que a massificação do sistema não atenda apenas a interesses mercadológicos e privatísticos, a instituição de índices e de avaliações criteriosas para o credenciamento e sua manutenção são essenciais.

Ademais, ao se observar que a UAB é usada como justificativa e elemento legitimador das atividades e da expansão da EAD pelas IES privadas, a fiscalização ao estrito cumprimento pelas IES públicas participantes do Sistema UAB das leis e portarias que regem o tema deve ocorrer de forma exemplar, espraiando-se para o setor privado, de modo a conferir segurança e legitimidade para as IES, mas, principalmente para a sociedade que irá usufruir dos serviços educacionais, públicos ou privados.

3. CREDENCIAMENTO PARA OFERTA DE EAD: base jurídica

No mundo da natureza, as leis são impostas independentemente da vontade humana. São leis físico-matemáticas regidas pelo princípio da causalidade, avalorativas. Para Reale (2010) são proposições descritivas, verdadeiras ou falsas, cuja principal característica é a impossibilidade de violação, pertencentes que são ao mundo do ser.

Tendo isso por base, segundo Montesquieu (2005), todos os seres têm as suas leis, haja vista que as leis são as relações necessárias que resultam da natureza das coisas.

O Direito se situa no mundo cultural da criação humana, cujos objetos possuem agregados de valor, dispõem de diversos significados, ensejando processos interpretativos.

A cultura escolar brasileira é muito formalista e tende a encarar a EAD como uma modalidade de segunda categoria, de menor qualidade por essência, o que não é verdade.

O que leva a essa perspectiva é um fator histórico e socioeconômico. Como vimos anteriormente, a EAD no Brasil remonta aos cursos por correspondência, direcionados para as pessoas não incluídas no sistema educacional superior, fosse pela necessidade de profissionalização e ingresso mais rápido no mercado de trabalho, fosse pela ausência de recursos econômicos para custear um curso superior. Era, portanto, uma modalidade que se direcionava às camadas menos favorecidas econômica e/ou socialmente da sociedade, aqueles que não podiam custear uma educação de qualidade (TAVARES e CHAMBOULEYRON, 2001).

Por compreender a relevância e o papel desta modalidade no mundo tecnológico atual é que o ordenamento jurídico esmera-se em valorar, organizar e detalhar as condições de seu funcionamento e, em relação às instituições de ensino, o credenciamento para oferta de EAD.

As normas jurídicas exercem no contexto social o papel de regular condutas, organizando-as e sistematizando o funcionamento da sociedade, pacificando as relações sociais. Por ser essencialmente uma criação humana, o direito modifica-se conforme o local e o tempo em que é criado, o contexto sociocultural em que nasce.

Quando se trata de EAD, entretanto, as normas jurídicas além de uma função regulatória exercem ainda o peculiar papel de fornecer segurança à sociedade. “É neste cenário que se deve enxergar a legislação que regulamenta essa modalidade como fundamental para a quebra do paradigma da qualidade e da estigmatização que tem dominado a história da educação durante anos” (LESSA, 2010, p.7). Regulação por si só, porém, não é o bastante, conforme Chaves Filho (2012, p. 347):

[...] os mecanismos que viabilizam educação com padrão de qualidade, em suas diferentes modalidades, tampouco seriam efetivas para todos os cidadãos sem a previsão de normas. Por outro lado, o marco regulatório também resguarda a instituição educacional quanto à segurança jurídica dos processos que decorrem das ofertas, dentre os quais os direitos que passam a ter os egressos diplomados, no tocante à prova da formação recebida para o ingresso do profissional no mercado de trabalho.

A legislação de regência da EAD no Brasil está em formação e evoluindo. O quadro a seguir mostra como tem se dado esse processo:

Quadro 1: Evolução da EAD no Brasil após a LDB/1996

Ano	Evento
1996	Lei n.º 9.394. Institui oficialmente a EAD no artigo 80 da LDB/1996.
1998	Decreto n.º 2.561/98. Revogado pelo Dec. Nº 5.622/05. Governo define o que é EAD.
1998	Decreto n.º 2.494/98. Revogado pelo Dec. Nº 5.622/05. Credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico.
1998	Portaria do MEC n.º 301/98. Revogada pela Portaria do MEC n.º 4.361/04. Normatizava os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.
2001	Portaria do MEC n.º 2.253. Revogada pela Portaria do MEC n.º 4.059/04. Autorizava as IPES a introduzirem, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial.
2001	Resolução CNE/CES n.º 1. Estabelece as normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação que desejam ofertar cursos na modalidade a distância.

2004	Portaria do MEC n.º 1180. Institui a Comissão Especial de Acompanhamento e Verificação, incumbida de acompanhar e verificar a exatidão do cumprimento das disposições estabelecidas na Resolução CES/CNE nº 1/2001.
2004	Portaria do MEC n.º 2051. Estabelece a periodicidade das avaliações dos cursos de graduação independentemente da modalidade. Com relação aos alunos estabelece a aplicação de questionário socioeconômico no primeiro e no último ano do curso para compor seu perfil.
2004	Portaria do MEC n.º 3.643. Revogada pela Portaria do MEC nº 1.028/06. Definia qual o órgão competente para habilitar o credenciamento de novas instituições de educação superior (IES) que ofereçam cursos na modalidade a distância.
2004	Portaria do MEC n.º 4.059. Define o que o governo compreende por modalidade semipresencial. Regulamenta que poderão ser ofertadas as disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% da carga horária total do curso.
2004	Portaria do MEC n.º 4.361. Estabelece os processos de credenciamento e reconhecimentos das IES que ofertam cursos nas modalidades presencial e a distância.
2004	Portaria do MEC n.º 4.363. Define que as IES credenciadas para oferta de EAD poderão oferecer cursos superiores de formação específica a alunos portadores de certificados de conclusão do nível médio ou superior que demonstrem capacidade de cursá-los com proveito, mediante processo seletivo estabelecido pelas mesmas.
2005	Decreto n.º 5.626. Estabelece que a programação visual dos cursos de nível médio e superior, preferencialmente os de formação de professores, na modalidade de educação a distância, deve dispor de sistemas de acesso à informação como janela com tradutor e intérprete de LIBRAS.
2005	Decreto n.º 5.622. Regulamenta o art. 80 da Lei 9.394/96.
2006	Decreto n.º 5.800. Institui o Sistema UAB, definindo seus objetivos, metas, dentre outras questões relacionadas ao sistema.
2006	Portaria do MEC n.º 300. Revogada. Aprovava, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.
2006	Resolução FNDE/CD/n.º 44. Estabelece as diretrizes do Sistema UAB, seus participantes e suas competências.
2007	Decreto n.º 6.303. Altera a redação dos arts. 10, 12, 14, 15 e 25 do Decreto n.º 5.622/06.
2007	Portaria Normativa do MEC n.º 2. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.
2007	Portaria Normativa do MEC n.º 40. Destacamos o estabelecimento das disposições peculiares aos processos de credenciamento, autorização e reconhecimento para oferta de EAD.
2007	Resolução do MEC nº 1. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação <i>Lato Sensu</i> , em nível de especialização na modalidade a distância.
2007	Referencial de Qualidade para EAD. Documento norteador para o governo ao subsidiar os atos legais do poder público referentes aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.
2008	Portaria do MEC n.º 1.081. Destaca como indicador exclusivo para EAD a avaliação dos itens: (a) efetividade na utilização dos mecanismos gerais de interação entre professores, alunos, tutores e tecnologias; (b) adequação e atualização das ementas, programas e bibliografias dos componentes curriculares, considerando o perfil do egresso e (c) formas de acesso dos alunos de cursos a distância à bibliografia básica, complementar e a periódicos.
2008	Resolução CD/FNDE nº 24. Dentre as providências, destacamos que o Estado define como participantes do Sistema UAB a CAPES, o FNDE e as IPES, assim como as suas respectivas atribuições e obrigações.

2008	Portaria do MEC n.º 1264. Institui Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES
2010	Resolução CNE/CES n.º 3. Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e credenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino.

Fonte: Adaptado de: SANTOS (2011, p. 41-43).

Há estudiosos que acreditam que a normatização atual restringe a modalidade EAD, enquanto outros julgam ser a legislação brasileira clara e específica o suficiente (LESSA, 2010).

As diferentes formas de enxergar a base normativa que sustenta a EAD no Brasil surgem das diferentes interpretações do texto legal. Para clarificar o tema, cabe diferenciar os clássicos conceitos de hermenêutica, interpretação e aplicação.

A primeira consiste na ciência da interpretação, sendo que a interpretação é espécie do gênero hermenêutica. Interpretar significa revelar o conteúdo, significado e alcance de uma norma, a fim de que a norma concretize sua incidência, nos explica Bonfim (2006). Desse modo, o final do processo de interpretação será a aplicação, que nada mais é do que a concretização da norma, a incidência dela na realidade fática, efetivamente.

Este procedimento necessita de uma análise sistemática de todo o ordenamento jurídico como também de uma revisão da vontade do legislador e adaptação do que dispõe a lei às exigências da sociedade contemporânea.

Tentaremos aqui fornecer as interpretações que mais se adéquam às finalidades e particularidades da EAD. Pois, entendemos que a lei não é suficiente para nos “exorcizar dos desvios de comportamento” que os contrários à educação a distância colocam como fundamento para uma legislação mais severa, como explica Lobo Neto (2009, p. 133):

[...] não são poucos os que acreditam ser uma necessidade imperiosa estabelecer um forte esquema regulador. Caso contrário, abusos acontecerão. Talvez se pudesse pensar diferentemente. Temos de convir que as falcatruas já foram inventadas na educação presencial e, além do mais, o que seria básico é que a maioria dos desvios na educação não é assunto do Conselho Nacional de Educação, continua a ser um assunto policial. A ameaça de ocorrência de desvios não pode ser o fundamento inspirador do corpo de leis e normas da educação.

Tendo as assertivas acima expendidas por base, merecem análise

pormenorizada o princípio da legalidade e os seguintes textos normativos: art. 80 da LDB, Decreto nº 5.622/2005, Decreto nº 5.773/2006, Portaria Normativa nº 02/2007 e a Lei do SINAES (Lei 10.861/2004).

3.1 O Princípio da Legalidade

A legalidade insere-se nesse contexto como um princípio nitidamente voltado para a aplicação das normas jurídicas, sua efetividade.

Nesse sentido, Reale (1996) associa a ideia de justiça ao conceito de ordem, considerando inerente ao conceito de justiça. Para o autor a justiça é o valor mais urgente do sistema jurídico, aquele que é o alicerce de toda a matriz axiológica de um ordenamento, declarando o que é ou não lícito.

Nesse aspecto, a noção de obrigatoriedade está intrínseca à noção de legalidade jurídica, vinculando valores às condutas sociais na busca por justiça.

Nesse contexto, é também objetivo do direito a paz social, motivo pelo qual se faz necessária certa estabilidade das relações.

Assim sendo, o Estado de Direito tem como valor elementar a legalidade. Isso porque o Estado de Direito funda-se na subordinação do próprio Estado às normas que produziu validamente, tornando sua conduta previsível pelos indivíduos. Essa previsibilidade é denominada segurança e sem ela é impossível a existência do Estado de Direito.

Sendo o Brasil um Estado de Direito, também aqui esse princípio é basilar, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

- O princípio da legalidade penal (art. 5º, XXXIX);

Por se tratar de um Estado de Direito, a atividade legiferante ganha destaque quando se trata do princípio da legalidade, principalmente pelo caráter legitimador, no Brasil, da democracia, da eleição pelo povo, da qual advém todo poder. A lei é um instrumento de estabilidade, de segurança e legitimação.

Destarte, a legalidade é elemento que deve se espalhar por todas as áreas e setores de decisão da sociedade, desde o processo legiferante, passando pelas decisões judiciais até os atos normativos e autorizativos do poder executivo

em matéria de educação.

Passemos agora a detalhar a base legal do credenciamento das IES para oferta na modalidade EAD, que tem como pilares: os art. 80 e 81 da LDB, o Decreto nº 5.622/05, o Decreto nº 5.773/2006, a Portaria normativa do MEC nº 40/2007, Portaria do MEC nº 10/2009 e a Lei do SINAES – Lei 10.861/2004.

3.2 Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

O credenciamento para oferta de cursos na modalidade EAD encontra sua principal base jurídica na LDB, primeiro documento legislativo a definir EAD como a conhecemos hoje, sendo o vórtice para a criação e detalhamento da modalidade em decretos, portarias e outros textos normativos.

A avaliação de funcionamento da EAD requer que passemos em revista os principais dispositivos deste texto legal.

Primeiramente, merece destaque o art. 80 da supracitada norma jurídica:

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. (grifou-se).

O artigo 80 caracteriza a EAD como modalidade de ensino cuja mediação didática entre professores e alunos dá-se através de TIC, integrando alunos e

professores que não estão fisicamente no mesmo lugar e/ou tempo.

Há de se observar, inicialmente, a obrigação de fazer imposta ao Poder Público no sentido de incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades.

O texto normativo impõe um dever ao Estado de agir positivamente, o que deve acontecer por meio de políticas públicas.

As políticas públicas consistem, conforme Acioli (2006, p. 111) no “[...] conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício da igualdade”, se inserindo no texto constitucional no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais sociais, e principalmente na ordem social.

Existe uma inter-relação entre a área política e a sociedade civil quando o tema de que se trata compreende políticas públicas.

É a partir da definição de políticas públicas que o Poder Público estabelece os planos, metas e ações a serem cumpridos.

Os planos devem incluir o planejamento econômico e orçamentário, as condições de efetivação, o que será realizado pela via legislativa e o que ficará sob responsabilidade de concretização do Poder Executivo.

São três as fases por que passam as políticas públicas: formulação, execução e avaliação. Na formulação o Poder Público, em sede Legislativa define os interesses públicos que irá priorizar, de modo “racional e coletivo”, assinala Acioli (2006, p. 113).

Trata-se da fase mais “discricionária”, em face dos inúmeros conceitos indeterminados e abstratos impostos pela Constituição como padrão de conduta, ou metas para o Estado, configurando o que Dworkin (2002).

chamou de *policies*, bem como os presentes sob forma de princípio jurídico, além da dificuldade existente quando o legislador não relaciona a ação governamental como dever fundamental.

A execução, por seu turno, constitui a segunda fase, e far-se-á quando as políticas públicas já estiverem instituídas por lei. Nessa instância, o Poder Público, por via administrativa e financeira, destina os recursos para a concreção das metas e ações previstas pela lei.

Já a avaliação, última fase, será o momento de averiguar os efeitos sociais e jurídicos na realidade prática, produzidos pela execução das políticas públicas.

O artigo 80 da LDB estipula, em seu § 4º políticas públicas de estímulo à EAD, estabelecendo um tratamento diferenciado que inclui a redução de custos de transmissão em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público, concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas e a reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. “[...] Como se pode ver, apesar de genérica, a LDB/1996 mostra preocupação significativa com o EAD” (FÉTIZON, 2010, p. 161).

Porém, para Carneiro (2012), as estações de rádio e TV não tem cumprido a contento esta política diferenciada. “[...] Na verdade, as estações de rádio e TV só cumprirão esta norma legal quando descobrirem que, com cidadãos mais educados, terão mais chance de retorno comercial. Por isso, a tendência é mudar rapidamente esta conduta das emissoras” (CARNEIRO, 2012, p. 131).

Mesmo com decretos regulamentando a EAD, o uso privilegiado de canais de meios de comunicação, mas até hoje não houve regulamentação das tarifas privilegiadas para a educação. “[...] Ao contrário, algumas facilidades foram revogadas, como a obrigatoriedade do horário semanal de programas estritamente educativos. O esfarrapado pretexto da revogação foi denunciá-las como ‘entulho autoritário’.” (LOBO NETO, 2009, p. 132).

Em todo caso, o Poder Público tem adotado outras medidas para promover a EAD. Uma das que se destaca é a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) dentro da estrutura do MEC. Esta Secretaria encontra-se atualmente extinta, estando suas atividades vinculadas à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Secretaria de Educação Básica e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), mas os programas foram mantidos, a exemplo dos seguintes: E-Tec, E-Proinfo, Sistema UAB e TV Escola.

Tais políticas públicas e programas, de outro lado, demonstram como o

art. 80 não cinge-se apenas aos programas de EAD, mas também aos programas de educação continuada, o que denota a adoção do conceito de educação como processo contínuo em vez de produto pronto e acabado.

Trata-se de uma visão pedagógica que requer uma atitude pró-ativa, com foco no aluno-cidadão e sua aprendizagem num processo contínuo e interativo.

É este o objetivo que qualquer programa educacional ou legislação deve procurar atingir para concretizar os princípios constitucionais que tratam dos direitos dos cidadãos em matéria de educação. A educação é um direito social e deve ser garantido a todos pelo poder público (art. 5º, caput da Constituição Federal de 1988). Por poder público deve-se entender a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conjuntamente, haja vista ser esta matéria de competência material comum e legislativa concorrente de todos os entes federativos (art. 23, V da Constituição Federal de 1988). Seguindo este espírito, o legislador constituinte estabeleceu:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Estabeleceu a Constituição também os seguintes princípios que devem reger quaisquer atividades educativas:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

O texto constitucional não faz referência expressa à EAD, mas esta modalidade é essencial para dar cumprimento aos princípios acima elencados, uma

vez que proporciona liberdade para aprender, ensinar e pesquisar, bem como possibilita que indivíduos de regiões distantes do país tenham acesso e se mantenham em programas regulares de educação.

Nesse sentido, o uso da internet e das TIC expressam-se em um contexto de contínua interação que prolonga os poderes humanos de comunicação e processamento de informações. Possibilita, assim, o funcionamento dos elementos apreendidos como todo e como parte do conhecimento. Enxergando esses fatos pela ótica de Vygotsky (1989) e Piaget (1967), entenderemos que a aprendizagem é consequência da relação sujeito/objeto, onde os termos se solidarizam, formando um todo único.

É esta educação que o art. 80 da LDB parece propor na modalidade a distância, ofertando uma alternativa que irá reforçar o sistema presencial de ensino.

Como o próprio artigo impõe, os programas de EAD serão organizados em regime especial, o que deve implicar em flexibilidade de requisitos de admissão, horário e duração do curso.

É exatamente esta característica, a de ser uma modalidade democrática, capaz de levar conhecimento de forma menos dispendiosa a todo o país, auxiliando no ensino presencial.

Entretanto, a LDB manteve uma separação entre educação presencial e EAD, quando podia tê-las tratado em conjunto, integradas quanto aos graus, níveis e modalidades da educação nacional, segundo Lobo Neto (2009, p. 128):

[...] Mas, ao colocá-la separada, fomos forçados a continuar o discurso anacrônico que opõe a educação presencial à educação a distância. Hoje a verdade é que não há distância para a presença, a presença virtual ela é tão presente quanto a presença física. E, cada vez mais, a presença virtual se torna mais próxima, no aperfeiçoamento das possibilidades de interatividade propiciada pela tecnologia da comunicação.

Quanto ao credenciamento, há que se destacar que terá prazo de validade de acordo com o ciclo avaliativo da instituição, sendo vedada a transferência de cursos para outras instituições, conforme dispõe o Decreto 5773 de 09 de maio de 2003:

Art. 10. O funcionamento de instituição de educação superior e a

oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.

§ 1º São modalidades de atos autorizativos os atos administrativos de credenciamento e reconhecimento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como suas respectivas modificações.

§ 2º Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e privados em matéria de educação superior.

§ 3º A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

[...]

§ 7º Os atos autorizativos são válidos até o ciclo avaliativo seguinte.

§ 8º O protocolo do pedido de reconhecimento de instituição de educação superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano.

[...] (grifou-se).

Além disso, os projetos pedagógicos dos cursos e programas dessa modalidade de ensino devem preencher os seguintes requisitos: obediência às diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo MEC; previsão de apropriado atendimento a estudantes portadores de necessidades especiais; explicitação da concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, apresentando os respectivos currículos, o número de vagas, o sistema avaliativo (com avaliações presenciais e a distância) e descrição das atividades presenciais obrigatórias (estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso, atividades em laboratórios, controle de frequência, conforme as especificidades de cada área do conhecimento).

O artigo 80 da LDB, prevê ainda, que deve haver regulamentação dos exames e registro de diploma dos cursos na modalidade EAD. Tais temas serão melhor estudados nos decretos que regulam a matéria a seguir analisados.

3.3 Art. 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Este dispositivo prevê cursos ou IES experimentais nos seguintes

termos:

Art. 81. É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei.

O supratranscrito artigo inovou a ordem jurídica brasileira nesta matéria. A Lei 4.024/61, antecedente à LDB vigente previa cursos ou escolas experimentais, mas não era suficientemente clara quanto à abrangência dessas experiências, ou se era possível, por exemplo, abrir uma escola inteiramente experimental.

O artigo em análise, por outro lado, segundo Carneiro (2012, p. 533):

[...] deixa claro que se permite a ruptura de padrões convencionais de ensino, na perspectiva de projetos pedagógicos de alternância, inovadores, capazes de estimular a criatividade da aprendizagem. Foi assim que surgiram todas as filosofias pedagógicas revolucionárias que conhecemos [...].

São exemplos desta perspectiva que permite romper paradigmas as pedagogias e metodologias como as da Pestalozzi, Vygotsky, Montessori, Declory, Sumerhill, Piaget, Paulo Freire e muitos outros (CARNEIRO, 2012).

Num mundo plural, o excerto legislativo estimula novos caminhos para a oferta de serviços educacionais, de modo a considerar os diversos sujeitos e ambientes de aprendizagem num ambiente heterogêneo e diverso de um país continental como é o Brasil.

[...] Neste sentido, plataformas de organização inovadoras do tempo e do espaço escolares poderão contribuir para alternativas de escolarização diferentes daquelas da educação formal regular. Infelizmente, esta possibilidade é pouco explorada pelos sistemas de ensino, certamente porque a sociedade é restritiva (preconceituosa?) com tudo que representa uma tentativa de se fazer diferente em educação [...] (CARNEIRO, 2012, p. 533).

É relevante lembrar que qualquer inovação não significa infração à lei, posto que o próprio texto legal impõe que as disposições legais sejam obedecidas.

3.5 Decreto nº 5.622/2005

Logo no primeiro artigo o Decreto apresenta a definição legal de EAD:

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.

Chaves Filho (2012) acredita que a necessidade de um conceito legal advém do fato de se tratar de uma modalidade recente na educação formal brasileira, e sua conceituação deve ocorrer para fins de correta aplicação dos elementos normativos, em face de dinâmica e contínua mutabilidade desta modalidade.

Acerca da organização da EAD, assevera o Decreto 5.622/2005:

Art. 1º [...]

§1º A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

I – avaliações de estudantes;

II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

III – defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e

IV – atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Neste dispositivo percebe-se um contracenso em relação ao que dispõe o art. 80 da LDB, uma vez que exige momentos presenciais, o que não consta na LDB.

A LDB não impõe nenhuma restrição ou condição para a EAD, logo, não poderia o decreto fazê-lo, sob pena de extrapolar sua competência, “mesmo porque a norma do artigo 80 da LDB cria ‘programas’ para o desenvolvimento, para a veiculação da EAD, não permitindo, assim, restrições que inviabilizem o acesso à educação na sua modalidade a distância” (CHIANTIA, 2008, p. 21).

O mesmo problema pode ser verificado no art. 4º, II do Decreto, que impõe a realização de exames presenciais quando da avaliação de desempenho do aluno. Eis o seu teor:

Art. 4º A avaliação do desempenho do estudante para fins de

promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

I – cumprimento das atividades programadas; e

II – realização de exames presenciais.

§1º Os exames citados no inciso II serão elaborados pela própria instituição de ensino credenciada, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto pedagógico do curso ou programa.

§2º Os resultados dos exames citados no inciso II deverão prevalecer sobre os demais resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância.

Se por um lado é possível perceber nesse dispositivo a notável desconfiança que prepondera, ainda, em matéria de EAD no Brasil, também é possível perceber uma saudável preocupação com a confiabilidade dos resultados, haja vista o papel legitimador que avaliações críveis oferecem aos diplomas dos cursos ministrados na modalidade a distância.

É com esse espírito que além da exigência da presença física nos momentos avaliativos, as IES ficam igualmente obrigadas a equiparem instalações físicas em suas sedes ou polos de apoio credenciados com bibliotecas, laboratório e espaços para que os discentes realizem as avaliações.

Outro dispositivo que merece análise dentro do escopo aqui visado é o art. 3º, que preceitua:

Art. 3º A criação, organização, oferta e desenvolvimento de cursos e programas a distância deverão observar ao estabelecido na legislação e em regulamentações em vigor, para os respectivos níveis e modalidades da educação nacional.

§1º Os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a **mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial.**

§2º Os cursos e programas a distância poderão aceitar transferência e aproveitar estudos realizados pelos estudantes em cursos e programas presenciais, da mesma forma que as certificações totais ou parciais obtidas nos cursos e programas a distância poderão ser aceitas em outros cursos e programas a distância e em cursos e programas presenciais, conforme a legislação em vigor. (grifou-se).

Também neste dispositivo o Decreto vai de encontro a uma das maiores vantagens da EAD: a aceleração da aprendizagem.

De outra banda, o tratamento equitativo em relação às transferências e ao aproveitamento de estudos realizados em cursos e programas presenciais, bem como as certificações totais ou parciais obtidas a distância torna o sistema mais

integrado e equitativo, de certa forma superando os dualismos anacrônicos que ainda reinam neste tema.

A mesma equidade é ressaltada quando o Decreto trata dos diplomas e certificados de cursos e programas a distância, no art. 5º:

Art. 5º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional.

O mesmo tratamento entre EAD e educação presencial, nas esferas privada e pública, também é conferido pelo art. 9º do Decreto:

Art. 9º O ato de credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, **públicas ou privadas**.

Parágrafo único. As instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, de comprovada excelência e de relevante produção em pesquisa, poderão solicitar credenciamento institucional, para a oferta de cursos ou programas a distância de:

I - especialização;

II - mestrado;

III - doutorado; e

IV - educação profissional tecnológica de pós-graduação. (grifou-se).

Os requisitos para o credenciamento da IES são pormenorizados também neste Decreto, não havendo distinção de requisitos entre IES públicas e IES privadas:

Art. 12. O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;

II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;

III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;

IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;

V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;

VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;

VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;

VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;

IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-signatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;

X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:

a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;

b) laboratórios científicos, quando for o caso;

c) pólo de apoio presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância;

d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.

§ 1º O pedido de credenciamento da instituição para educação a distância deve vir acompanhado de pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade.

§ 2º O credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu ficará limitado a esse nível.

§ 3º A instituição credenciada exclusivamente para a oferta de pós-graduação lato sensu a distância poderá requerer a ampliação da abrangência acadêmica, na forma de aditamento ao ato de credenciamento.

Além disso, as instituições públicas e privadas encontram-se submetidas a um mesmo regime para o oferecimento de EAD, inclusive no que respeita ao sistema de avaliação da educação superior:

Art. 16. O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância.

Isto posto, passemos à análise do Decreto 5.773/2006, que 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.

3.5 Decreto nº 5.773/2006

Apesar de em nenhum momento a LDB estabelecer tratamento diferenciado quanto ao credenciamento das IES que pretendem ofertar cursos e programas a distância, o Decreto nº 5.773/2006 o faz, nos seguintes termos:

Art. 26. A oferta de educação a distância é sujeita a **credenciamento específico**, nos termos de regulamentação própria.

§ 1º O pedido observará os requisitos pertinentes ao credenciamento de instituições e será instruído pela Secretaria de Educação Superior ou pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, com a colaboração da Secretaria de Educação a Distância.

§ 2º O pedido de credenciamento de instituição de educação superior para a oferta de educação a distância deve ser instruído com o comprovante do recolhimento da taxa de avaliação in loco e documentos referidos em regulamentação específica.

§ 3º Aplicam-se, no que couber, as disposições que regem o credenciamento e o reconhecimento de instituições de educação superior.

Destaque-se que o credenciamento específico é feito junto a União, em razão da premissa de que a EAD realmente quebra barreiras geográficas e a IES deverá atender estudantes em diversas unidades federativas, extrapolando, portanto, as competências estaduais de regulação.

3.6 Portaria Normativa nº 40/2007

Esta portaria trata da instituição do e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

Através do e-MEC, o MEC passa a centralizar num só sistema as disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o ENADE, facilitando a operação dos processos de credenciamento, reconhecimento e supervisão das IES públicas federais.

É, sem dúvida, um avanço no gerenciamento das informações relativas aos processos de credenciamento, que deveria, inclusive, facilitar credenciamentos como os do Sistema UAB, onde é necessária a análise de inúmeras propostas simultaneamente.

3.7 Portaria nº 10/2009

Esta portaria fixa critérios para dispensa de avaliação in loco nas autorizações de cursos superiores, nas modalidades presencial e a distância. São hipóteses nas quais os objetivos da avaliação in loco são considerados supridos, após análise documental.

Em se tratando de cursos superiores na modalidade presencial, a portaria entende por satisfatória a avaliação quando a instituição obtiver conceito de avaliação externa (CI) e IGC mais recentes, iguais ou superiores a três, cumulativamente. Observe-se:

Art. 1º Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade presencial, os objetivos da avaliação in loco poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, por decisão a Secretaria de Educação Superior - SESu ou Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da CI e no IGC mais recentes, iguais ou superiores a 3 (três), cumulativamente.

Quando se trata de cursos superiores na modalidade a distância, porém, a Portaria oferta tratamento diferenciado e mais dificultoso, não amparado pelos dispositivos legais e constitucionais avaliados acima:

Art. 2º Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade a distância, os objetivos da avaliação in loco poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita pelo INEP por decisão da SEED, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no CI e no IGC mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente.

Observe-se que a nota mínima é maior para os cursos desta modalidade do que para os da modalidade presencial.

Da mesma forma, os pólos de apoio presenciais, em contraposição ao previsto para as instituições que ofereçam cursos na modalidade presencial,

passarão por vistoria *in loco*, conforme o art. 3º da Portaria:

Art. 3º Nos pedidos de credenciamento de pólos de apoio presencial poderá ser adotada a visita de avaliação *in loco* por amostragem, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no CI e no IGC, mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente, observadas as seguintes proporções:

I - até 5 (cinco) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 1 (um) pólo, à escolha da SEED;

II - de 5 (cinco) a 20 (vinte) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 2 (dois) pólos, um deles à escolha da SEED e o segundo definido por sorteio;

III - mais de 20 (vinte) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 10% (dez por cento) dos pólos, um deles à escolha da SEED e os demais definidos por sorteio.

Percebe-se também aqui que o MEC vai além da sua competência para a regulamentação da matéria, impondo um regime mais rígido de autorização para as instituições privadas. Aqui fica comprometido o princípio da legalidade e a segurança jurídica das instituições.

De toda forma, a utilização do IGC como critério para dispensa de visita *in loco* revela a importância e complexidade desse índice. O IGC passa a ser um dos balizadores principais de qualidade das IES, destacando-se publicamente aquelas cuja nota seja 4 (quatro) ou mais. Sem esse reconhecimento prévio de qualidade, o processo a seguir demanda uma fiscalização mais rigorosa.

3.8 A Lei 10.861/2004 - SINAES

Esta lei institui o SINAES, cujas finalidades abrigam a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, com a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade nacional (art. 1º, § 1º).

Tal como os esforços governamentais para implantação da UAB e do REUNI, o SINAES representa um esforço de expansão da oferta e qualidade do

ensino superior no Brasil.

As características da EAD afinam-se perfeitamente com os objetivos do SINAES, na medida em que afirmam uma democratização do ensino e a promoção da autonomia.

As finalidades do SINAES contemplam também isonomia entre as instituições públicas e privadas, reconhecendo a missão pública do sistema educacional brasileiro, mas também a autonomia que deve regê-lo.

No seu mister de promover a avaliação dos cursos e instituições, o SINAES oferta resultados avaliativos que servem de referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, o que inclui o credenciamento e a renovação do credenciamento de instituições de ensino superior, assim como a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação (art. 2º, parágrafo único).

A Lei 10.861/2004, estabelece quais as dimensões institucionais a serem obrigatoriamente avaliadas, quais sejam:

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos,

resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;
 IX – políticas de atendimento aos estudantes;
 X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Na avaliação dos itens supramencionados, devem ser respeitadas as especificidades e a diversidade das organizações acadêmicas (art. 3º, § 1º).

A avaliação é procedida por meio da atribuição de conceitos a cada uma das dimensões e ao conjunto destas, numa escala de zero a cinco níveis (art. 3º, § 3º).

Quando considerados insatisfatórios os resultados da avaliação, necessária será a celebração de protocolo de compromisso, firmado entre o MEC e a IES, cujo descumprimento enseja penalidades (art. 10, § 2º), e com o seguinte conteúdo:

I – o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
 II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;
 III – a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
 IV – a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

Assim, ao lado do IGC, as avaliações do SINAES implicam o controle da qualidade dos cursos e instituições, reforçando medidas como a da instituição do REUNI no sentido de expandir qualitativamente a oferta de ensino superior no Brasil. Trata-se mesmo de uma tentativa de conter a massificação desenfreada e sem foco na qualidade da qual já falamos nesse estudo, e que costuma fazer parte da crítica quando se fala em EAD.

Implica, ademais, no fortalecimento da autonomia das IES sem eliminar o caráter supervisor do MEC, oportunizando a celebração de protocolos de compromisso com indicação de prazos e metas para realização de ações e superação de dificuldades. Com isso, favorece a expansão do ensino, em lugar de um corte abrupto de credenciamentos e suas respectivas vagas nas IES.

4. O CREDENCIAMENTO DAS IES NA MODALIDADE EAD: fundamentos legais

Neste capítulo é feita a análise documental de Pareceres do CNE que trata do Credenciamento das IES para oferta de EAD, com o objetivo de identificar se são seguidos os critérios legais de avaliação.

A seleção dos pareceres guiou-se pela busca de pelo menos um processo de credenciamento no sistema UAB, um de credenciamento de IES particular experimentalmente e um de credenciamento especial para um curso a distância. Os Pareceres analisados foram os seguintes: 238/2010, 367/2005, 253/2006, 310/2011, 342/2011, 358/2011, 359/2011, 360/2011, 467/2011, 533/2011 e 554/2011. Os pareceres de 2011 selecionados são os oito últimos pareceres aprovados e publicados na página eletrônica do MEC, escolhidos com base no critério cronológico como forma de controle isento e aleatório dos dados.

4.1 O credenciamento para oferta de EAD na UAB

O credenciamento para oferta de ensino, em qualquer modalidade, é requisito essencial ao reconhecimento pelo MEC das atividades e cursos desenvolvidos.

No caso da EAD este procedimento é específico e direcionado às necessidades desta modalidade diferenciada, dizendo respeito à forma de atendimento, disponibilização de bibliotecas e pólos de apoio presencial, entre outros. Ou seja, as dez dimensões previstas no SINAES.

No caso do Sistema UAB, ao contrário do ocorre com as IES privadas, que procuram o MEC para promover seu credenciamento, é o Estado quem tem ido em busca de IES públicas para fomentar o desenvolvimento de EAD nestas. Trata-se de uma tentativa de expandir essa modalidade.

O primeiro passo no credenciamento para o Sistema UAB ocorreu em 2005, quando a CAPES (2005) publicou o Edital nº. 1, solicitando às prefeituras

municipais e governos estaduais a inscrição de projetos com condições mínimas para implantação de pólos de apoio presencial. Eis o que descreve o edital:

A.3 DO PROCESSO DE ANÁLISE PARA SELEÇÃO

A.3.1 As propostas de pólos municipais de apoio presencial serão analisadas e selecionadas por Comissão de Seleção, a ser constituída pela Cedente especificamente para os fins deste Edital.

A.3.2 A análise será realizada conforme os seguintes critérios:

a) adequação e conformidade do projeto com os cursos superiores a serem oferecidos, considerando-se, especialmente para esse fim, sem prejuízo de critérios adicionais:

1) a carência de oferta de ensino superior público na região de abrangência do pólo;

2) a demanda local ou regional por ensino superior público, conforme o quantitativo de concluintes e egressos do ensino médio e da educação de jovens e adultos;

3) pertinência dos cursos demandados e capacidade de oferta por instituições federais de ensino;

b) infra-estrutura física das instalações do pólo (salas de aula, anfiteatros e salas de leitura, pesquisa e atendimento presencial aos alunos e outros);

c) biblioteca, contendo pelo menos o acervo bibliográfico mínimo, inclusive biblioteca virtual, para o curso que se pretende ofertar;

d) laboratório de informática com acesso à Internet, preferencialmente em banda larga, e recursos de multimídia, viabilizado por infra-estrutura de informática (servidores e sistemas de rede) adequada ao funcionamento do pólo;

e) laboratórios de Física, Química, Biologia e demais específicos para os cursos pretendidos, conforme o caso;

f) equipe de tutores presenciais a ser selecionada pelas instituições federais de ensino;

g) recursos para transporte intermunicipal e hospedagem, quando for o caso;

h) equipe técnica e administrativa de apoio; e

i) sustentabilidade financeira e orçamentária e capacidade técnica para a instalação do pólo.

A.3.3 Poderão ser solicitadas informações ou documentos adicionais para os devidos esclarecimentos, análise e encaminhamento da proposta.

Na sequência, o MEC convidou 76 Instituições Federais de Ensino Superior a apresentarem propostas de cursos na modalidade a distância. Nessa segunda chamada o MEC responsabilizou-se pelo integral financiamento dos cursos ofertados. Mais uma vez, aqui está o papel fomentador do Estado na promoção da educação, previsto desde a Constituição Federal até o PNE.

Essa parceria do MEC com os demais entes federativos advém do regime colaborativo em que está inserido a UAB, nos termos do art. 1º, II do Decreto

5.800/2006: “II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”.

No mesmo sentido, o art. 2º incentiva o regime colaborativo da UAB:

Art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial.

Trata-se da aplicação de um federalismo cooperativo na seara educacional, com descentralização das atividades pedagógicas e administrativas dos cursos e programas ofertados a distância pelas IES públicas.

Há que se destacar que o Sistema UAB é um sistema público, envolvendo tão somente IES públicas focando principalmente ações de formação de professores, demonstrando a expressa opção do poder público em expandir a modalidade a distância no ensino superior. Parece existir mesmo a tendência de que esta modalidade passe a ser o principal investimento público no nível superior.

O MEC deve firmar convênios e acordos de cooperação técnica com IES públicas, cujo credenciamento tenha se dado nos termos do Decreto 5.622/2005, anteriormente estudado, para o oferecimento de cursos e programas de EAD no Sistema UAB.

Esta articulação deve ser realizada mediante a publicação de editais pelo MEC, como aquele citado parágrafos acima.

As despesas do Sistema UAB são custeadas pelas dotações orçamentárias consignadas anualmente ao MEC e ao FNDE, respeitados os limites de movimentação e empenho de pagamento da programação orçamentária e financeira.

O MEC coordenará a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB, oferecendo incentivos através da criação e consolidação de uma rede de apoio à EAD e, segundo Mota (2009, p. 302):

a consolidação de uma comunidade de pesquisadores em TIC, como um dos elementos viabilizadores e sustentadores da UAB, também

ocorrerá por meio de um Programa de Bolsas de Pesquisa em EAD nos moldes das atuais Bolsas de Produtividade em Pesquisa do CNPq. O Programa de Bolsas permitirá a sistematização, em caráter nacional, dos principais projetos acadêmicos em curso, bem como uma visão geral da área de EAD. Nessa perspectiva, a comunidade acadêmica poderá se conhecer melhor e compartilhar experiências e conhecimento em nível superior ao atual.

Este aspecto do compartilhamento de pesquisa e experiências em EAD é salutar. Demonstra a tentativa de incentivar novas técnicas educacionais, meios e métodos de ensino que contribuem para a evolução da educação do país. Considerando que as IES privadas têm mais tempo de experiência na modalidade EAD seria muito produtivo se esse intercâmbio se fizesse entre IES públicas e IES privadas.

Se a lei não as segregou, não cumpre a um processo de credenciamento fazê-lo.

4.2 Análise dos Pareceres do CNE

Os Pareceres avaliados são os seguintes: 238/2010, 367/2005, 253/2006, 310/2011, 342/2011, 358/2011, 359/2011, 360/2011, 467/2011, 533/2011 e 554/2011. Os pareceres de 2011 selecionados são os oito últimos pareceres aprovados e publicados na página eletrônica do MEC, escolhidos com base no critério cronológico como forma de controle isento e aleatório dos dados. Todos os documentos seguem anexos, em seu inteiro teor, a este estudo.

No primeiro dos pareceres analisados, o próprio sistema UAB é o interessado e o assunto é a consolidação do Credenciamento das IES para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância e dos polos de atividades presenciais do sistema UAB implantados e em processo de implantação.

O Parecer 238/2010 informa distintas situações para as diversas instituições que teriam seu credenciamento para oferta na modalidade EAD consolidado:

- 38 (trinta e oito) delas já estavam credenciadas;
- 2 (duas) já estavam credenciadas para exclusiva oferta de cursos de

especialização;

- 42 (quarenta e duas) estavam credenciadas em caráter experimental, com IGC maior ou igual a 3;

- 5 (cinco) delas estavam credenciadas em caráter experimental, com IGC igual a 2; e

- 9 (nove) delas sequer haviam ainda sido credenciadas.

Na análise do pleito, o CNE faz expressa menção ao marco regulatório da questão: a Lei 9.394/1996 e o Decreto 5.622/2005.

Do mesmo modo, exalta o esforço do MEC na criação do Sistema UAB, nos seguintes termos:

Para analisar o pleito, importa em primeiro lugar destacar o esforço realizado pelo MEC para qualificar e valorizar a rede de IFES e para criar o Sistema UAB, em colaboração com Instituições Públicas de Educação Superior, empresas estatais e outras instâncias do poder público. A UAB visa ao atendimento a demandas por formação superior inicial e continuada em condições acessíveis a amplos segmentos sociais interessados, por meio da flexibilidade própria da modalidade de Educação a Distância e da abrangência territorial (p. 4).

Mantém o Parecer em análise o mesmo discurso da legislação que trata sobre EAD, valorizando-a e enaltecendo sua flexibilidade para chegar a lugares distantes. O elogio se estende ao MEC, o qual, segundo o Parecer, tem se esforçado para qualificar e valorizar a rede de IES federais e criar o Sistema UAB.

Continuando suas justificativas, o Parecer 238/2010 explica como se deu o credenciamento inicial das IES avaliadas:

Para implantar o Sistema UAB, o MEC utilizou o expediente do credenciamento em caráter experimental, por meio das Portarias Ministeriais mencionadas no já citado Parecer nº 155/2010 – CGR/DRESEAD/SEED/MEC, concedido às Instituições Públicas de Educação Superior que se integrariam ao Sistema.

Verifica-se, portanto, o uso do credenciamento em caráter experimental, nos termos do que já era previsto na Portaria nº 873 de 2006 do MEC, como um instrumento da oferta pública de cursos superiores a distância, nas IES públicas que participem do sistema UAB.

Como a autorização experimental referida na portaria não substitui o ato de credenciamento definitivo e tem prazo de vigência limitado, necessária era a consolidação realizada neste parecer.

Nesse sentido, explica também o Parecer 238/2010:

O processo de implantação de Instituições e polos de apoio presencial foi precedido de processo de seleção e ajuste de condições para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância por meio de editais próprios. A implantação dos primeiros polos de apoio contou com a parceria de prefeituras dos municípios em que estes foram instalados. Estes polos foram sujeitos a verificações *in loco* recentes, que produziram melhorias nas suas condições efetivas de funcionamento. Mais recentemente, os polos têm sido implantados sob supervisão direta da SEED.

Ao final, o relator votou favoravelmente ao credenciamento de todas as Instituições Públicas de Educação Superior, vinculadas ao Sistema UAB, inclusive aquelas cujo IGC é inferior a três.

Verifica-se da análise do Parecer que este credenciamento não obedeceu a todas as normas relativas ao credenciamento, nos termos da Portaria Normativa nº 10/2009, pois não realizou uma justificativa individual para a aprovação de instituições com IGC inferior a três nem para as instituições ainda não credenciadas. Ao contrário, no caso de IGC inferior a 3 (três), é possível até o indeferimento independente de visita *in loco*. Eis o que determina a Portaria:

Art. 3º Nos pedidos de credenciamento de pólos de apoio presencial poderá ser adotada a visita de avaliação *in loco* por amostragem, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa - CI e no Índice Geral de Cursos - IGC, mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente, observadas as seguintes proporções:

I - até 5 (cinco) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 1 (um) pólo, à escolha da Secretaria de Educação a Distância - SEED;

II - de 5 (cinco) a 20 (vinte) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 2 (dois) pólos, um deles à escolha da SEED e o segundo definido por sorteio;

III - mais de 20 (vinte) pólos: a avaliação *in loco* será realizada em 10% (dez por cento) dos pólos, um deles à escolha da SEED e os demais definidos por sorteio.

Art. 4º O disposto no art. 1º desta Portaria não se aplica aos pedidos de autorização dos cursos referidos no art. 28 do Decreto no 5.773, de 9 de maio de 2006.

Art. 5o Na hipótese de CI e IGC inferiores a 3 (três), cumulativamente, a autorização de cursos poderá ser indeferida independentemente de visita de avaliação in loco. (grifou-se).

Todas as instituições foram colocadas no mesmo patamar e assim aprovadas para oferecer EAD, embora as regras para credenciamento nesta modalidade sejam específicas e rigorosas ao ponto de, quando se trate de dispensar a avaliação *in loco*, o IGC para os cursos da modalidade a distância ser, no mínimo, 4, enquanto na modalidade presencial, a nota mínima é 3.

O que preocupa em credenciamentos desta espécie, mais do que a obediência ou não a regras de decretos e portarias ministeriais, é o credenciamento de instituições que não ostentem reais condições de atender na modalidade EAD, em nome de uma política de indução da EAD pelo setor público. Há que se ressaltar que a qualidade deve prevalecer sobre a quantidade de instituições públicas que ofertem EAD.

Assim, se o credenciamento EAD para IES públicas não vier acompanhado de uma política de qualificação dos agentes públicos nesta modalidade o esforço pela democratização restará ineficiente.

Do mesmo modo, ao diminuir o parâmetro minimamente aceitável para as IES públicas, o MEC quebra a confiança de toda a sociedade quanto ao que deve ou não esperar de um sistema de credenciamento.

Continuando a análise, vejamos o Parecer 367/2005. Trata o parecer do credenciamento “especial”, nos termos do art. 6º da Resolução CNE/CES nº 1/2001, do Serviço Nacional de aprendizagem Industrial (SENAI) – Departamento Regional de Santa Catarina para oferta de programas de pós-graduação *lato sensu* a distância e autorização inicial do curso de MBA em Gestão para a Excelência, a distância.

Relata o parecer que foi designada comissão de verificação *in loco* e faz uma detalhada referência às conclusões da comissão em diversos aspectos: plano de desenvolvimento institucional, organização curricular, corpo docente, equipe multidisciplinar, material didático, interação entre alunos e professores, procedimentos de avaliação de aprendizagem, avaliação institucional e infraestrutura de apoio. A análise é positiva em relação a todos os aspectos e culmina com a

aprovação do credenciamento.

Ressalte-se que esse tratamento e análise pormenorizados das condições da IES não foram os mesmos ocorridos no Parecer de consolidação do credenciamento das IES do Sistema UAB, anteriormente avaliado.

Já o parecer 253/2006, aprovado em 09/11/2006 trata do credenciamento da Universidade Estadual do Centro-Oeste, para a oferta de cursos superiores a distância. Esta IES é pública e na época do credenciamento integrava os consórcios formados para atender ao Programa de Formação Inicial para Professores dos Ensinos Fundamental e Médio (Pró-Licenciatura), lançado pela SEED/MEC.

Relata o parecer que após uma visita *in loco*, foi autorizado o credenciamento experimental da instituição e, seguidamente, após outra visita, apresentado relatório para este credenciamento.

São relatadas também algumas recomendações e aprovado o credenciamento apenas com base no relatório, sem que o parecerista tecesse quaisquer considerações.

Passemos agora à análise do Parecer 310/2011, aprovado em 03/08/2011, cujo interessado é a Universidade São Francisco para oferta de curso superior na modalidade a distância.

Trata-se de uma instituição privada e o parecerista percorre um caminho analítico completo das dimensões a serem avaliadas em um credenciamento, citando os relatórios das comissões de visita *in loco* e as notas que foram atribuídas a cada uma das dimensões institucionais avaliadas, bem como um IGC 3, aprovando o credenciamento ao final do parecer.

Já o Parecer 342/2011, aprovado em 4/8/2011, trata do recredenciamento da Faculdade do Noroeste de Minas, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Trata-se de um dos pareceres com justificativa mais completa e detalhada, optando pelo indeferimento do recredenciamento.

Os fundamentos principais foram as análises feitas no âmbito do Processo e-MEC nº 200712217, sobre o recredenciamento institucional; e o do Parecer Final da SEED, no Processo e-MEC nº 200913505, consistindo em: limitações em sua infraestrutura, restrições no acesso ao acervo, oferta de vagas

sem o devido autorizativo e em polos de apoio presencial não credenciados pelo MEC, desobediência às medidas cautelares de suspensão de ingresso de novos alunos, existência de agenciadores de ensino, problemas na avaliação dos estudantes, material didático e conteúdo dos cursos, frágil tutoria entre outros.

Há farta justificativa da decisão a partir de elementos concretos, especialmente os extraídos da visita *in loco*, o indeferimento do recredenciamento. Se comparadas as justificativas deste Parecer e do Parecer 238/2010, percebe-se como as visitas *in loco*, que sequer foram realizadas, não tiveram nenhum peso para o deferimento do credenciamento definitivo, apontando mais uma vez para uma fragilização da legalidade e consequente descumprimento legal da legislação infraconstitucional jurídica que deveria guiar os procedimentos.

O argumento da manutenção da qualidade nesta modalidade também é sempre reforçado, como no trecho a seguir transcrito:

Diante do exposto e considerando que:

- (i) o artigo 206 da Constituição Federal, em seu Inciso VII, estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios da atuação de instituições de ensino no Brasil e, portanto, fundamental para a concessão de autorização de funcionamento pelo Ministério da Educação;
 - (ii) o alcance do padrão aceitável de qualidade por parte das Instituições de Ensino Superior é aferido mediante a aplicação de critérios estabelecidos no marco legal e normativo vigente, especialmente na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004;
 - (iii) o deferimento do pedido de recredenciamento é condicionado à demonstração do funcionamento regular da instituição e terá como referencial básico os processos de avaliação do SINAES, conforme estabelece o artigo 22 do Decreto nº 5.773/2006;
 - (iv) o IGC da FINOM foi 2 (dois) nos anos de 2008 e 2009, com valores contínuos iguais a 177 (2008) e 178 (2009), respectivamente;
 - (v) a oferta de Ensino Superior na modalidade a distância da FINOM foi submetida a procedimentos de supervisão, pela Secretaria de Educação a Distância, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e regulamentado pelo Decreto nº 5.773/06, em seus arts. 45 a 57, mediante os quais foram detectadas sérias deficiências, não corrigidas até a presente data; e
 - (vi) o Plano de Desenvolvimento Institucional, apresentado no âmbito este processo de recredenciamento não dispõe de um projeto de EAD capaz de viabilizar a superação das deficiências apontadas, bem como não garante reversão de quadro geral de fragilidades e precariedades na oferta de cursos superiores a distância;
 - (vii) Os pedidos de recredenciamento de IES devem ser decididos à luz dos princípios da eficiência, da supremacia do interesse público e da razoabilidade.
- a Secretaria de Educação a Distância manifesta-se desfavorável ao

recredenciamento da Faculdade do Noroeste de Minas - FINOM, mantida pelo Centro Brasileiro de Educação e Cultura, com sede no município de Paracatu, Estado de Minas Gerais, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância (p. 8-9).

O papel do órgão avaliador, enquanto órgão público também é realçado através da evocação dos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público.

Analisamos também o Parecer 358/2011, aprovado em 01/09/2011, cujo objeto é o credenciamento do Centro Universitário SENAC, para oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

O parecer, em breve relatório apresenta os relatórios da SEED e das comissões de *visita in loco*, muito positivos e exprime o seguinte voto valorativo:

Diante das ótimas notas (4 e 5) atribuídas pela Comissão de avaliação do INEP em ambos processos, a infraestrutura para oferta do curso, a qualidade do Projeto Pedagógico e a apreciação da Secretaria de Educação a Distância, votamos favoravelmente ao credenciamento da IES para atuar na educação à distância a partir da oferta do curso superior Bacharelado em Administração (p. 11).

Diante dos conceitos 4 e 5, equivalentes a bom e muito bom, respectivamente, o parecerista não comentou as qualificações da instituição e a aprovou sumariamente, exaltando suas ótimas notas.

Quanto ao Parecer nº 359/2011, aprovado em 01/09/2011, referente ao credenciamento Institucional do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP), para oferta de cursos de Pós-Graduação *lato sensu* na modalidade a distância, verifica-se mais uma vez como fator relevante o conceito geral (4), sem maiores considerações de outros fatores ou situações que influenciassem a decisão do avaliador. O relato da Comissão de avaliadores do INEP foi o principal documento levado em consideração para o credenciamento, conforme se percebe do seguinte trecho:

Com o relato da Comissão de avaliadores do INEP de que a IES atende a todos os preceitos legais referentes à EaD e a acessibilidade, sendo toda edificação da IES estruturada de forma a facilitar o acesso às pessoas com necessidades especiais, e, ainda, considerando os referenciais de qualidade para a educação a distância, as orientações do Ministério da Educação e do instrumento

de avaliação, a proposta do Centro Universitário Adventista de São Paulo apresenta perfil adequado para a oferta do Curso pretendido, tendo recebido conceito geral 4 (quatro) (p.9).

Relativamente ao Parecer 360/2011, aprovado em 01/09/2011 é de se destacar que o relator contraria a orientação da SEED. Trata-se de um Recurso contra a decisão do Secretário de Educação à Distância que, por meio da Portaria no 61/2010, indeferiu o pedido de autorização para o funcionamento do curso de Administração na modalidade à distância, pleiteado pela Faculdade de Odontologia São Leopoldo Mandic.

Consta no parecer que ocorreu avaliação *in loco* da instituição e a nota global das dimensões avaliadas foi 3, sendo consideradas todas elas suficientes para aprovação. Entretanto, quando levado o processo à SEED, sob o argumento de que sua análise é sistêmica e minuciosa, alegaram-se fragilidades e ofertou-se parecer pelo indeferimento. Aqui, mesmo havendo um histórico favorável da instituição e uma avaliação *in loco*, que considerava suficientes os indicadores necessários ao credenciamento, este não foi concedido.

Assim, a IES privada recorreu da decisão, gerando o parecer ora analisado. Neste, mais uma vez se levou em consideração o posicionamento do INEP acerca das dimensões avaliadas bem como a nota do IGC, nos seguintes termos:

Para analisar o pleito, registro inicialmente que a Instituição alcançou o valor 5 para o Índice Geral de Cursos em 2009.

Além disso, a Faculdade de Odontologia São Leopoldo Mandic está credenciada para a oferta de cursos de especialização na modalidade à distância por meio da Portaria MEC no 2.688/2005. Com base nessa prerrogativa, oferece cursos de especialização em áreas como Odontologia, Saúde Coletiva e Gestão de Negócios na área da Saúde. A Instituição utiliza-se também dos meios tecnológicos próprios da modalidade para ministrar algumas atividades para o curso de graduação em Odontologia e para a formação continuada de seus docentes.

Do ponto de vista acadêmico, a Faculdade destaca-se no cenário nacional por oferecer, ao lado do curso presencial de Odontologia, cursos de mestrado acadêmico e de doutorado (com notas 4 na CAPES), de mestrado profissional (nota 5 na CAPES) todos na mesma área.

Em vista da motivação utilizada para negar o pleito de autorização do curso, é imperioso analisar as condições observadas no procedimento de avaliação do pleito de credenciamento (processo nº 23000.003133/2008-07). A Comissão responsável atribuiu, em seu

Relatório (no 58.459), notas “3” para todas as dimensões avaliadas naquele caso (Organização Institucional para Educação a Distância, Corpo Social e Instalações Físicas), concluindo que o perfil institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância é satisfatório. [...] (p. 8-9).

Mais uma vez, o escopo argumentativo é reforçado para contrariar a decisão anterior, mas sempre baseado no IGC e no conceito geral das dimensões avaliadas *in loco*.

O argumento sistêmico usado pela SEED para negar o credenciamento é usado pelo parecerista, mas dessa vez para favorecer o credenciamento. Vejamos:

A ponderação do conjunto das informações relativas às avaliações pertinentes indica condições suficientes para a oferta do curso pleiteado na modalidade à distância atendendo aos padrões de qualidade fixados pelos documentos oficiais. A apreciação da avaliação institucional pela Secretaria parece ter considerado de forma intensificada as fragilidades apontadas pela Comissão de Avaliação. Seria mais apropriado autorizar o curso e recomendar o credenciamento em questão e determinar à interessada o saneamento dos pontos insatisfatórios. Portanto, não é possível concluir que as ressalvas apresentadas pela SEED sejam impeditivas para a aprovação do pleito. Em face destes argumentos, considero que não há fundamento para manter a decisão que é objeto do presente recurso (p.11).

Com base nisso, o parecerista votou favoravelmente e foi deferido o credenciamento.

Por outro lado, no Parecer 467/2011, aprovado em 10/11/2011, seguindo o padrão que se tem notado nos pareceres até aqui avaliados em que a aprovação baseia-se nos conceitos dados pelo INEP e pelo IGC, aprovou-se o credenciamento da Universidade Norte do Paraná (Unopar), para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

A Unopar, relata o Parecer, tem IGC “3” (três), tem bons resultados no Enade e recebeu conceito geral 3 na avaliação externa de suas dimensões, atendendo a todos os requisitos legais.

Já o Parecer 533/2011, aprovado em 7/12/2011, se refere ao credenciamento da Universidade de São Paulo (USP), fora do sistema UAB, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Tal como nas IES privadas, foi realizada visita *in loco* e produzido relatório de avaliação pelo INEP que resultou

num conceito institucional 5. Nesse parecer não se fez menção ao IGC, mas se exaltou as qualidades institucionais da USP. O parecer foi detalhado e expôs os motivos embasado na visita *in loco* e nos relatórios e dados do INEP e do Enade acerca da instituição.

Por fim, o Parecer 554/2011, aprovado em 08/10/2011, trouxe à discussão o pedido de credenciamento da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, a partir da autorização para funcionamento do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Comercial (e-MEC nº 200815721), com oferta de 120 (cento e vinte) vagas totais anuais.

Destaca o parecer que a UNESC é vinculada ao Sistema Estadual de Ensino do Estado de Santa Catarina e está ativa há décadas. Apresenta também o IGC da Instituição - nota 3 nos últimos quatro anos – como um fator positivo para aprovação e indica que a IES apresentou condições acima do referencial mínimo de qualidade para obtenção de credenciamento institucional na modalidade a distância. No mesmo sentido foram os relatórios do INEP, levando a um voto favorável ao credenciamento da IES.

Nos pareceres analisados há pedidos de credenciamento tanto de IES públicas quanto privadas. Da análise da amostra se constata a desobediência a pressupostos legais, especialmente no Sistema UAB. O que mais salta aos olhos é a inobservância do IGC mínimo (nota 3) para o credenciamento e a dispensa da visita *in loco* aos estabelecimentos que não atingirem tal padrão.

Enquanto nas negativas de credenciamento, inclusive na situação em que possuía a IES privada índices satisfatórios, o discurso que predomina é o da manutenção da qualidade no ensino superior na modalidade a distância, tais critérios parecem não ter sido considerados para a consolidação do credenciamento no Sistema UAB, em que instituições com IGC inferior a 3 foram credenciadas normalmente sem que houvesse qualquer preocupação com um suporte argumentativo mínimo a embasar a aprovação.

O que preocupa é que, em nome da indução e democratização do ensino, pelo poder público, sejam credenciadas instituições públicas não qualificadas para isso.

O mínimo que se pode exigir é o que os requisitos, a visão minuciosa e sistêmica pretendida nos credenciamentos individuais privados ou públicos seja voltado também para o Sistema UAB. Qualquer visão menos severa fere não só o princípio da legalidade, mas também a busca pela qualidade do ensino em todos os níveis, cuja regulamentação e fiscalização é dever do Estado.

Do mesmo modo, todos os instrumentos infraconstitucionais, nos quais se inclui o IGC e o credenciamento especial das instituições visam o mesmo fim: garantir qualidade do ensino.

Assim sendo, incabível tal desrespeito explícito ao texto legal, em detrimento de um valor que deveria ser a base de todo ensino no país: a qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início da educação superior no Brasil data de 1808, mas, somente mais de um século depois esse nível de ensino começou a expandir-se. Numa evolução lenta e heterogênea, a educação superior no Brasil, desde a década de 80 do século passado começou a sofrer gradativos avanços, seja no setor público, seja no setor privado.

Com a evolução das tecnologias, da sociedade da informação e globalização da economia, a demanda por educação superior cresceu no Brasil, implicando na necessidade de mudar a gestão do processo educacional.

Saímos de uma “educação artesanal”, em que o professor assume todas as fases do processo produtivo e abarca todo o conhecimento para um contexto “revolução industrial educacional”, no qual, dado o grande número de alunos, é necessário o uso de ferramentas que permitam disseminar o conhecimento.

A EAD é uma dessas ferramentas, possibilitando que o aumento do número de alunos não implique necessariamente na diminuição da qualidade do ensino, uma vez que permite que um só professor ministre aulas para centenas ou até milhares de indivíduos situados fisicamente em diferentes regiões, o que diminui a elitização do ensino superior, na medida em que não mais apenas a pequena elite com condições de se manter na universidade, pública ou particular, tenha acesso a professores qualificados e até disputados pelas IES.

Ademais, o ensino de massa proporcionado pela EAD diminui os custos por aluno, possibilitando um potencial de expansão do ensino superior sem precedentes no Brasil.

E junto com educação de qualidade necessariamente vem maior competitividade dos profissionais no mercado trabalho, desenvolvimento pessoal dos indivíduos e da própria sociedade.

Assim, na esteira de difundir a educação superior, a modalidade EAD se mostra como ferramenta importante e alvo das políticas públicas estudadas nesta investigação.

É de se ressaltar que, mesmo no intuito de diminuição de custos, deve ser evitada a mercantilização do ensino superior e que as políticas de expansão da EAD praticadas no setor público influenciam e até são cobradas pelas IES privadas, como forma de legitimação de suas próprias atividades.

Entre tais políticas públicas destacam-se o REUNI e a UAB, programas de expansão do ensino superior e democratização do acesso às universidades públicas, sempre visando um ensino de qualidade.

Ao lado da expansão do sistema educacional cresceu também no Brasil o sistema de controle de qualidade, através da instituição de exames como o ENADE e o ENEM e sistemas de controle como o SINAES. A instituição de um severo processo de credenciamento de instituições de ensino também deveria colaborar com este desiderato.

A constatação da crescente evolução e difusão das TIC, bem a como a disseminação da educação a distância, inclusive por indução pública, nos motivou a fazer este estudo a partir da análise dos pareceres do CNE, oportunidade em que o Poder Público faria seu mais institucionalizado controle de qualidade, autorizando ou não o credenciamento de instituições para ofertar ensino, conforme estejam ou não atendendo a critérios estabelecidos pelo próprio estado, como o IGC.

Nesse sentido, há que se reconhecer o importante papel do Sistema UAB, enquanto investimento na modalidade EAD, haja vista que o Estado também deve acompanhar a evolução da sociedade para poder fornecer acesso ao ensino e ensino de qualidade. É salutar, inclusive, como a indução pública para EAD pode contribuir para sua expansão no setor privado.

Entretanto, para se concretizar tais finalidades, são necessárias mais do que intenções ou ações não bem articuladas em projetos e programas. Uma verdadeira política educacional pública, voltada para a EAD, precisa levar em conta as especificidades e demandas locais.

É por isso que não basta a implantação de um sistema como UAB sem que um controle rígido de qualidade seja concomitantemente mantido.

Com efeito, verificamos que há uma inter-relação do Estado com os setores privados quando o assunto é educação, às vezes incentivando e fornecendo até subsídios, e outras vezes recuando, regulando a atividade e incentivando universidades e projetos públicos de educação, como no caso do Sistema UAB.

Mas, trata-se de uma ligação indissociável, haja vista seu dever de oferecer mais do que ensino, garantir que todo ensino que passe pelo seu controle tenha o mínimo de qualidade.

Entendemos que o escopo normativo vigente dá sustentação à qualidade, que é princípio basilar da educação no texto constitucional.

Do mesmo modo, todos os instrumentos infraconstitucionais, nos quais se incluem o IGC, as avaliações do SINAES, o ENADE e o credenciamento especial das instituições visam o mesmo fim: garantir qualidade do ensino.

Um sistema de controle e regulação do atendimento de tais exigências existe para proporcionar segurança jurídica, princípio basilar do Estado de Direito sem o qual a harmonia das relações sociais não pode ser mantida.

O princípio da legalidade insere-se nesse contexto como um princípio nitidamente voltado para a aplicação das normas jurídicas, sua efetividade.

Nesse aspecto, a noção de obrigatoriedade está intrínseca à noção de legalidade, vinculando valores às condutas sociais na busca por justiça. Nesse contexto, é também objetivo do direito a paz social, motivo pelo qual se faz necessária certa estabilidade das relações.

Por isso é que a legalidade não é para o indivíduo isolado. É para a sociedade, para o grupo em suas relações, de modo que a quebra da confiança no sistema em uma oportunidade influencia não só o diretamente atingido, mas todo o sistema e indivíduos ao seu redor. Isso porque o Estado de Direito funda-se na

subordinação do próprio Estado às normas que produziu validamente, tornando sua conduta previsível pelos indivíduos. Sem a legalidade é impossível a existência do Estado de Direito.

Por se tratar de um Estado de Direito, a atividade legiferante ganha destaque quando se trata da obrigatoriedade de cumprimento das normas, principalmente pelo caráter legitimador, no Brasil, da democracia, da eleição pelo povo, da qual advém todo poder. A lei é um instrumento de estabilidade, de segurança e legitimação.

Destarte, o princípio da legalidade é elemento que deve se espraiar por todas as áreas e setores de decisão da sociedade, desde o processo legiferante, passando pelas decisões judiciais até os atos normativos e autorizativos do poder executivo em matéria de educação.

Daí que o bom ou mau funcionamento do credenciamento EAD para IES públicas reflete no credenciamento e na manutenção ou não da qualidade nas IES privadas, e vice-versa. Como vimos, as públicas de indução pública da EAD são também utilizadas como fatores de legitimação da atuação das IES privadas em EAD.

Considerando, portanto, que ao tratar da legalidade esbarramos em um problema de efetividade é que avaliamos os pareceres do CNE quanto ao credenciamento na modalidade EAD.

Com base na análise da legislação e dos pareceres investigados encontramos resposta para o problema de pesquisa. Verificamos que apesar da dispersão de normas, portarias e resoluções acerca do tema, o sistema legislativo, o mundo do “dever-ser”, oferece um tratamento e um controle de qualidade para o ensino superior na modalidade EAD.

Entretanto, quando avaliada a aplicação das normas no mundo do “ser” encontramos sérias discrepâncias entre o que é previsto e o que é aplicado, particularmente na implantação do Sistema UAB, quando, conforme se pôde verificar, aprovou-se o credenciamento de IES que não atendiam ao IGC mínimo e não foram realizadas visitas *in loco*, como preveem as normas aplicáveis.

Da falta de efetivo controle é que decorre o descrédito e a desvalorização da EAD como instrumento educacional, passível de levar oportunidades de

aprendizado e crescimento social para populações menos favorecidas.

Destarte, disso decorre mais que a violação dos textos normativos, a transgressão de alguns dos valores mais caros ao sistema jurídico brasileiro: a legalidade. Esta é o valor basilar do Estado de Direito, um Estado que respeita as normas que ele mesmo impôs. Sem isso, o sistema é corroído e perde a sustentação, a sociedade perde a confiança nos controles públicos e na qualidade do produto que passa por tais controles, no caso, a educação superior na modalidade a distância.

Ademais, vislumbramos futuras pesquisas decorrentes das análises dos dados presentes neste estudo: como as políticas de indução pública da EAD se mostram fator de legitimação para a atuação de IES privadas?; os termos de compromisso decorrentes de avaliações negativas do SINAES são fiscalizados pelo MEC? ; os termos de compromisso decorrentes de avaliações negativas do SINAES são instrumentos efetivos para o aumento da qualidade das IES, gerando resultados mensuráveis no IGC?; qual o índice ou exame de qualidade abrange os aspectos mais relevantes da EAD, sendo o balizador mais adequado para mensurar a qualidade dessa modalidade?; qual a influência da visita *in loco* e qual sua importância para o credenciamento, credenciamento de IES com oferta na modalidade EAD?; o e-MEC é eficiente como mecanismo de gerenciamento dos processos de fiscalização, regulação e credenciamento de IES?

Por fim, assentada resta a resposta ao problema de pesquisa, uma vez que detalhamos como tem funcionado, na prática, o credenciamento das instituições na modalidade EAD, expondo, a partir da amostra de pareceres estudada, que os procedimentos e critérios seguidos pelo CNE, especialmente em relação ao pressuposto de IGC mínimo, não tem ocorrido de modo uniforme.

A ausência dessa uniformidade, conforme demonstrado, atinge, invariavelmente, a segurança jurídica tão necessária ao sadio convívio social e manutenção da ordem no Estado Democrático de Direito e deve impelir as autoridades constituídas a reforçar a fiscalização da obediência aos procedimentos.

REFERÊNCIAS

ABED - **Associação Brasileira de Educação a Distância**. O que é educação a distância. Disponível em: http://www.abed.org.br/faq.asp?Faq_ID=8. Acesso em: 24 ago. 2010a.

_____. **Censo ead.br**. São Paulo : Pearson Education do Brasil, 2010b.

ACIOLI, Catarine G. O papel da Ação Civil Pública no Controle Judicial das Políticas Públicas de Saúde no Brasil. **Cadernos de Direito da FAL**. Maceió. – nº 02: 95 – 134, jan./jun. 2006.

BARREYRO, Gladys B. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: INEP, 2008.

BELLONI, Maria L. **Educação a distância**. Campinas: Autores Associados, 2008.

BONFIM, Thiago R. Os Princípios Constitucionais e o Condicionamento da Interpretação da Constituição. **Revista do Mestrado em Direito**, v. 2, n 2, jun (2006 -), Maceió: Nossa Livraria, 2006, p. 383-389.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 238/2010**. Aprovado em 11/11/2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 367/2005**. Aprovado em 05/10/2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 253/2006**. Aprovado em 09/11/2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 310/2011**. Aprovado em 03/08/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 359/2011**. Aprovado em 01/09/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 467/2011**. Aprovado em 10/11/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BRASIL. CNE. **Parecer CNE/CES 533/2011**. Aprovado em 07/12/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

BUCCI, M. P. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, M. P. (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.p. 1-49.

CAMPOS, Regina H. (org.). **Helena Antipoff: textos escolhidos**. São Paulo: Casa do psicólogo, 2002.

CAPES. **Edital nº 1**. Chamada pública para seleção de pólos municipais de apoio presencial e de cursos superiores de instituições federais de ensino superior na modalidade de educação a distância para o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. 2005. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/editais/editaluab1.pdf>. Acesso em 29, jul, 2012.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB Fácil. Leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CASTRO, Cláudio M. Ensino de massa: do artesanato à Revolução Industrial. In: MALNIC, Gerard; STEINER, João E. (orgs.). **Ensino superior: conceito e dinâmica**. São Paulo: Edusp, 2006.p. 213-242.

CHAVES FILHO, Hélio. Regulação da modalidade EAD no Brasil. In: LITTO, Frederic M; FORMIGA, Marcos (orgs.) **Educação a distância: o estado da arte**. Vol. 2. e ed. São Paulo: Pearson Educacion do Brasil, 2012. p. 344-361.

CHIANTIA, Fabrizio C. **Parecer: Qual o amparo legal para a educação a distância no Brasil?** São Paulo: ABED, abril de 2008.

CHIZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Editores Associados, 2001. p. 31-54.

CUNHA, Luis A. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à Era Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1980.

CURY, Carlos R. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A Educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Editores Associados, 2001.p. 69-80.

_____. Educação superior: setor público e iniciativa privada. In: MORHY, Lauro (org). **Universidade em questão**. Vol. 1. Brasília: UNB, 2003, p. 16 – 30.

_____. Decreto nº 2.207 (1997). Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1997.

_____. Decreto n.º 2.494. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96). Brasília, DF: Senado, 1998.

_____. Decreto n.º 2.561 (1998). Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Senado, 1998.

_____. Decreto nº. 5.622 (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. Brasília, DF: Senado, 2005.

_____. Decreto nº. 5.626 (2005). Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília, DF: Senado, 2005.

_____. Decreto nº. 5.773 (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. Brasília, DF: Senado, 2006.

_____. Decreto nº.5.800 (2006).Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, DF: Senado, 2006.

_____. Decreto nº.6.096 (2007). Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF: Senado, 2007.

_____. Decreto nº.6.303 (2007). Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que 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. Brasília, DF: Senado, 2007.

DIAS, Rosilâna A.; LEITE, Lígia S. **Educação à distância: da legislação ao pedagógico**. Petrópolis: Vozes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DREZE, J.; DEBELLE, J. **Concepções da universidade**. Fortaleza: UFC, 1983.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Editores associados, 2001.p. 241 – 254.

FÉTIZON, Beatriz A.; MINTO, César A. Ensino a distância: equívocos, legislação e defesa da formação presencial. In: SOUZA, Dileno D.; SILVA JÚNIOR, João R.; FLORESTA, Maria G. (orgs.). **Educação a distância: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2010, p. 455-174.

GOMES, Magno F. Natureza, Regime Jurídico e Níveis de Especialização das Instituições de Ensino Superior. **Direito Público**, Vol. 1, nº 29, Set-Out/2009. Disponível em: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/752>>. Acesso em: 11 jun 2012.

_____. Lei n.º 9.394 (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. Lei n.º 10.861(2004). Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília, DF: Senado, 2004.

LESSA, Shara C. Os reflexos da legislação de educação a distância no Brasil, **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, São Paulo, vol. 10, p.1-

17, 2010. Disponível em:
http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2010/2010_232010234551.pdf. Acesso em: 01 jul 2012.

LITTO, Frederic M. O atual cenário internacional da EAD. In: LITTO, Frederic M. FORMIGA, Manuel M. (orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Educacion do Brasil, 2009.

LOBO NETO, Francisco J. Educação a distância: formas e normas. In: OLIVEIRA, Fátima B. (org.). **Desafios da educação: contribuições estratégicas para o ensino superior**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009, p. 127-134.

MARBACK NETO, Guilherme. **Avaliação: instrumento de gestão universitária**. Vila Velha, Hoper, 2007.

MERCADO, Luis P. **Formação continuada de professores e novas tecnologias**. Maceió: Edufal, 1999.

_____. **Novas tecnologias na educação: reflexões sobre a prática**. Maceió: Edufal, 2002.

MONTESQUIEU, Charles L. **O Espírito das leis**. São Paulo: Martins, 2005.

MOORE, Michel; KEARSLEY, Greg. **Educação à distância: uma visão integrada**. São Paulo: Thomson, 2007.

MOTA, Ronaldo. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Educacion do Brasil, 2009. p. 297-303.

MURIEL, Roberta. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI: análise do processo de implantação**. Brasil: Hoper, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998. Normatizava os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de

graduação e educação profissional tecnológica a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 1998.

_____. Portaria n.º 2.253, de 18 de outubro de 2001. Autoriza as IPES a introduzirem, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 out. 2001.

_____. Portaria n.º 1180, de 06 de maio de 2004. Institui a Comissão Especial de Acompanhamento e Verificação, incumbida de acompanhar e verificar a exatidão do cumprimento das disposições estabelecidas na Resolução CES/CNE n.º 1/2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 mai. 2004, Seção 2, página 9.

_____. Portaria n.º 2.051, de 09 de julho de 2004. Estabelece a periodicidade das avaliações dos cursos de graduação independentemente da modalidade. Com relação aos alunos estabelece a aplicação de questionário socioeconômico no primeiro e no último ano do curso para compor seu perfil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 2004, Seção 1, página 12.

_____. Portaria n.º 3.643, de 09 de novembro de 2004. Define qual o órgão competente para habilitar o credenciamento de novas instituições de educação superior (IES) que ofereçam cursos na modalidade a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 nov. 2004, Seção 1, página 18.

_____. Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Define o que o governo compreende por modalidade semipresencial. Regulamenta que poderão ser ofertadas as disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% da carga horária total do curso. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2004, Seção 1, p. 34.

_____. Portaria n.º 4.361, de 29 de dezembro de 2004. Estabelece os processos de credenciamento e credenciamento das IES que ofertam cursos nas modalidades presencial e a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2004, Seção 1, páginas 66/67.

_____. Portaria n.º 4.363, de 29 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a autorização e reconhecimento de cursos sequenciais da educação superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2004.

_____. Portaria n.º 300, de 30 de janeiro de 2006. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev. 2006.

_____. Portaria n.º 873, de 07 de abril de 2006. Autoriza, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2006.

_____. Portaria Normativa n.º 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2007.

_____. Portaria Normativa n.º 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) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007.

_____. Portaria n.º 1.081, de 29 de agosto de 2008. Aprova, em extrato, o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2008.

_____. Portaria n.º 1.264, de 17 de outubro de 2008. Institui o Instrumento de Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2008.

_____. Portaria n.º 10, de 02 de julho 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jul. 2009, Seção 1, página 17.

PIAGET, Jean. **A psicologia da Inteligência**. Lisboa: Fundo de Cultura, 1967.

RANIERI, Nina B. **Educação superior, direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996). São Paulo: Edusp Fapesp, 2000.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SABBATINI, Marcelo. Inevitável bom negócio: o discurso da educação a distância (EAD) na perspectiva do ensino superior privado. **ESUD 2012 – IX Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância**. Recife-PE, 2012.

SAMPAIO, Helena. **Ensino Superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec, 2000.

SANTOS, Cleber N. **Políticas de educação a distância para o ensino superior**: o

foco no aluno do Sistema UAB/UFAL. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2011.

SAVIANI, Demerval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71. In: SAMPAIO, Helena. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez, 1980. p. 39-65.

SILVA, José A. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Carmén L. (coord.). **Constituição e Segurança Jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 15 – 67.

SILVA JUNIOR., João R.; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces do ensino superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção**. São Paulo: Cortez, 2001.

SOUSA, José V. **O ensino superior privado no Distrito Federal: uma análise de sua recente expansão (1995-2001)**. 2003. Tese de Doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília.

SOUZA, Carlos A. **Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico**. São Paulo: LTr, 1996.

SUCUPIRA, Newton. O Ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (org.) **A Educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Editores Associados, 2001.

TOSTA, Jorge. **Manual de interpretação do Código Civil: as normas de tipo aberto e os poderes do juiz**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

TRAMONTIN, Raulino; BRAGA, Ronald. O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil. In: MENDES, Candido; CASTRO, Cláudio M. (Org.). **Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado**. Rio de Janeiro: Educam, ABM, 1984. p. 19-50.

VOLPI, Marina T. **A universidade e sua responsabilidade social**. Porto Alegre: Edipucrs, 1996

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.