



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Fabio de Almeida Soares

**A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: legislação, qualidade e gestão no âmbito
do ensino superior**

Rio de Janeiro

2019

Fabio de Almeida Soares

**A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: legislação, qualidade e gestão no âmbito
do ensino superior**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Carmen Irene Correia de Oliveira

RIO DE JANEIRO

2019

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

Soares, Fabio de Almeida

S676 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: legislação, qualidade e gestão no âmbito do ensino superior / Fabio de Almeida Soares. -- Rio de Janeiro, 2019.

114 f.

Orientadora: Carmen Irene Correia de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

1. Educação a Distância. 2. EaD. 3. Legislação. 4. Qualidade. 5. Gestão. I. Oliveira, Carmen Irene Correia de, orient. II. Título.

Fabio de Almeida Soares

**A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: legislação, qualidade e gestão no âmbito
do ensino superior**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Jairo dos Santos
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Alcides Wagner Serpa Guarino
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof^ª. Dra. Lucia Helena Pralon dos Santos
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof^ª. Dra. Carmen Irene Correia de Oliveira (Orientadora)
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Ao meu amado, avó Walter Gomes de Almeida (*in memorian*), por ter sempre acreditado em mim, me amado e me aconselhado. Ser humano em quem sempre me espelhei durante minha vida inteira. Muito obrigado por ter nascido seu neto!

Ao meu amado pai, Tarcísio José de Souza Soares, por ter me demonstrado como se constrói a moral, o respeito e o caráter dignos de louvor. Muito obrigado por ter nascido seu filho!

Ao meu amado e desejado filho, Walter Bastos Soares, por me completar e sempre me apoiar nas decisões fundamentais para nossas vidas. Muito obrigado por ter nascido meu filho!

AGRADECIMENTOS

Como cristão, não poderia ser diferente. Sendo assim, agradeço a primeiramente Deus por tudo que tem me proporcionado como experiência. Não há nada que eu faça e me deixe completo se não houver sua presença e minha vida.

À minha orientadora Professora Dr^a. Carmen Irene Correia de Oliveira, a quem possuo extrema admiração, respeito, carinho e amizade. Possuidora de grande conhecimento acadêmico e de gestão. Precisamos de mais pessoas assim dentro das nossas Universidades!

Especial agradecimento à Luciane Teixeira de Carvalho e Lucinéa Teixeira de Carvalho, pelos momentos felizes que vivemos juntos, sempre me incentivando e contribuindo para o sucesso desta empreitada.

Aos amigos Thiago, Luiz, Gustavo, André, Dani, Joana, João, Patrícia, e tantos outros que me fizeram rir e relaxar, mantendo-me firme no propósito de seguir adiante!

RESUMO

SOARES, Fabio de Almeida. **A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: legislação, qualidade e gestão no âmbito do ensino superior**. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O tema desta dissertação abrange a EaD e os instrumentos reguladores contemporâneos, tendo como proposta a análise do desenvolvimento destas regulações direcionadas ao ensino superior a distância no Brasil, tendo em vista sua expansão. Objetivou-se realizar uma profunda revisão bibliográfica contextualizando a expansão da EaD no ensino superior, bem como realizar o levantamento da legislação mais relevante à EaD no período entre 1996 e 2018, com a finalidade de correlacionar tal legislação às exigências mínimas contidas nos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância; e, por fim, analisar cronologicamente e de forma contextualizada toda essa legislação, considerando os aspectos econômico, político, social e ideológico deste período. A base metodológica deste estudo incluiu a análise documental realizada através de alguns procedimentos estabelecidos por Cellard (2010). Após a união de todo esse aporte teórico relacionado à EaD, as análises também servirão para tentar responder aos seguintes questionamentos: Qual o significado de todo esse conjunto de regulamentações? Há um padrão na elaboração? Caso exista, aponta para qual caminho? Verificou-se que a EaD tem potencial para situações críticas em um contexto de déficit, e sua adoção se justifica em função da vastidão geográfica do Brasil, da grande diversidade e desigualdade, da sua possibilidade de atingir grandes distâncias, entre outras. Contudo, se evidenciou alguns pontos de fragilidade, sobretudo, em relação ao profissional tutor e em relação à sustentabilidade financeira da IES públicas, o que afeta diretamente à qualidade da EaD. Também foi constatada a necessidade de revisão e atualização (em andamento) dos Referenciais de Qualidade; bem como a necessidade de pesquisas futuras na área para se conhecer e compreender os impactos proporcionados pelas recentes regulamentações.

Palavras-chave: Educação a Distância; EaD; Legislação; Qualidade; Gestão

ABSTRACT

SOARES, Fabio de Almeida. **DISTANCE EDUCATION: legislation, quality and management in higher education**. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The theme of this dissertation covers the EAD and the contemporary regulatory instruments, having as proposal the analysis of the development of these regulations directed to distance higher education in Brazil, with a view to its expansion. The objective was to carry out a thorough bibliographical review contextualizing the expansion of the EAD in higher education, as well as to carry out the survey of the most relevant legislation to the EAD in the period between 1996 and 2018, in order to correlate such legislation with the minimum requirements contained in the Quality References for Higher Distance Education; and, finally, to analyze chronologically and contextually all this legislation, considering the economic, political, social and ideological aspects of this period. The methodological basis of this study included documentary analysis performed through some procedures established by Cellard (2010). After the union of all this theoretical contribution related to EaD, the analyzes will also serve to try to answer the following questions: What is the meaning of this whole set of regulations? Is there a pattern in the elaboration? If so, which way? It was verified that the EAD has potential for critical situations in a deficit context, and its adoption is justified due to the geographic diversity of Brazil, the great diversity and inequality, its possibility of reaching great distances, among others. However, there were some weaknesses, especially in relation to the tutor and in relation to the financial sustainability of the public HEI, which directly affects the quality of the EaD. It was also verified the need to review and update (in progress) the References; as well as the need for future research in the area to understand and understand the impacts of recent regulations.

Key-words: Distance Education; EaD; Legislation; Quality; Management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Documentos que serão analisados no terceiro Capítulo.....	22
Quadro 2 - Comparativo entre as Portarias sobre Disciplinas Híbridas.....	51
Quadro 3 - Instrumentos reguladores da EaD.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED -	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABT -	Associação Brasileira de Tecnologia Educacional
ANPED -	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAPES -	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAD –	Coordenação de Educação a Distância da UNIRIO
CEDERJ -	Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CES -	Câmara de Educação Superior
CI -	Conceito institucional
CNE –	Conselho Nacional de Educação
EaD –	Educação a Distância
GAB –	Gabinete
IES -	Instituições de Ensino Superior
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996
MBA -	Master Business Administration
MEB -	Movimento da Educação de Base
MEC-	Ministério da Educação
PDI -	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAP -	Programa Nacional de Formação em Administração Pública
PNE -	Plano Nacional de Educação
PPC -	Projetos Pedagógicos dos Cursos
PPI -	Projeto Pedagógico Institucional
PPP -	Projeto Político Pedagógico
PROGRAD -	Pró-Reitoria de Graduação da UNIRIO
PROUNI –	Programa Universidade para Todos
REUNI –	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAPIEnS -	Sistema de acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
SEB -	Secretaria da Educação Básica
SEED -	Secretaria de Educação à Distância
SERES -	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu - Secretaria de Educação Superior
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCU - Tribunal de Contas da União
TIC - Tecnologias de informação e comunicação
UAB - Universidade Aberta do Brasil
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIREDE - Associação Universitária em Rede
UNIRIO – Universidade Federal do Estado do rio de Janeiro
UP - Universidade Pedagógica de Moçambique

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A LEGISLAÇÃO EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE, E OS SENTIDOS CONSTRUÍDOS NESTES INSTRUMENTOS	23
2.1 OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE E A LEGISLAÇÃO EM DIÁLOGO ...	24
2.1.1 Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem ...	25
2.1.2 Sistemas de Comunicação	29
2.1.3 Material-Didático.....	31
2.1.4 Avaliação	33
2.1.5 Equipe multidisciplinar.....	36
2.1.6 Infraestrutura de apoio	38
2.1.7 Gestão Acadêmico-Administrativa	40
2.1.8 Sustentabilidade financeira	42
2.1.9 Apontamentos gerais	44
2.2 OS SENTIDOS CONSTRUÍDOS NOS INSTRUMENTOS REGULADORES.....	45
2.2.1 Os Planos Nacionais de Educação no século XXI (PNE)	47
2.2.2 Regulamentando aspectos gerais da EaD.....	48
2.2.3 Regulamentando o Art. 80 da LDB/96	53
2.2.4 Algumas consolidações de sentidos depreendidos	55
3 O MACRO CONTEXTO DA EaD NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS REGULADORES	59
3.1 CONTEXTUALIZANDO OS DOCUMENTOS	60
3.2 SITUANDO O MACROCONTEXTO LEGAL EM EaD	66
3.2.1 – Na última década do século XX.....	67
3.2.2 – Contexto dos governos de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.....	75
3.2.3 – Educação e Sociedade e os rumos da EaD.....	91
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
5 REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

Há quase oito anos tive a oportunidade de ingressar no quadro de servidores efetivos da UNIRIO através de concurso público. Ocupando o cargo de administrador, fui alocado desde então, pela gestão administrativa desta Universidade, na Coordenadoria de Educação a Distância (CEAD), e este foi, profissionalmente, meu primeiro contato com a área da Educação, em especial a voltada à modalidade a distância (doravante EaD¹), não como aluno, mas como parte integrante de uma equipe técnica que iria proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento e a oferta, nesta modalidade, de cursos de graduação, especialização e de extensão à comunidade.

Em nosso trabalho cotidiano, descobri que nem tudo eram flores, e, devido a alguns entraves legais, operacionais e orçamentários, a efetividade e produtividade do nosso trabalho ficavam comprometidas. Para minimizar o impacto dessas questões, iniciei uma busca mais aprofundada nas diversas normatizações externas e internas existentes relacionadas ao trabalho, com a finalidade de atender ao Princípio Constitucional da Eficiência, conduzindo de forma célere nossos procedimentos/processos internos, amenizando perdas e distorções, aumentando o grau de transparência pública, e aperfeiçoando a prática de todos os profissionais com a EaD.

Sentindo, pois, a necessidade de ir adiante, além das práticas profissionais diárias, decidi aprofundar, através da pesquisa acadêmica, esse respectivo tema, no qual surgiu este projeto de pesquisa que trabalha com questões relativas à Educação a Distância no Ensino Superior Público em nível Federal.

Especificamente, em se tratando desta Universidade, onde cumulativamente trabalho e desenvolvo minha pesquisa, o projeto de EaD, na UNIRIO, surgiu em 17 de março de 1994,

¹ Conforme consta no site do MEC, existe diferença entre as siglas EaD (Educação a Distância) e EAD (Educação Aberta e a Distância): “Antes de começarmos a falar sobre EaD e EA, ressaltamos que ao longo desta disciplina você vem estudando diferentes conceitos de educação à distância. [...] Moore e Kearsley (1996) definem educação a distância como um conjunto de métodos instrucionais em que a ação dos professores são executadas à parte das ações dos alunos, mesmo que hajam ações continuadas que se efetivem na presença do aluno. Porém, a comunicação entre professor e aluno deve ser facilitada por meios tecnológicos, sejam os impressos, mecânicos, eletrônicos ou digitais. Como você pode perceber, no conceito dos autores acima, um aspecto central, já bastante conhecido, é a separação espacial e/ou temporal entre quem ensina e quem aprende, resolvida por meio do uso das tecnologias da comunicação. Por educação aberta entende-se aquela que se estrutura segundo o modelo de aprendizagem cuja ênfase está numa aprendizagem mais autônoma e flexível, de maior acessibilidade aos estudantes, pois coloca à sua disposição um currículo que pode ser estruturado a partir da escolha do estudante. Além disso, ele pode também optar pela forma e pelo tempo (período) em que vai cursar cada disciplina. Um curso a distância pode ser estruturado com base numa aprendizagem aberta, mas, necessariamente, a aprendizagem aberta não se dá apenas pela educação a distância, pode ser realizada na forma semipresencial, ainda que os casos mais comuns sejam de educação aberta a distância.” Disponível em <http://redeotec.mec.gov.br>. Acesso em 22 fev. 2019.

Sendo assim, utilizarei neste trabalho a sigla “EaD” em referência à Educação a Distância.

através da Resolução nº 1.168, assinada pelo Reitor Sérgio Luis Magarão. Esta mesma resolução criou a Coordenadoria de Educação a Distância que ficou vinculada ao então Centro de Ciências Humanas (atual Centro de Ciências Humanas e Sociais) até 2005, quando passou a ser subordinada diretamente à Reitoria (UNIRIO, 2018).

“A Coordenadoria de Educação a Distância (CEAD) é o órgão responsável por assegurar, assessorar, apoiar e incentivar ações em nível de ensino, pesquisa e extensão que se caracterizem pela modalidade a distância e semipresencial.” (UNIRIO, 2018).

Conforme os demais setores da educação, a CEAD sempre se balizou pelas políticas nacionais que determinam seu funcionamento e financiamento.

A oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*, na modalidade a distância na UNIRIO, são empreendimentos em parceria com o Consórcio do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ) e da Universidade Aberta do Brasil (UAB/CAPES²).

Através da Ordem de Serviço da Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD n.º 02, de 03 de maio de 2016, foi regulamentada, inclusive, a Dupla Diplomação de alunos pela UNIRIO e pela Universidade Pedagógica de Moçambique (UP) no âmbito do Convênio de Acordo Cultural entre as duas universidades. A Dupla Diplomação é um ato oficial da UNIRIO por meio do qual o formando da Universidade Pedagógica de Moçambique (UP), no Curso de Ensino Básico, com Habilitação em Educação na Infância, na Modalidade de Educação a Distância, é investido do grau de Licenciado em Pedagogia após a integralização do currículo do respectivo curso de graduação (UNIRIO, 2016).

Esta possibilidade de ampliação e financiamento da EaD através de convênios com as instituições públicas de ensino superior, credenciadas nos termos do Decreto no 5.622, de 19 de dezembro de 2005, para o oferecimento de cursos e programas de educação superior a distância no Sistema UAB, tornou-se possível através da criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, pelo Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006.

O caput do art. 1º deste decreto dispõe que o Sistema UAB será 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.

² A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação do Ministério da Educação (MEC), desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação. Em 2007, passou também a atuar na formação de professores da educação básica ampliando o alcance de suas ações na formação de pessoal qualificado no Brasil e no exterior. A Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (atual Capes) foi criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto nº 29.741, com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país". Disponível em <http://www.capes.gov.br>. Acesso em 22 fev. 2019.

No parágrafo único deste artigo constam os seguintes 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.

Portanto, em conformidade com o decreto 5.800/2006, atualmente a UNIRIO oferece na modalidade EaD, licenciaturas em Pedagogia, Matemática, História e Turismo. Também participou desde 2006 da oferta do curso de especialização a distância na área da Educação Especial. A partir de 2009, participou da oferta do curso de especialização vinculado ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), lançado em 2009; e do Curso de Especialização em Saúde da Família, em 2013 (UNIRIO, 2018).

A CEAD também atua em parceria com aqueles que desenvolvem empreendimentos na modalidade a distância, como por exemplo, docentes da graduação presencial que optam por ofertar suas disciplinas na modalidade EaD, oferecendo a estes profissionais todo subsídio técnico e operacional para a efetivação desta oferta.

Sendo assim, realizei um minucioso levantamento dos instrumentos governamentais mais importantes à EaD, do período entre dezembro de 1996 (publicação da LDB) e dezembro de 2018 (final do levantamento), inicialmente, com a finalidade de perceber como estes instrumentos abordam os principais tópicos relacionados à qualidade nesta modalidade, e, num segundo momento, analisá-los sob o ponto de vista da rede que se estabelece entre os elementos diretamente envolvidos: governos, pesquisadores, educadores, educandos, gestores institucionais, organismos internacionais, etc.

Ante o exposto, o tema desta dissertação abrange a EaD e os instrumentos reguladores contemporâneos, tendo como objetivo geral a análise do desenvolvimento destas regulações direcionadas ao ensino superior a distância no Brasil, tendo em vista sua expansão. Por sua vez, os objetivos específicos incluem: (a) realizar a revisão bibliográfica que contextualiza a expansão da EaD no ensino superior; (b) realizar o levantamento da legislação mais relevante à EaD no período proposto; (c) correlacionar tal legislação às exigências mínimas de qualidade exigidas em âmbito nacional; e, por fim, analisar cronologicamente e de forma contextualizada toda essa legislação, considerando os aspectos econômicos, políticos, social e ideológico deste período. Considerando a atuação de cada governo.

A literatura da área de educação a distância situa as últimas 2 (duas) décadas como as mais importantes para essa modalidade, pois elas foram o cenário de mudanças que configuraram os atuais modelos existentes, crescendo exponencialmente em diversos países, aumentando o interesse por esta forma particular de ensino e aprendizagem. Em toda essa trajetória nunca houve tantos experimentos tentando argumentar a favor e contra, bem como nunca houve tantos novos defensores deste novo formato, incluindo-se nesse rol, especialistas de outras áreas que não a da educação tradicional (PETERS, 2004).

Segundo Peters, essa importância que a EaD vem ganhando é devido a sua estrutura estar relacionada com muitas formas de aprendizagem on-line, portanto, é evidente a importância do uso das novas tecnologias nessa área, para poder dar conta de sua principal característica: a distância física entre professor e aluno. Por isso, uma das preocupações primordiais é o ajuste das formas de comunicação que garantam a interação entre os diferentes atores nesse tipo de modalidade (GOUVÊA; OLIVEIRA, 2006).

Peters (2004) destaca que o crescimento exponencial na EaD, nas últimas duas décadas, se justifica devido à ocorrência de quatro inovações: o aperfeiçoamento da tecnologia dos computadores, a tecnologia multimídia, a tecnologia de compactação digital de vídeo e a tecnologia de internet. Ressalta ainda que o foco nas mudanças de paradigma educacional está na mudança de aprendizado tradicional para o informatizado, e que a interação virtual cada vez mais irá substituir a interação face a face. Sendo assim, a educação passa a enfrentar demandas diretamente ligadas às questões que emergem deste novo contexto.

A década de 1990 foi muito significativa para a educação como um todo, pois a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, doravante LDB) foi o marco regulador da EaD, destacando legalmente essa modalidade de ensino/aprendizagem como parte integrante dos sistemas de ensino Nacionais (PRETI, 2007).

A partir de então, a EaD ganhou visibilidade, contribuindo não somente para a democratização do acesso às universidades como também pelas discussões suscitadas sobre os novos paradigmas educacionais para o novo século. Além de esta modalidade ser um recurso para promover o acesso das camadas populares à educação, também é concebida como uma modalidade adequada à expansão e à consolidação da formação continuada na área de formação de professores, foco do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (PRETI, 2007).

Após a promulgação da LDB, naturalmente, a legislação sobre EaD foi ampliada em seus diversos níveis, das normas gerais às normas específicas, das leis às portarias, imprescindíveis para que esta modalidade fosse colocada em prática no Brasil, criando-se assim a segurança jurídica necessária para a consolidação desta modalidade.

Lessa (2011) afirma que a legislação que regulamenta a EaD é fundamental para a quebra do paradigma de que existe qualidade apenas na modalidade presencial. Assim, a legislação existente em relação à EaD, não deve ser rechaçada como um entrave ao seu desenvolvimento, mas sim reconhecida pelo seu espírito protetor, incentivador e regulador, como necessário.

Essa mesma literatura, de um modo ou de outro, destaca os primórdios da EaD indicando que não se trata de uma modalidade tão recente, mas cujos diferentes modelos se pautam pelas tecnologias de cada época: das cartas à internet. Por isso, as pesquisas, em regra, apresentam um histórico em termos mundiais e nacionais das iniciativas educacionais baseadas em tecnologias de comunicação e que se configuram pela distância entre o professor e o aluno, discutindo as possibilidades de interação, produção de materiais a partir dos recursos tecnológicos e os modelos possíveis (BAYMA, 2009; BEHAR, 2013; FRAGALE FILHO, 2003; KENSKI, 2004; LITWIN, 2000; PETERS, 2001, 2004; SILVA, 2006;).

Em vista disso, é importante mencionar um breve histórico, por ele ser responsável pela consolidação de uma “memória” oficial da EaD como uma modalidade antiga e dependente das técnicas/tecnologias como meios alternativos para a não contiguidade física entre aquele que “ensina” e aquele que “aprende”. Hoje, noções de termos como mediação, ambiente virtual de aprendizagem e equipe multiprofissional são essenciais para o entendimento da complexidade de relações que envolvem essa modalidade.

Se voltarmos à década de 1960, veremos que foi no governo do então presidente Jânio Quadros que se iniciou no Brasil o “Movimento da Educação de Base - MEB”, através do Decreto 50.360/1961, que determinava que Governo Federal fornecesse recursos para sua realização, através de convênio firmado entre emissoras católicas, o MEC e outros órgãos da administração (PAIVA, 2003).

O MEB utilizava a EaD como ferramenta fundamental, que consistia num sistema de rádio-educação e contava com uma equipe de trabalho composta por professores, supervisores, locutores, e pessoal de apoio (os monitores) que eram colaboradores voluntários do movimento.

No funcionamento das escolas radiofônicas estavam presentes os monitores – escolhidos na própria comunidade, treinados pelo MEB e encarregados de provocar discussões sobre o assunto da aula transmitida pelo rádio, de verificar os exercícios e estimular os alunos para o estudo [...] (PAIVA,

2003, p. 223)

Esse e outros eventos marcam o desenvolvimento da EaD em um contexto de iniciativas esparsas e não centralizadas em termos governamentais. O ano de 1996 vai marcar a legitimação da educação a distância (EaD), em termos legais, já que a LDB a institucionalizou em alguns níveis de ensino. Assim, um cenário que se configura tendo a EaD como alternativa em situações específicas de aprendizagem, se redimensiona com as novas possibilidades de adoção que passam a existir (LESSA, 2011).

Atualmente, no tocante à multiplicidade de ações existentes em EaD, há um tipo de gradação que deve ser entendida considerando o estatuto de cada instrumento legal, quais sejam as normas legais (que criam, alteram ou extinguem direitos e obrigações: leis complementares, leis ordinárias, etc), e as infralegais³ (que servem para regulamentar as leis; especificando e detalhando o que a lei determinou: decreto, portarias, resoluções, etc).

Além de todo esse aparato regulamentador da EaD, em 2003, foi criado, pelo Ministério da Educação, a primeira versão de um documento governamental que discutia a qualidade e gestão para esta modalidade, denominado “Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância” (doravante “Referenciais de Qualidade”). Em 2007 uma comissão de especialistas foi constituída para construir uma segunda versão deste documento em vigor até o presente momento.

Importante destacar, que mesmo sendo um documento que teve sua segunda (e última versão⁴) realizada há mais de dez anos, continua válido e circunscrevendo-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas.

[...] circunscrevem-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Decreto 5622, de 20 de dezembro de 2005, do Decreto 5773 de junho de 2006 e das Portarias Normativas 1 e 2 de 11 de janeiro de 2007 [...] (BRASIL, 2007)

³ Alguns instrumentos infralegais que compõem a legislação nacional: a) Decretos: “São atos do Chefe do Poder Executivo do ente federativo (Presidente da República, Governador ou Prefeito)”; b) Resoluções: “São atos editados por altas autoridades dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (exceto o Chefe do Poder Executivo, pois este expede decretos), tais como os Ministros de Estado e Secretários Estaduais ou Municipais, os Presidentes de Tribunais e Presidentes de Casas Legislativas, sob matéria de sua competência.” c) Portarias: “As portarias, da mesma forma que os demais atos ordinatórios, tais como as instruções, circulares, avisos, ofícios e ordens de serviços, são ordens dadas pelos superiores, em função do poder hierárquico, no âmbito interno da Administração.” (KNOPLOCK, 2007)

⁴ Haja vista a última versão dos Referenciais ser de 2007, ressalto que até o término do período em que se encerraram nossas análises (dezembro de 2018), um Grupo de Trabalho (instituído pelo MEC através das Portarias nº 50 de 03/07/2018 e nº 78 de 19/09/2018) estava desenvolvendo uma atualização destes Referenciais em conformidade com as diretrizes curriculares dos cursos da educação superior e as diversas tecnologias da informação e comunicação, bem como o disposto no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

Consoante o entendimento do Ministério da Educação contido no próprio documento, a EaD não pode ser definida por um único modelo de práticas pedagógicas e de execução, entretanto, o tipo de metodologia e tecnologia que serão utilizadas irá depender da natureza do curso, das necessidades estudantis, e do próprio programa de curso, que poderá dispor de combinações de linguagens variadas e possuir diferentes formatos. Contudo, a compreensão sobre a Educação, como um todo, deve se sobrepor a qualquer modo de sua organização, seja presencial ou a distância.

Portanto, as discussões geradas em torno das características próprias da EaD só possuem relevância num contexto de debates políticos e pedagógicos da ação educativa, de modo que a institucionalização desta modalidade, sobretudo em projetos de curso de graduação, precisa garantir que a dimensão técnico-científica e política estejam presentes no processo de formação.

A partir da necessidade de uma abordagem sistêmica que envolvesse as dimensões: aspectos pedagógicos; recursos humanos e infraestrutura, foram elaborados os Referenciais de Qualidade, que embora seja um documento governamental que não tenha força de lei, suas orientações deverão possuir função indutora que irão nortear as disposições legais do poder público relacionados aos processos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada (BRASIL, 2016).

Esse documento possui oito tópicos principais que devem estar integralmente expressos no Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância, que são: (I) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; (II) Sistemas de Comunicação; (III) Material didático; (IV) Avaliação; (V) Equipe multidisciplinar; (VI). Infraestrutura de apoio; (VII) Gestão Acadêmico-Administrativa; (VIII) Sustentabilidade financeira.

Nos últimos anos surgiram inúmeras pesquisas voltadas à EaD, e com diferentes enfoques, por exemplo: relacionados à expansão, Alonso (2010); à democratização e expansão, Hernandez (2017); à qualidade, Figueiredo (2016); entre outros temas.

Contudo, a relevância desta pesquisa está no fato de que, impreterivelmente, há sempre de se pensar na disposição dos instrumentos reguladores da EaD, considerando sua natureza jurídica: lei; decreto; resolução, portaria etc., e, a partir daí, entender legalmente toda estrutura, com a finalidade de se fazer cumprir todos os elementos indispensáveis à condução de uma EaD de qualidade, sem deixar de lado os anseios dos demais organismos que influenciam na conduta e nas modificações da EaD.

Nesse contexto, Lessa (2011) afirma que se torna apropriado realizar uma reflexão crítica sobre a necessidade e a importância da interpretação adequada da legislação, e das demais determinações governamentais, objetivando garantir a credibilidade do processo sem esquecer quais os reflexos nas Instituições de Ensino Superior (IES) que adotam a EaD.

Consequentemente, construirei um caminho possibilitando que esta pesquisa realize a união de todo esse aporte teórico relacionado à EaD às análises pertinentes, tentando entender e responder alguns questionamentos relevantes, como por exemplo: Qual o significado de todo esse conjunto de regulamentações? Há um padrão na elaboração? Caso exista, aponta para qual caminho?

A abordagem estratégica utilizada nesta pesquisa seguiu as seguintes etapas: inicialmente, uma análise documental tratando da documentação primária: legislação nacional e documentos que subsidiaram atos legais do poder público; Em seguida uma revisão bibliográfica de teóricos da área de estudos em EaD como Lobo Neto, Shara Lessa, Otto Peters, Oreste Preti, Kátia Alonso, entre outros, além da leitura de projetos políticos nacionais, como a UAB, PROUNI, REUNI, e discursos pós e contras de organismos nacionais e internacionais, como os da UNESCO e do Banco Mundial, por exemplo, que estimulam a EaD a partir de discursos neoliberais e massivos, em contrapartida a sua utilização como estratégia central de aumento das estatísticas educacionais.

A análise documental a qual me proponho seguirá alguns procedimentos estabelecidos por Cellard (2010). Nesse sentido, esta pesquisa possui delineamento qualitativo, na medida em que as análises se ocupam de uma interpretação discursiva.

Para a reflexão crítica do documento, Cellard propõe uma subdivisão em cinco dimensões:

O contexto:

Não se pode prescindir de conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado. (p. 299)

O(s) autor(es):

Parece, efetivamente, bem difícil compreender os interesses (confessos, ou não) de um texto, quando se ignora tudo sobre aquele ou aqueles que se manifesta, suas razões e as daqueles a quem eles se dirigem. (p. 300)

Autenticidade e confiabilidade do texto;

Não basta, entretanto, informar-se sobre a origem social, a ideologia ou os interesses particulares do autor de um documento. É também importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida. (p 301)

Natureza do texto:

[...] a abertura do autor, os subentendidos, a estrutura de um texto podem variar enormemente, conforme o contexto no qual ele é redigido. (p. 302)

Conceitos-chave e a Lógica interna do texto:

Deve-se também prestar atenção aos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados. Finalmente, é útil examinar a lógica interna, o esquema ou o plano do texto: Como um argumento se desenvolveu? Quais são as partes principais da argumentação? etc. Essa contextualização pode ser, efetivamente, um precioso apoio, quando, por exemplo, comparam-se vários documentos da mesma natureza. (p. 303)

Sendo assim, utilizarei esta metodologia para realizar (no terceiro Capítulo desta dissertação), inicialmente, uma pré-análise através da elaboração de um quadro analítico contendo todos os documentos que serão trabalhados (treze no total), e, em seguida, desenvolver a respectiva interpretação discursiva contextualizando o surgimento de cada documento. E, deste modo, tentar entender e responder os questionamentos apontados anteriormente.

Ao longo minha formação educacional e profissional, percebi algumas questões que sempre foram elementos de discussão nos espaços da EaD, como, por exemplo, a obrigatoriedade de momentos presenciais, que até recentemente estavam estabelecidos na legislação; a expansão de disciplinas híbridas; a vinculação precária do tutor; recentemente, a escassez de recursos; etc. Acredito que as atividades profissionais que desempenho na EaD farão com que eu possa colocar a minha própria compreensão em causa, perpassando, por grande parte desse conjunto heterogêneo de elementos, favorecendo, assim, o estabelecimento dessa rede, auxiliando, portanto, alcançar o que pretendo investigar. Porém, tomando o cuidado de não deixar essa minha proximidade com o campo trazer-me a incapacidade de enxergar os defeitos e incongruências do próprio campo.

A dissertação está dividida em 3 Capítulos.

No primeiro Capítulo está inclusa a Introdução, bem como a explicação metodológica que dará suporte à análise documental.

No segundo Capítulo apresentarei um estudo comparativo entre a legislação em educação a distância e os Referenciais de Qualidade, e demonstrarei os sentidos construídos nestes instrumentos reguladores. Inicialmente, farei uma abordagem que englobará algumas análises sobre o conjunto de diretrizes e normas de caráter legal e infralegal, além dos Referenciais de Qualidade para a EaD que terão caráter norteador para a educação a distância no Brasil. Em seguida irei apresentar um delineamento para compreender os sentidos atribuídos para a EAD com base nestes documentos analisados.

No terceiro Capítulo apresentarei um quadro analítico (Quadro 3) contendo a construção de toda a base documental através de alguns procedimentos estabelecidos por Cellard (2010), e as respectivas análises.

Segue, abaixo, uma síntese destes documentos.

Quadro 1 – Documentos que serão analisados no terceiro Capítulo

TIPO	ANO
Lei n° 9.394	1996
Decreto n.º 2.494	1998
Portaria n° 2.253	2001
Portaria n° 4.059	2004
Decreto n° 5.622	2005
Decreto n° 5.800	2006
Decreto n° 6.096	2007
Referenciais de Qualidade para a EaD	2007
Resolução CNE/CES n° 1	2016
Portaria n° 1.134	2016
Decreto n° 9.057	2017
Portaria Normativa n° 11	2017
Portaria n° 1.428	2018

2 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A LEGISLAÇÃO EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE, E OS SENTIDOS⁵ CONSTRUÍDOS NESTES INSTRUMENTOS

Neste capítulo, concentrarei inicialmente minhas análises sobre o aparato regulador da EaD no Brasil, sob dois ângulos: (a) seu desenvolvimento, tendo em vista a percepção de modelos de EaD; (b) sua condição atual, tendo em vista como ela se relaciona com alguns documentos governamentais que discutem sua qualidade e gestão.

Destaco os “Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância” como um deles. Sendo assim, apresentarei uma discussão que envolve os “Referenciais de Qualidade” e os seguintes elementos reguladores: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998; Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005; Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016 e o Decreto nº 9.057 de 25 de maio de 2017.

O sentido desta análise procura considerar uma relação entre os instrumentos reguladores mais relevantes⁶ para a EaD e as disposições presentes nos “Referenciais de Qualidade”, pois pressuponho que tais instrumentos estão regulando a dinâmica da EaD e devem se apresentar também como facilitadores de boas práticas nessa modalidade.

Em seguida, irei apresentar, com base em uma revisão desses elementos: (a) um delineamento dos sentidos atribuídos à educação a distância; (b) a implicação das tecnologias nessa modalidade; (c) a evolução da discussão em torno da EaD no contexto da legislação educacional brasileira.

Para tal, analisei documentos aprovados, incluindo, também, leis e/ou portarias já revogadas, tendo em vista que não estou interessado na vigência e sim nos sentidos construídos ao longo do tempo.

Desde que a educação a distância começou a ser considerada no âmbito do ensino superior no Brasil, apesar de sua trajetória mais antiga em outros níveis, deparamo-nos com uma grande quantidade de definições e de formas de regulação.

⁵ Nesta dissertação, aproprio-me do termo “sentido” com base no entendimento de Vigotski: “Como exemplo disso, Luria (1993) escreve, 48 anos depois da morte de Vigotski, o Epílogo do volume II das Obras Escogidas, no qual se encontra o livro em questão, e apresenta importantes comentários sobre os vários capítulos; mas, ao tratar do Pensamento e Palavra, faz uma referência breve à questão do sentido, indicando apenas que, além das funções de designação e de significação, é preciso considerar o sentido, que seria ‘outro aspecto funcional da palavra, não menos importante’ ou seria ‘o significado interior que a palavra tem para o falante e que constitui o subtexto da expressão’ (p. 464, ênfase do autor).” Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8643627/11146>.

⁶ Consideramos, neste capítulo, apenas as regulamentações governamentais que versaram sobre diretrizes, bases ou normas para a EaD, bem como organização pedagógica e curricular dos cursos a distância. As demais regulamentações relevantes para a EaD irão compor o terceiro capítulo desta dissertação.

A EaD, em contexto nacional, tornou-se objeto de discussão tendo em vista uma política de democratização do ensino e a formação continuada. “As ordenações legais com relação a esta modalidade constituem indicadores de um movimento que, mesmo de forma contida, procura estabelecer parâmetros para o seu desenvolvimento em diferentes níveis” (GOUVÊA; OLIVEIRA, 2006, p.15).

Retomando o que já foi dito anteriormente na Introdução, embora os Referenciais de Qualidade não tenham força de lei, subsidiarão atos legais do poder público: regulação, supervisão e avaliação da modalidade EaD. Desse modo, entendo que há uma relação entre tal documento e os elementos governamentais reguladores de modo a conferir, ao menos idealmente, uma organicidade às ações em EaD. Em nossas análises utilizarei o documento disponibilizado no site do MEC e revisado em 2007.

A discussão que empreenderei deve ser entendida tendo como base a ideia de que o ordenamento legal acompanha a modalidade EaD há décadas, e que ele regula, como seria de se esperar, as práticas vigentes em termos de oferta, avaliação, credenciamento e gestão, para nos atermos em aspectos mais gerais.

A propósito dos Referenciais de Qualidade, destaco ser um documento orientador para a qualidade de projetos de cursos na modalidade a distância. Conforme expresso em seu próprio texto, que considera a complexidade e a necessidade de uma abordagem sistêmica, oito tópicos, que discutiremos a seguir, são elencados como os principais a serem considerados na elaboração de um Projeto Político Pedagógico (PPP) de um curso a distância.

Já nesse ponto, percebe-se o entrelaçamento entre a proposta orientadora, indicando a elaboração cuidadosa do PPP, e as orientações legais mais recentes.

Nem todas as legislações estarão presentes na discussão com os Referenciais de Qualidade selecionados, pois uma pré-análise efetuada e sua consequente discussão nos levaram a compreender que alguns instrumentos governamentais estão mais em destaque do que outros, dependendo do referencial adotado.

2.1 OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE E A LEGISLAÇÃO EM DIÁLOGO

Seguirei, agora, apresentando cada um dos 8 (oito) tópicos dos Referenciais de Qualidade, na mesma sequência em que aparecem no documento original, em diálogo com os instrumentos reguladores selecionados. Sendo assim, a legislação será discutida em função das questões que se relacionam a estes tópicos.

2.1.1 Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem

Trata-se de um tópico que discorre, fundamentalmente, sobre a concepção de educação que deve estar explícita, ou nortear, o PPP do curso. Conseqüentemente, indica os pontos que são necessários evidenciar no projeto, de modo a construir-se um curso de qualidade em EaD: base epistemológica de educação, de currículo, de ensino, de aprendizagem, de perfil do estudante que deseja formar; com definição, partir dessa opção, de como se desenvolverão os processos de produção do material didático, de tutoria, de comunicação e de avaliação,

Ao analisar esses pontos a partir do marco legal (LDB), posso inferir algumas dessas questões, mesmo elas não estando explicitamente indicadas em termos de desenvolvimento. Podemos afirmar que a EaD foi regulamentada com a promulgação da Lei 9.394/96, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), atribuindo à União, especificamente ao Poder Executivo Federal, através do seu Art. 80, a regulamentação não apenas dos aspectos fundamentais (quais as instituições poderiam oferecer essa modalidade, os requisitos para realização de exames, de que forma se realizaria o registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância), como também das demais disposições, como incentivo ao desenvolvimento, veiculação de programas de ensino a distância, organização e regime, produção, controle e avaliação de programas, etc (LOBO NETO, 1998).

A LDB trouxe uma importante restrição em relação ao ensino fundamental, admitindo-se a EaD apenas como forma de complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais, conforme Art. 32, § 4º. Trouxe ainda, de forma expressa, uma imposição aos Entes Federativos, estabelecendo que cada Município e, supletivamente, os Estados e a União provejam cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados e realizem programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância, conforme Art. 87, § 3º.

Embora a LDB não tenha conceituado legalmente a EaD, houve uma preocupação do legislador em relação à flexibilidade de partição com os cursos nessa modalidade, pois revogou a obrigatoriedade da frequência de alunos e professores nos cursos de EaD, conforme Art. 47, § 3º.

Considerando o estatuto da LDB, não foi conveniente, por parte do governo (como veremos mais adiante) que ela estabelecesse questões específicas sobre EaD. Isso foi realizado através da publicação de outros instrumentos reguladores.

Porém, o conceito legal de Educação a Distância surgiu dois anos após a promulgação

da LDB, com o Decreto nº 2.494/1998, que regulamentou o Art. 80 da LDB, trazendo, em seu Art. 1º, a seguinte redação: “Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.”.

Esse Decreto obriga que os cursos ministrados sob a forma de educação a distância sejam organizados em regime especial, e definiu tal regime com sendo: “flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente”. Sendo assim, tal flexibilização, no caso da EaD, fez com que o tempo e o espaço não estivessem mais ligados, sacramentando o grande diferencial em relação à educação presencial (LOBO NETO, 1998).

Nota-se que o conceito inicial de EaD, abordado no Decreto de 2.494/1998 não faz menção ao tempo e ao espaço, porém, o Decreto nº 5.622/2005⁷ que regulamenta o art. 80 da LDB e revoga o Decreto 2.494 (anterior), traz, em seu Art. 1º, um novo conceito sobre EaD, fazendo, pois, referência ao tempo e ao espaço: “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino 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”.

Portanto, percebe-se uma diferenciação conceitual de EaD entre os dois Decretos, indicando uma preocupação em se destacar o principal aspecto que distingue esta modalidade da presencial.

Em relação ao currículo na EaD, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional não faz nenhuma menção específica, tratando este assunto de forma geral envolvendo a educação como um todo. Em 2005, o Decreto nº 5.622, faz referência especificamente ao currículo somente no que tange à obrigatoriedade de sua apresentação com a finalidade de explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância dos respectivos projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância, conforme explicitado no Art. 13, Inciso III, alínea a.

Art. 13. Para os fins de que trata este Decreto, os projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância deverão:

⁷ Interessante salientarmos, que a sua elaboração baseou-se na primeira versão dos Referenciais de Qualidade, apresentada pelo MEC (2003), haja vista fazer, literalmente, alusão a este documento, por exemplo, em seu art. 7º, parágrafo único; determinando que os atos do poder público, referentes ao credenciamento, autorização e renovação, fossem pautados pelos Referenciais.

I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;

II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;

III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:

a) os respectivos currículos;

Após onze anos, o Ministério da Educação voltou a tratar da EaD através da Resolução 1, de 11 de março de 2016, em que estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

Esta Resolução ampliou a abrangência do conceito de EaD através do Art. 2º - caput, em que foi incluída a preocupação com a qualificação do pessoal, com as políticas de acesso, e com o desenvolvimento de um sistema de avaliação e acompanhamento, cujos critérios propiciem maior articulação, interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, levando em consideração que as atividades educativas dos processos de ensino e aprendizagem em rede se desenvolvem em lugares e/ou tempos diversos.

Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada 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 pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos (BRASIL, 2015)

Também foi inserida, no Art. 2º § 1º, uma relevante obrigatoriedade em relação a esta modalidade, exigindo que sua ofertada esteja prevista no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC⁸), conforme o Art. 2º § 1º, indicando, a partir de então, um caminho mais claro aos processos de institucionalização, e ligando-se a determinantes já indicadas nos Referenciais de Qualidade.

Em entrevista disponível no portal da ANPED, Luiz Dourado, autor do Parecer CNE/CES nº 567/2015 que resultou na Resolução 1/2016, considera esta um marco histórico

⁸ A legislação pertinente à educação a distância utiliza como sinônimas as expressões Projeto Pedagógico de Curso e Projeto Pedagógico. Como exemplo, podemos observar, comparativamente, as Portarias 4.059/2004; 1.134/2016 e 1.428/2018.

para a educação, por diferentes razões.

Trata-se de Diretriz e Norma Nacional inédita para a oferta de cursos e programas de Educação superior na modalidade educação a distância, produzida pelo CNE. O Parecer e a Resolução, além de contextualizar os desafios e indicadores para Ead avança ao conceitualizar EaD como modalidade educativa a partir do tripé metodologias e dinâmicas pedagógicas, gestão e avaliação. Os novos marcos legais estabelecem que as IES credenciadas respondam pela organização acadêmica e gestão de seus cursos; pela definição do currículo, metodologias e pela elaboração do material didático; pela orientação acadêmica dos processos pedagógicos; pelos sistemas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem, assim como pela contratação, formação e gestão dos profissionais da educação (professores, tutores e gestores), entre outros, sempre respeitando a legislação em vigor.

As Diretrizes e Normas nacionais enfrentam, a partir de amplo processo de discussão, antigos e novos dilemas no campo relativos a institucionalização da ead, profissionais da educação, articulação dos marcos legais, relação sede e polos, questões atinentes à avaliação e regulação, regime de colaboração e parcerias entre IES, entre outros (ANPED, 2016, p.1)

Com esta Resolução de 2016, passadas duas décadas, desde a LDB, alguns artigos constantes nela passaram a espelhar não somente um conjunto de práticas desenvolvidas ao longo do tempo, como também a de regular questões presentes nos Referenciais de Qualidade, como a do tópico “Currículo”, indicando, por exemplo, que a responsabilidade pela definição deste fica a cargo das instituições de educação superior que atuam na modalidade EaD, porém respeitando a legislação em vigor e as demais Diretrizes e Normas Nacionais. (BRASIL, 2016)

Percebe-se, então, uma clara delegação de competência por parte do Ministério da Educação às Instituições de Ensino Superior, dando autonomia na definição da estrutura curricular àquelas que ofertarem cursos de graduação na modalidade EaD.

Fruto de uma ação discutida nos últimos anos em diversos fóruns de educação, que assinalavam a necessidade de ajustes na legislação que rege a modalidade, entrou em vigor, em maio de 2017, o mais recente e importante instrumento que passou a guiar a EaD, o Decreto 9.057/2017, regulamentando o art. 80 da LDB (revogando, portanto, o Decreto anterior 5.622/2005).

Este “Novo Marco Legal da EaD”, assim chamado, enfatiza a atuação do MEC na expansão da educação superior a distância no país e no “aperfeiçoamento da sua atuação regulatória em relação a instituições e cursos ofertados nessa modalidade” (BRASIL, 2017c).

Em seu Art. 1º, o conceito sobre EaD aparece da seguinte forma:

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 pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, envolvendo estudantes e profissionais da educação que desenvolvem atividades educativas em lugares e tempos diversos.

Nota-se que esta definição segue, quase na totalidade, o último conceito de EaD, trazido pela Resolução 1/2016, ficando de fora apenas o trecho da Resolução que expressa, de forma detalhada, o objetivo finalístico das ações em EaD, propostas no próprio conceito, bem como não se preocupou em detalhar o termo: “profissionais da educação” como sendo: professores, tutores e gestores.

Isso não é uma inconsistência nem um retrocesso no trato com a matéria, mas ocorre devido à diferença entre as finalidades de cada ato normativo. As Resoluções são expedidas pelas altas autoridades do executivo para regulamentar determinada matéria, sendo assim, a Resolução, em análise, foi expedida pelo Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), sendo elaborada tendo em vista o disposto em diversos instrumentos, tais como: Constituição Federal, Leis, Decretos e até um Parecer do próprio CNE, ou seja, existe um aprofundamento maior do assunto. Já os Decretos federais são atos exclusivos do chefe do executivo (Presidente da República), e, no caso do Decreto 9.057/2017, foi utilizado para regulamentar, pontualmente, o art. 80 da Lei 9.394/96 (LDB) (KNOPLock, 2007).

Sendo assim, as determinações constantes neste atual Decreto de 2017 não irão entrar em conflito com todas as normatizações trazidas pela Resolução de 2016, exceto àquelas que foram fruto do Decreto 5.622/05, por ter sido revogado pelo atual; ou se versar sobre assunto idêntico ao da Resolução dando-lhe novo entendimento, daí prevalecerá o do Decreto.

No que concerne ao tópico “currículo”, o atual Decreto não fez nenhuma referência.

2.1.2 Sistemas de Comunicação

Os sistemas de comunicação, estando entre um dos Referenciais de Qualidade sugeridos pelo Ministério da Educação para implantação de cursos a distância, foi tratado na LDB de forma específica e genérica, e sucintamente para a Educação a Distância.

O Legislador, notadamente, individualizou a EaD afirmando, no Art. 80, caput, que 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.

Depreende-se, com a leitura do Art. 80, Parágrafo 4º da LDB, que com intuito de facilitar e disseminar a EaD, esse tratamento diferenciado incluiu a redução dos custos de

transmissão em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens; concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas; e reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Para beneficiar a educação a distância com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público, o inciso I do § 4º do art. 80 da LDB sofreu esta alteração pela Lei nº 12.603, de 2012, desta forma, compreendo que houve um substancial acréscimo no rol dos meios de comunicação que poderiam ter seus custos de transmissão reduzidos para a EaD.

Observa-se que ao surgir o conceito legal de Educação a Distância em 1998, o Decreto nº 2.494, em seu Art. 1º caput, enfatiza os diferentes suportes de informação e a veiculação do ensino através de diversos meios de comunicação. Porém se limitou a isso.

Ao revogar o conceito inicial de EaD trazido pelo Decreto nº 2.494/98, o Decreto 5.622/05, também inclui, em seu Art. 1º caput, a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (TIC) como forma de se realizar a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem.

Verifica-se que o elemento chave de todo processo de ensino-aprendizagem (planejamento, execução e avaliação) é a comunicação. Portanto é preciso muita atenção aos atos comunicativos entre todos os agentes envolvidos (professores, alunos, equipe), pois isso impactará direta e indiretamente tanto no aprendizado do aluno quanto no desenvolvimento do trabalho por parte dos educadores, fazendo com que um curso fracasse ou tenha êxito (NOBRE, 2008).

Um aspecto importante sobre o uso das tecnologias deve ser interpretado com a leitura do Art. 3º, § 5º da Resolução 1/2016, pois é dito que a definição do uso das tecnologias pretendidas e adotadas pela IES (internet, rádio, transmissões via satélite, entre outros) deve estar em consonância com a realidade da sede e do(s) polo(s) de EaD. Verifica-se, pois, que não há uma padronização entre as IES em relação ao uso dos sistemas de comunicação, já que cada uma adota a tecnologia de comunicação de acordo com suas necessidades e possibilidades.

Portanto, os sistemas de comunicação são de extrema relevância, haja vista as peculiaridades da EaD, com isso as discussões em torno dessa modalidade inserem-se no macrocontexto das chamadas mudanças paradigmáticas da sociedade da informação (GOUVÊA; OLIVEIRA, 2006).

Sem dúvida, a centralidade que as tecnologias adquiriram na contemporaneidade torna-se o cerne de muitas análises teóricas que procuram compreender as mudanças nos processos sociais, econômicos e políticos. Termos como *sociedade da informação* e *sociedade do conhecimento* tomam forma e funcionam para nomear e classificar diferentes processos que são a tônica “dos novos tempos”, tais como: as trocas comunicacionais globalizadas; relações educacionais diferenciadas e pautadas nas tecnologias de informação e comunicação; redimensionamento das trocas comerciais e culturais etc (GOUVÊA; OLIVEIRA, 2006, p. 55)

Nesta modalidade de educação, temos discussões específicas acerca das mediações e dos diferentes atores que se envolvem nos processos comunicacionais que são a base do ensino-aprendizagem. Apesar de não ser específica da EaD, a questão dos sistemas de comunicação lhe são centrais e fundamentais, o que demanda uma discussão equilibrada sobre o papel da educação e das tecnologias de informação e comunicação no ensino de qualidade, posso citar, como exemplo, a necessidade que o Brasil tem de melhorar a competência dos professores em utilizar as tecnologias de comunicação e informação na educação. A forma como o sistema educacional incorpora as TIC afeta diretamente a diminuição da exclusão digital existente no país (UNESCO, 2017).

Percebe-se, pois, que este tópico sempre esteve presente nos instrumentos governamentais, com menor ou maior detalhamento, destacando-se, sempre, a ideia de que os sistemas de comunicação devem garantir a interação e interatividade do aluno com os materiais e os professores/tutores/gestores do curso, independente da tecnologia adotada (ABED, 2008). Por sua vez, o Decreto 9.057/2017 em nada inovou a respeito.

2.1.3 Material-Didático

Uma das primeiras orientações trazidas nos Referenciais de Qualidade é a de que o material didático deverá ser construído de forma a desenvolver habilidades e competências específicas. Embora exista uma ampla oferta de mídias que poderão ser utilizadas nesta construção, faz-se necessário conhecer tanto o contexto socioeconômico do público-alvo quanto a proposta de curso, de forma que haja compatibilidade nesta utilização. Em vista disso, todo processo de desenvolvimento e produção do material didático dependerá da opção adotada pelo Projeto Político Pedagógico (PPP) do curso, que definirá, entre outras coisas, o perfil do estudante que deseja formar. Nesse aspecto, tanto o conteúdo elaborado quanto a forma deverão estar em consonância com os princípios epistemológicos e metodológicos do PPP (BRASIL, 2007).

Embora a experiência com cursos presenciais seja importante, esta, por si só, não é suficiente para garantir a qualidade na elaboração de materiais para a EaD. O trabalho

integrado entre os docentes e a equipe multidisciplinar (diagramador, designer instrucional, ilustrador, web designer, entre outros) é que fará se atingir esse objetivo (BRASIL, 2007).

Especificamente para os cursos de graduação a distância, um Guia Geral do Curso deverá ser incluído na proposta de material didático, fornecendo orientações gerais como: grade curricular, ementas, tipo de materiais que os estudantes terão a sua disposição, a forma de interação com a equipe, seus direitos e deveres, as normas do curso EaD, e principalmente o sistema de avaliação e acompanhamento que garantirão a qualidade no processo de formação (BRASIL, 2007).

Para os cursos a distância de forma geral é necessária a confecção de um Guia de Conteúdo, contendo informações sobre o cronograma para acompanhamento e avaliação, as características do processo de ensino/aprendizagem, o horário de atendimento dos tutores e os responsáveis pela gestão. Nesse sentido, dois aspectos na construção do material deverão possuir uma atenção especial: garantir a unidade nos conteúdos trabalhados e propiciar a interação entre os diferentes sujeitos envolvidos no projeto, devendo, para isso, promover autonomia do estudante, atender de forma sistemática o conteúdo já preconizado pelo MEC, prever um módulo introdutório (Guias), dispor de esquemas alternativos para atendimento de estudantes com deficiência e motivar o aprofundamento da aprendizagem através de indicação bibliográfica e sites como forma de complemento. Assim, toda produção de material deverá possuir uma parcela que será utilizada num pré-teste pela equipe multidisciplinar antes do início das atividades do curso (BRASIL, 2007).

Seguindo na análise, constato que a LDB não se ocupou em tratar do material didático de maneira específica para a educação a distância, porém, ao trazer orientações em nível de norma geral, determina, em seu art. 4º, que é dever do Estado garantir a educação escolar pública através de programas suplementares de material didático-escolar em atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica.

Destacam-se, nesta lei, duas importantes exigências na adequação do material didático, de forma a contemplar os seguintes conteúdos:

1- Relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente, como temas transversais, nos currículos escolares da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio (BRASIL, 1996, art. 26, § 9º); e

2- Que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes para o ensino fundamental (BRASIL, 1996, art. 32, § 5º).

Em acréscimo, houve uma particularidade ao tratar do material didático desenvolvido com a finalidade de atender programas que promovam a educação intercultural às comunidades indígenas, afirmou-se que este será específico e diferenciado, sendo elaborado e publicado de forma sistemática e com audiência das comunidades indígenas, além de contar com o apoio técnico e financeiro da União (BRASIL, 1996, art. 79, § 1º e § 2º, IV).

Sobre o este tópico analisado, tanto o Decreto 2.494/1998 quanto seu sucessor, o Decreto 5.622/2005, nada trataram a respeito.

Neste passo, após longo período sem tratar da temática sobre EaD, a Resolução 1/2016 diferenciou-se dos demais instrumentos, pois trouxe em destaque como título do seu segundo capítulo, o tópico em análise: Material didático, informando que a responsabilidade pela elaboração deste é da própria Instituição de Educação que atuar na modalidade EaD. Corroborar, ainda, com o que fora preconizado em 2007 nos Referenciais de Qualidade (quando determinou a exigência do Guia Geral de Curso e do Guia de Conteúdo a serem incluídos na proposta de material didático), dizendo ser obrigatória a previsão e detalhamento destes materiais nos documentos institucionais e acadêmicos (BRASIL, 2016, art. 3º e § 1º).

Vale destacar, que o art. 19 do Decreto 9.057/2017 reafirma (o que fora proposto inicialmente pela LDB) a possibilidade de se realizar regime de parceria entre a instituição de ensino credenciada para a EaD e outras pessoas jurídicas, no entanto, faz uma importante ressalva no § 1º, IV, determinando que a responsabilidade pela elaboração do material didático continua sendo da própria instituição, não podendo esta ação ser transferida à parceira. Consequentemente, o documento que formalizar a parceria deverá conter expressamente esta ressalva.

Ante ao exposto, concluo que a LDB tratou de forma geral o tópico “Material Didático”, não se ocupando em tratá-lo de maneira específica para a educação a distância. Do mesmo modo, os Decretos 2.494/1998 e 5.622/2005 também se omitiram. Esse panorama muda a partir de 2016, com a Resolução 1, que, inclusive, o traz em destaque, em um capítulo próprio, sendo perceptível a gradação de importância dada a este a partir de então.

2.1.4 Avaliação

Iniciando-se a análise deste tópico pelos Referenciais de Qualidade, encontra-se a orientação de que a proposta de avaliação de um projeto de EaD deva contemplar duas dimensões: a do processo de aprendizagem e da avaliação institucional.

A primeira dimensão preocupa-se com os mecanismos que promovam o

acompanhamento aos estudantes ajudando-os a desenvolverem competências e habilidades com a finalidade de alcançarem os objetivos propostos, além de identificarem e sanarem as dificuldades que surgirem durante o processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 2007).

Em complemento, a avaliação de aprendizagem deve ser composta de avaliações a distância e presenciais. Até recentemente, a legislação era inflexível quanto à obrigatoriedade das avaliações presenciais para os cursos EaD, mas, veremos adiante, que houve uma recente e relevante mudança quanto a isso.

Em relação à avaliação institucional, esta deverá subsidiar o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e pedagógico, buscando sua melhoria; e, para isso, deverá fazê-lo de acordo com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Prosseguindo no estudo, percebe-se que a preocupação da LDB com a melhoria da qualidade do ensino em âmbito nacional fosse assegurada através da avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, sendo incumbida à União esta responsabilidade (BRASIL, 1996, art. 9º).

Esta melhoria também foi assegurada pelo art. 46 ao dispor que as instituições de educação superior devem se submeter a um processo regular de avaliação, necessário para obterem o credenciamento, a autorização e reconhecimento⁹ dos seus cursos.

Vale lembrar, que, mediante avaliação específica é possível os alunos da graduação, que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, terem abreviada a duração dos cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino, admitido pelo art. 47, § 2º da LDB.

De modo geral, a avaliação do aluno para fins de certificação foi denominada como “avaliação de rendimento”, a ser realizada por exames presenciais (BRASIL, 1996, art. 7º).

No que diz respeito ao Decreto 2.494/1998, cumpre salientar, que embora este tenha abordado a Avaliação de maneira sucinta, reproduz o entendimento da LDB no que tange à questão do credenciamento e seus congêneres¹⁰, ampliando a abrangência às Instituições de

⁹ **Credenciamento:** Para iniciar suas atividades, as IES devem solicitar o credenciamento junto ao MEC. De acordo com sua organização acadêmica, as IES são credenciadas como: faculdades, centros universitários e universidades. **Recredenciamento:** deve ser solicitado pela IES ao final de cada ciclo avaliativo do Sinaes, junto à secretaria competente. **Autorização** Para iniciar a oferta de um curso de graduação, a IES depende de autorização do Ministério da Educação. A exceção são as universidades e centros universitários que, por terem autonomia, independem de autorização para funcionamento de curso superior. No entanto, essas instituições devem informar à secretaria competente os cursos abertos para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento. **Reconhecimento:** O reconhecimento deve ser solicitado pela IES quando o curso de graduação tiver completado 50% de sua carga horária. O reconhecimento de curso é condição necessária para a validade nacional do diploma. (grifo nosso). Disponível em <http://portal.mec.gov.br/instituicoes-credenciadas>.

¹⁰ Por congêneres, refiro-me às ações de recredenciamento, autorização e reconhecimento de cursos.

modo geral, que ofereçam os cursos a distância do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional, e de graduação, para poderem conferir certificado ou diploma de conclusão. Para obtenção deste credenciamento, estas instituições se submetem a procedimentos de avaliação, a serem definidos pelo MEC, limitados a cinco anos, podendo ser renovado após nova avaliação.

Revogado em 2005 o Decreto 2.494, as novas normatizações sobre avaliação passaram a vigorar no Decreto 5.622, explorando de forma extensiva e detalhada o tópico em questão. Em um primeiro momento, reiterou a determinação quanto à obrigatoriedade de momentos presenciais para a avaliação dos estudantes, sendo que os resultados obtidos por esta prevaleceriam sobre as avaliações a distância. Logo em seguida, renomeou a antiga “avaliação de rendimento” para “avaliação do desempenho”, conforme se infere pela leitura do art. 4º, do Decreto 5.622. Curioso destacar, que nas disposições finais deste Decreto, aparece, sem estar conceituado, o termo “avaliação de aprendizagem”, contudo, como o termo já aparece desde a primeira versão dos Referenciais de Qualidade em 2003, e este Decreto acompanha as orientações neles contidas, subentendo que seja o mesmo conceito.

Evidencia-se, com a leitura do art. 8º do Decreto 5.622, a preocupação com a transparência pública em relação aos resultados dos processos de supervisão e de avaliação, pois foi exigido que os sistemas de ensino mantivessem sistemas de informação com os dados abertos ao público.

Com relação ao credenciamento das instituições de ensino superior na modalidade EaD, este Decreto ampliou a abrangência da atuação das instituições para além da sede, acrescentando a estas os polos de apoio presencial; além de trazer a figura da avaliação in loco (BRASIL, 2005, art. 10, § 1º).

A partir de então a Educação Superior a Distância também passou a ter que observar integralmente as determinações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; e a oferta de vagas passou a ter seu número condicionado ao processo de avaliação externa pelo MEC (BRASIL, 2005, art. 16 e art. 21, § 1º).

Seguindo para a Resolução 01/2016, observa-se uma nova exigência em relação à elaboração dos documentos institucionais e acadêmicos, pois deverão conter descrição detalhada de contextualização da IES e do curso conforme instrumento de avaliação pertinente ao ato. O tópico “Avaliação” também já é inicialmente apresentado em destaque no próprio título do segundo capítulo, juntamente com o tópico “Material Didático”.

Em relação ao desenvolvimento da autonomia do estudante, consta no art. 3º, § 3º a

seguinte informação:

Os sistemas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem devem ser contínuos e efetivos, visando a propiciar, a partir da garantia de condições adequadas, o desenvolvimento e a autonomia do estudante no processo de ensino e aprendizagem.

Retomando o assunto sobre a avaliação in loco, caberá ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP a discriminação desta avaliação em relação à sede e aos respectivos polos (BRASIL, 2016, art. 4º, parágrafo único).

Dada à importância deste tópico, esta Resolução dedicou por inteiro seu capítulo V aos processos de avaliação e regulação da educação a distância, afirmado-se no primeiro parágrafo deste capítulo que a EaD é indissociável do desenvolvimento institucional e deverá estar sujeita à avaliação institucional externa para fins de credenciamento e reconhecimento.

De sorte, esta Resolução preparou terreno para as inovações que ocorreriam com a publicação do “Novo Marco Legal para a EaD” (Decreto 9.057/2017), do qual seguirei na análise. Este suprime em vários aspectos algumas abordagens trazidas pelo Decreto anterior: não faz menção aos Referenciais de Qualidade; não retoma sobre as avaliações do desempenho do aluno e a avaliação de aprendizagem, nem menciona o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Entretanto, seu art. 13, passa a dispor, que a avaliação in loco será realizada na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

Também determina em seu art. 16, que os resultados de avaliação institucional passem a influenciar diretamente na criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade.

No tocante ao tópico em questão, constatei que a LDB relacionou a avaliação à melhoria da qualidade do ensino, sobretudo por meio do credenciamento das instituições, o qual foi sequencialmente aprofundado pelos demais elementos examinados.

2.1.5 Equipe multidisciplinar

Nos Referenciais de Qualidade, a equipe multidisciplinar é composta por três categorias profissionais essenciais para uma oferta de curso de qualidade: docentes; tutores e pessoal técnico-administrativo.

Desde a criação da LDB, em 1996, algumas exigências foram estabelecidas para as universidades, criando requisitos mínimos para a formação de tal equipe de profissionais, como, por exemplo, a exigência de que “no mínimo” um terço do corpo docente possua titulação acadêmica de mestrado ou doutorado, e a de que um terço do corpo docente trabalhe em regime de tempo integral, conforme consta no art. 52, I e II.

A LDB deu às universidades, mantidas pelo Poder Público, no exercício da sua autonomia, a possibilidade de propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como propor um plano de cargos e salários, conforme consta no art. 54, § 1º, I. Isso possibilita que as Instituições Públicas de Educação Superior organizem e indiquem capacitação para servidores técnicos no que tange à atuação na modalidade EaD.

Em 2005, o Art. 12, VIII, do Decreto nº 5.622, endossa o art. 52 da LDB, ampliando-o e indicando que para o credenciamento das instituições que ofertarem cursos e programas na modalidade a distância, o corpo docente, preferencialmente, tenha formação para o trabalho com educação a distância.

Em relação à contratação de uma equipe multidisciplinar, será obrigação da IES credenciada a responsabilidade contratual do docente e do tutor, nos casos em que a educação a distância for ofertada em regime de colaboração, e resguardados os respectivos papéis funcionais de cada parceria, conforme Art. 7º, § 3º, da Resolução nº 1/16.

Esta Resolução, no Capítulo IV, usa um termo diferente do que foi trazido nos Referenciais de Qualidade como Equipe Multidisciplinar (docentes; tutores e pessoal técnico-administrativo), passando a se referir a esta equipe como: Profissionais de Educação.

A explicação de quem são esses profissionais da educação aparece dentro do próprio conceito de EaD no art. 2º: docentes, tutores e gestores.

É possível, portanto, observar uma mudança na designação desses mesmos profissionais, utilizada pelo MEC nos Referenciais de Qualidade, e a que está sendo utilizada atualmente pela Resolução 1/2016, na medida em que o termo “gestores” substitui os “técnico-administrativos”.

Fato é que estes profissionais de educação deverão ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional, conforme Art. 8 da Resolução nº 1/16, o que considero ser importante para contribuir com a qualidade nesta modalidade.

Nos § 1º e § 2º deste mesmo artigo foram conceituados o termo “corpo docente” e

“tutor”, respectivamente:

§ 1º Entende-se como corpo docente da instituição, na modalidade EaD, todo profissional, a ela vinculado, que atue como: autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC.

§ 2º Entende-se por tutor da instituição, na modalidade EaD, todo profissional de nível superior, a ela vinculado, que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EaD (BRASIL, 2016, p.1)

Em relação a esses profissionais da educação, o § 3º do Art. 8º, afirma que a política de pessoal de cada instituição definirá todos os elementos descritivos dos quadros profissionais que estarão envolvidos no desenvolvimento acadêmico na EaD, “de acordo com a legislação em vigor, respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006” (BRASIL, 2016).

Depreende-se, então, com a leitura desta Resolução, que a equipe multiprofissional está mais detalhada e estabelecida, porém deixou de fora todos os demais integrantes que auxiliam de forma permanente, e essencial, o trabalho dos gestores, que são justamente os técnico-administrativos em educação (nomenclatura suprimida).

Contudo o atual Decreto 9.057/2017 além de não trazer nenhuma novidade sobre este tópico, também continua sem uma solução definitiva acerca do tutor, tanto no que diz respeito ao vínculo trabalhista, quanto à remuneração, que atualmente se dá através de “bolsas”, ficando, portanto de fora das garantias salariais preconizadas pela Constituição Federal. Isso tem sido crucial, pois nos últimos anos tem tomado força uma discussão não somente acadêmica, mas também, sindical, acerca do estatuto do tutor. (ALONSO, 2014)

2.1.6 Infraestrutura de apoio

Ao iniciar o estudo deste tópico à luz dos Referenciais de Qualidade, me deparei com uma questão primordial: a disponibilidade de recursos financeiros. Embora se trate de cursos a distância, isto não exige a instituição de dispor de centros de documentação e informação ou mídiotecas, além de toda infraestrutura material e tecnológica envolvidas, o que representa um significativo investimento para a instituição (BRASIL, 2007).

As instituições que ofertarem cursos EaD devem dispor de infraestrutura física tanto na sede quanto nos polos de apoio presencial (isto será flexibilizado em 2017, como veremos

adiante).

Na sede da instituição se realizarão as atividades da Coordenação acadêmico-operacional das instituições, centralizando-se a gestão dos cursos ofertados, com o objetivo de garantir o padrão de qualidade. Para isso, é necessária a presença neste local dos seguintes profissionais: coordenador de curso, o coordenador de tutoria, os professores coordenadores de disciplina, tutores, auxiliares de secretaria, profissionais das diferentes tecnologias; conforme proposta do curso (BRASIL, 2007).

A proposta para o polo de apoio é que sirva como ponto de referência para os estudantes que morem longe da sede. Neste local serão realizadas as avaliações presenciais, estágios, aulas de laboratório, defesas de trabalhos de conclusão de curso, orientação pelos tutores, entre outras. Destaca-se a necessidade de um horário de funcionamento/atendimento flexível, sobretudo para atender aos estudantes trabalhadores, e, se possível, funcionar durante todos os dias úteis da semana, incluindo sábado, nos três turnos.

Ressalta-se que a implantação dos polos promove a expansão, interiorização e regionalização da oferta de educação no País. Por conseguinte, sua escolha deve ser pautada nas peculiaridades de cada região, bem como nas particularidades dos cursos ofertados, visto que deve propiciar o desenvolvimento social, econômico e cultural da região, vinculando-se os cursos ofertados às demandas locais. Nos termos dos atuais instrumentos reguladores, está previsto o estabelecimento de parcerias, convênios e acordos entre IES que estejam credenciadas, objetivando-se a estruturação de polos de apoio presencial.

Conquanto, na elaboração da LDB, o tópico “Infraestrutura” não recebeu especial importância, havendo apenas uma única menção no sentido de esclarecer que as obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, art. 71, V). Da mesma forma, o primeiro Decreto (2.494/1998) que regulamentou o artigo 80 da LDB, referente ao incentivo à EaD, em nada tratou do assunto.

Apesar disso, a partir de 2005, com o advento do Decreto 5.622, o assunto passou a ser discutido, mormente no que diz respeito ao ato de credenciamento da instituição, tendo a adequada Infraestrutura de apoio como uma das exigências a serem cumpridas (BRASIL, 2005, art. 10, §4º e §7º; 12, X).

De maneira esparsa no texto deste Decreto, constam referências ao polo de apoio presencial, incluindo o próprio conceito, trazido no art. 12, X, C:

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;

Desta maneira, mediante este conceito, verifica-se a possibilidade de existirem polos fora da abrangência do território nacional; e, ao combinar com o disposto no art. 4º da Resolução 1/2016, consolida-se o entendimento que mesmo havendo polos no exterior, será a sede da IES, como *locus* da política institucional, que responderá acadêmica e financeiramente pela organização do conjunto de ações e atividades da gestão político-pedagógica e administrativa de programas e cursos, na modalidade a distância.

Outro aspecto contemplado pela Resolução é o fato de colocar a “infraestrutura”, tanto física quanto tecnológica, como exigência a ser detalhada nos documentos institucionais e acadêmicos: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) (BRASIL, 2016, art. 2º, §1º e §3º, VI).

Além disso, esta Resolução, não só traz, como amplia o conceito de polo de EaD, vejamos:

Art. 5º Polo de EaD é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local.

Não obstante, após 1 (um) ano, o Decreto 9.057/2017 apresentou novamente o conceito polo de forma mais sintética, se aproximando muito mais do conceito original, trazido pelo Decreto anterior, em 2005, do que o da Resolução, em 2016:

Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância. (BRASIL, 2017d)

2.1.7 Gestão Acadêmico-Administrativa

A gestão acadêmico-administrativa na modalidade da educação a Distância está intimamente relacionada à utilização de recursos tecnológicos para o desenvolvimento e execução dos seus processos, pois estes recursos permitirão a interação entre todos os diferentes atores envolvidos: a instituição de ensino, os polos de apoio presencial, professores, tutores, alunos e gestores (GARBIN; DAINESE, 2010).

Inclusive, segundo a LDB, os recursos e tecnologias destinados à EaD poderão servir

para a formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistérios nas demais modalidades de educação. Recursos da EaD também poderão ser utilizados, de forma subsidiária, na formação inicial de profissionais de magistério, conforme Art. 62 § 2º e § 3º.

Entendo, então, que além da gestão dos recursos tecnológicos, pensa-se em uma integração que se torna possível por meio da institucionalização da EaD, quando se chegará ao ideal de se perceber todos os processos como educacionais.

Comparando a explicação deste tópico, em seu próprio documento de origem, ou seja, nos Referenciais de Qualidade (2007), com a Resolução 1/2016, em seu art. 3º, percebe-se que esta ratifica diretamente o documento original ao dizer que as IES que atuam na modalidade EaD responderão pela organização acadêmica, pela definição dos currículos, pela metodologia e elaboração de material didático; pela orientação acadêmica dos processos pedagógicos; pelos sistemas de acompanhamento e da avaliação da aprendizagem, assim como pela formação e gestão dos profissionais da educação (professor, gestor e tutor), técnicos, em sua sede e polos de EaD.

Também acrescenta, no §1º, que as tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, inclusive materiais didáticos, bem como os sistemas de acompanhamento e de avaliação de aprendizagem, devem estar previstos e detalhados nos documentos institucionais e acadêmicos, portanto cabe à Gestão Acadêmico-Administrativa participar ativamente e com protagonismo na elaboração de tais documentos.

É possível entrever outras relações entre ambos os elementos. Se nos Referenciais de Qualidade, fica estabelecido que

[...] é de fundamental importância que o estudante de um curso a distância tenha as mesmas condições e suporte que o presencial, e o sistema acadêmico deve priorizar isso, no sentido de oferecer ao estudante, geograficamente distante, o acesso aos mesmos serviços disponíveis para ao do ensino tradicional [...] (BRASIL, 2007, p. 29)

na Resolução 1/2016, Art. 3º, vislumbra-se o seu detalhamento e estabelecimento:

§ 2º Cabe à IES credenciada assegurar a todos os estudantes matriculados, corpo docente, tutor e gestor, o acesso às tecnologias e aos recursos educacionais do curso, respeitadas as condições de acessibilidade definidas na legislação pertinente;

§ 3º Os sistemas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem devem ser contínuos e efetivos, visando a propiciar, a partir da garantia de condições adequadas, o desenvolvimento e a autonomia do estudante no processo de ensino e aprendizagem.

§ 4º Respeitados os respectivos projetos institucionais e pedagógicos, as tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais para a educação a distância devem favorecer a integração de diferentes mídias, suportes e linguagens, bem como a interação entre múltiplos atores em sua concepção, produção e disseminação (BRASIL, 2016)

Importante destacar que embora o ato de credenciamento das IES perante o MEC não esteja, literalmente, relacionado à Gestão Acadêmico-Administrativa e sim à Gestão Administrativa, ele constitui um ato primário e de fundamental importância, sem o qual nada mais seria possível, ou seja, nenhum valor legal teriam os certificados e diplomas emitidos pelas IES.

O ato de credenciamento é obrigatório e serve tanto para instituições de ensino públicas quanto para as privadas, conforme estabelecido no Decreto nº 5.622/2005, Art. 7º, I e Art. 9º, respectivamente.

Outro aspecto relacionado à Gestão Acadêmico-Administrativa, trazido pela Art. 3º, da Resolução 1/2016, porém com um enfoque diferente do que foi dado na descrição desse tópico em seu documento original, diz respeito à responsabilidade social e ao comprometimento com o desenvolvimento regional. Esse aspecto deve estar inserido no Projeto Político Pedagógico (PPP), cuja execução é de responsabilidade da gestão como um todo.

Sobre este tópico, nenhum enfoque foi dado pelo “Novo Marco Legal da EAD” em 2017.

2.1.8 Sustentabilidade financeira

A oferta de uma educação superior a distância de qualidade requer uma série de investimentos inicialmente elevados na sua implantação, pois exige toda uma preparação específica e diferente daquela demandada pelos cursos presenciais.

Toda essa preparação envolve recursos tecnológicos e de comunicação, produção de material didático, capacitação das equipes multidisciplinares (Profissionais da Educação), a implantação e a manutenção de polos de apoio presencial, na disponibilização dos demais recursos educacionais, assim como na implantação (metodologia e equipe) da gestão do sistema de educação a distância.

Os investimentos na área da educação vieram expressos no art. 69 da LDB, da seguinte forma:

União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas

respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996, p. 49).

Retomando brevemente o que já foi apresentado no tópico (II) Sistema de Comunicação, porém, agora, com um olhar voltado para a questão da Sustentabilidade Financeira, faço uma associação aos seguintes incentivos dados à EaD, pelo art. 80 § 4º da LDB:

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; (Redação dada pela Lei nº 12.603, de 2012)

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996, p. 56)

Da mesma forma, também reitero a permissão para a celebração de convênios e acordos de cooperação para fins de oferta de cursos ou programas a distância entre instituições de ensino brasileiras, devidamente credenciadas, e suas similares estrangeiras, desde que sejam previamente submetidos à análise e homologação pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino, para que os diplomas e certificados emitidos tenham validade nacional, conforme Art. 6º do Decreto 5.622/2005.

O mesmo Decreto, em seu Art. 26, amplia esse incentivo à EaD dizendo que as instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, observadas algumas condições.

A educação superior a distância pode ser fomentada/financiada por órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, porém, tanto as instituições de educação superior quanto esses fomentadores/financiadores devem assegurar a criação, a disponibilização, o uso e a gestão de tecnologias e recursos educacionais abertos, por meio de licenças livres, que facilitem o uso, a revisão, a tradução, a adaptação, a recombinação, a distribuição e o compartilhamento gratuito pelo cidadão, resguardados os direitos autorais pertinentes. Conforme previsão do § 4º Art. 2º, da Resolução 1/2016.

No tocante às recursos educacionais, como eles são elementos constitutivos dos cursos superiores na modalidade EaD, é obrigatória sua previsão e detalhamento nos seguintes documentos institucionais e acadêmicos: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC),

respeitadas as condições materiais instaladas na sede e no(s) polo(s) de EaD. Essa exigência está prevista no § 1º, do Art. 3º, combinado com o § 1º, do art. 2º, da Resolução 1/2016.

A responsabilidade acadêmica e financeira pela organização do conjunto de ações e atividades da gestão político-pedagógica e administrativa de programas e cursos, na modalidade a distância, é da sede da IES, ficando também com a responsabilidade sobre os polos que são uma unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior, para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, constituindo-se desse modo um prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local, conforme Art. 4º e Art. 5º da Resolução 1/2016.

Detalhamento maior em relação ao regime de colaboração é demonstrado no Art. 7º desta Resolução, da seguinte forma:

A educação a distância poderá ser ofertada em regime de colaboração nas seguintes hipóteses, ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006:

I - em regime de parceria entre IES credenciada para EaD e outras pessoas jurídicas, preferencialmente em instalações de IES;

II - em regime de compartilhamento de polos de EaD por duas ou mais IES credenciadas para EaD.

Nenhum acréscimo normativo foi trazido a este tópico pelo Decreto 9.057/2017.

Em todos os instrumentos aqui analisados não foram encontrados maiores detalhes referentes às planilhas que devam ser apresentadas contendo os custos como um todo e as ofertas de vagas ao longo do tempo, conforme consta na orientação dos Referenciais de Qualidade.

2.1.9 Apontamentos gerais

Afirmo, em determinado ponto de nossa discussão, que algumas questões têm adquirido força no âmbito da EaD: a institucionalização, o financiamento, o estatuto da tutoria. Tais pontos são discutidos em diferentes fóruns representativos da área, e estão muito interligados.

De fato, a Resolução 1/2016 trouxe uma maior regulamentação e fundamentação ao desenvolvimento da EaD, conforme posicionamento de Luiz Dourado em entrevista realizada pela ANPED (2016). Compreendo que há uma gradação na legislação no que tange os diferentes aspectos previstos nos Referenciais de Qualidade, com maior ou menor regulação.

Há sempre que se pensar na condição dos elementos reguladores, considerando sua natureza: lei; decreto; portaria; resolução etc. E como devem transitar os elementos indispensáveis à condução de uma EaD de qualidade e a autonomia das IES. Nesse eixo, a questão do financiamento torna-se crucial, pois há dois sistemas diferenciados, o público e o privado, que dispõem de recursos em maior ou menor grau para implementar cursos e ações e com interesses e filosofias próprias na condução de seus projetos políticos pedagógicos e de formação.

“Recursos Financeiros” são centrais para se discutir gestão e equipe multidisciplinar, sendo indispensável que sejam garantidos aos empreendimentos públicos, pois, do contrário, projetos não sairão do papel e a garantia de qualidade não se concretiza.

Por fim, entendo que a Resolução 01/2016 juntamente com o “Novo Marco Legal” (2017) procuraram abarcar e dar corpo a diferentes iniciativas e ações em EaD que estão espalhadas no território nacional.

2.2 OS SENTIDOS CONSTRUÍDOS NOS INSTRUMENTOS REGULADORES

Apresentarei a partir de agora um delineamento das alterações terminológicas, por assim dizer, e demonstrar como as novas relações com a modalidade carregam sentidos marcados pelos novos contextos educacionais, seja a partir dessas mudanças de definições ou mesmo das menções que são feitas a sua aplicabilidade. A discussão pauta-se no delineamento dos sentidos e funcionalidades atribuídos à EaD no contexto da legislação educacional brasileira.

Cabe aqui ressaltar, novamente, que o fato de o instrumento regulador estar ou não em vigor não nos interessou no contexto desse delineamento, pois eles, revogados ou não, carregam as interpretações de um determinado período. A legislação sobre a EaD é, aqui, sobretudo, um documento de análise discursiva.

Em conformidade com o que foi já definido na parte introdutória, tomarei como marco temporal de início de nossas análises a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Nela a EaD é mencionada cerca de 14 (quatorze) vezes, sem a preocupação com uma definição, mas com indicações de sua utilização e funcionalidade. Em sua primeira menção, no Artigo 32, § 4º, a EaD é entendida como uma modalidade a ser aplicada como complementação ou em caráter emergencial, no caso do ensino fundamental.

A EaD também é mencionada quando a lei estabelece os modos de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, Artigo 36, § 11. No caso, afirma-se que para efeito

de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, desde que haja algumas das formas de comprovação citadas neste artigo.

Mais adiante, no Artigo 62 § 2º (redação feita com acréscimos da Lei nº 12.056 de 13/10/2009), ao tratar da formação de professores para atuar na educação básica, estabelece a possibilidade de que tal formação inicial ocorra, preferencialmente, em ensino presencial, mas, subsidiariamente, com a utilização de recursos e tecnologias de educação a distância.

Ao tratar do ensino superior, a educação a distância emerge também como possibilidade, contando (como já vimos) com um artigo específico para tratar do tema: “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”. No caso, o Artigo 80 será regulamentado pelos sucessivos Decretos 2.494/1998; Decreto 5.622/2005, e pelo atualmente em vigor Decreto 9.057/2017.

Finalmente, o Artigo 87 da LDB estabelece que fique instituída a Década da Educação, que tem início 1 (um) ano após a publicação da LDB. Em nome dessa Década (suponho) o § 3º deste artigo indica que o Distrito Federal, os Estados e Municípios e, supletivamente, a União, devam: “realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância”.

Neste mesmo parágrafo, outra relevante imposição também é feita a todos os entes federativos e ao Distrito Federal: “prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos¹¹ insuficientemente escolarizados”.

¹¹ Fazendo um breve apanhado histórico sobre o surgimento da educação para jovens e adultos: com a primeira guerra mundial (1914-1918), os valores sociais sofreram profundas transformações operadas em todos os setores da vida humana. O adulto, até então ignorado, passa ser o centro das atenções na evolução em marcha da civilização. (LEMME, 2004). Em 1938, Paschoal Lemme, que teve uma longa participação nos problemas educacionais brasileiros, principalmente em defesa da escola pública e da educação para adultos, apresentou, no concurso que prestou para técnico de educação do Ministério da Educação e Saúde, sua monografia: Educação Supletiva/Educação de Adultos. Embora passados quase oitenta anos, seu estudo ainda é considerado atual, dada a pertinência de determinados conceitos e análises e, particularmente, da experiência de quem dirigiu a Secretaria de Educação do antigo Distrito Federal. Por exemplo, ao conceituar educação, ressalta, que "o homem, individualmente, se educa permanentemente e continua a se educar ininterruptamente". Ele também assinala que "é na necessidade de preparar rapidamente os indivíduos para atuarem com eficiência nessas novas condições da vida social, que se complicava progressivamente, que vamos encontrar a origem dos cursos e instituições destinados à educação de indivíduos adultos". Em sua percepção, trata-se de uma "educação sistemática, escolar, para os indivíduos que atingiram a maturidade, no sentido de lhes dar os instrumentos considerados necessários para o desempenho de sua atividade social, no mais amplo sentido", ou ainda "para corrigir essa ação escolar" ou para "adquirir técnicas elementares" e "se aperfeiçoar em qualquer forma de atividade". (LEMME, 2004)

Esse levantamento do estado da EaD no texto da LDB nos mostra como a modalidade começa a se apresentar como possibilidade, ainda que de forma complementar ou de modo subsidiário, aos diferentes níveis: fundamental; médio e superior. Estamos no ano de 1996, mas o texto, certamente, fora objeto de discussão por tempos antes de sua promulgação. O contexto das práticas em EaD até então era marcado por iniciativas esparsas, como comentei no início deste trabalho, com poucas ações públicas se aventurando a empreender. Compreendo, pois, com base nessas análises, que esse cenário muda significativamente ao final do século XX (LESSA, 2011).

2.2.1 Os Planos Nacionais de Educação no século XXI (PNE)

Inicialmente, esclareço que utilizo, aqui, os PNE para demonstrar como o cenário da EaD está neles delineado, para sustentar a discussão em torno dos sentidos produzidos nas alterações terminológicas.

Precedendo ao Decreto 5.622/05; a Lei 10.172 de 09/01/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, anterior ao atual, trazia um enfoque positivo ao apontar para as possibilidades da EaD relativa à universalização e democratização do ensino, além das reflexões que esta modalidade pode provocar sobre as tradicionais concepções educacionais.

[...] Na verdade, os possíveis impactos descritos pelo PNE apontam para um modelo cooperativo de enriquecimento mútuo entre os sistemas presenciais e não-presenciais, a partir de duas grandes diretrizes: (i) a ampliação do conceito de EAD a fim de poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação e (ii) o incentivo à multiplicação de iniciativas, embora sujeitas a padrões de qualidade elaborados por meio de um sistema de auto-regulamentação e, quando se tratar de cursos regulares, que concedam direito a certificados ou diplomas, pelo poder público. (FRAGALE FILHO, p. 14-15, 2003)

No PNE 2001-2010 tem-se a EaD presente nos objetivos e metas do ensino fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados, e superior, tendo, inclusive, um capítulo onde se estabelece sua importância e potencial a partir de argumentos em defesa da universalização e democratização do ensino e do déficit educativo e desigualdade regional.

O item intitulado “Educação a Distância e Tecnologias Educacionais” não se estabelece como uma novidade, mas como indicador de um contexto já em desenvolvimento, além de apontar para o atual sistema de parceria, em nível superior, entre União, Estados e Municípios na consecução e programas de cursos em EaD. Mas ele foi, sobretudo, um

documento forte na política de expansão e consolidação da modalidade, com indicações claras da integração entre o presencial e o a distância (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

Em 2014, tem-se o novo PNE (Lei nº 13.005), que, de fato, não trouxe a mesma ênfase na EaD que o seu antecessor, porém parece indicar que boa parte da proposta anterior foi alcançada e a modalidade já se encontra consolidada, devendo, agora, estar presente: na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional (Meta/Estratégia 10.3); na expansão a oferta de educação profissional técnica de nível médio (Meta/Estratégia 11.3); na expansão da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Meta/Estratégia 14.4). Apesar de poucas menções, comparativamente ao PNE anterior, há uma novidade: a EaD na formação *stricto sensu*.

2.2.2 Regulamentando aspectos gerais da EaD

Em 2004, tem-se a Portaria¹² 4.059 de 10 de dezembro, que trata da oferta de disciplinas no regime semipresencial aos cursos de graduação presenciais, revogando a Portaria 2.253/2001. As mudanças verificadas estão relacionadas à abrangência, ao método, à condição da oferta e à avaliação. A antiga Portaria 2.253/2001 estabelecia que:

Art. 1º As instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem o método não presencial, com base no art. 81 da Lei 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.

§ 1º As disciplinas a que se refere o caput, integrantes do currículo de cada curso superior reconhecido, não poderão exceder a 20% (vinte por cento) do tempo previsto para integralização do respectivo currículo.

[...]

§ 3º Os exames finais de todas as disciplinas ofertadas para integralização de cursos superiores serão sempre presenciais.

[...]

Art. 2º. A oferta das disciplinas previstas no artigo anterior deverá incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos.

O texto da Portaria 4.059/2004 traz algumas alterações significativas ao olhar de quem trabalha e discute questões no campo da EaD.

Art. 1º As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização

¹² Todas as Portarias analisadas nesta dissertação foram elaboradas pelo MEC.

pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial, com base no art. 81 da Lei n. 9394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.

§ 1º Para fins desta Portaria, caracteriza-se a modalidade semi-presencial como quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota.

§ 2º Poderão ser ofertadas as disciplinas referidas no caput, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso.

§ 3º As avaliações das disciplinas ofertadas na modalidade referido no caput serão presenciais.

[...]

Art. 2º. A oferta das disciplinas previstas no artigo anterior deverá incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos, bem como prever encontros presenciais e atividades de tutoria.

Inicialmente ressalto a abrangência que a portaria de 2004 trouxe em comparação a de 2001, pois, nesta, a possibilidade de ofertar disciplinas “a distância”¹³, só era possível pelas instituições de ensino superior do sistema federal, entretanto, em 2004, o texto sofre alteração permitindo que as instituições de ensino superior que possuíssem cursos superiores reconhecidos, também pudessem se adequar a esta nova possibilidade de oferta, englobando, desta forma, as instituições privadas.

Outras alterações perceptíveis, em termos de nomenclatura foram as mudanças do termo “método” sendo substituído por “modalidade” (já estabelecida no antigo PNE), e o deslocamento de uma definição feita pela negativa (método “não presencial”) para uma definição de “semipresencial” vinculada à noção de autoaprendizagem e à adoção de tecnologia de comunicação remota.

Também significativa é a mudança com relação à avaliação: se antes somente o exame final deveria ser presencial, com a Portaria 4.059/2004 essa condição torna-se obrigatória para todas as avaliações.

Além disso, a oferta das disciplinas nessa modalidade deve, agora, prever encontros presenciais e tutoria, o que levou à formulação de uma concepção de tutoria, que envolve a existência de “docentes qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso, com carga horária específica para os momentos presenciais e os momentos a

¹³ O termo foi colocado entre aspas, pois, em 2001, era tratada como método não presencial.

distância.” (Portaria 4.059, Art. 2º, Parágrafo Único).

No entanto, a Portaria 4.059/2004 foi revogada pela Portaria 1.134 de 10/10/2016, que no caput do Artigo 1º traz outra mudança: de modalidade semipresencial, passa-se à modalidade a distância.

Art. 1º As instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de disciplinas na modalidade a distância.

§ 1º As disciplinas referidas no caput poderão ser ofertadas, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso.

§ 2º As avaliações das disciplinas ofertadas na modalidade referida no caput serão presenciais.

Verifica-se, ainda, que o percentual da carga horária total do curso, que servirá de limite para que disciplinas da graduação presencial sejam ofertadas a distância, sempre se manteve em 20%. Entretanto, a partir de dezembro de 2018, através da publicação de um novo instrumento regulador, passa a existir a possibilidade de esse percentual dobrar, desde que atendidos alguns requisitos, como demonstrarei a seguir.

O que foi dito no parágrafo anterior, está materializado na Portaria 1.428/2018 (que coincide com o marco temporal em que se encerraram o levantamento sobre os instrumentos governamentais reguladores da EaD, trabalhados nesta dissertação).

Para tanto, a IES que pretender ampliar a oferta de disciplinas com metodologia a distância, da graduação presencial, ao novo patamar de 40%, terá que observar, sobretudo, o Conceito Institucional – CI mínimo exigido, da seguinte forma:

Art. 3º O limite de 20% (vinte por cento) definido art. 2º poderá ser ampliado para até 40% (quarenta por cento) para cursos de graduação presencial, desde que também atendidos os seguintes requisitos:

I - a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com Conceito Institucional - CI igual ou superior a 4 (quatro);

II - a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso - CC igual ou superior a 4 (quatro), que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados pela IES;

III - os cursos de graduação presencial que poderão utilizar os limites definidos no caput devem ser reconhecidos, com Conceito de Curso - CC igual ou superior a 4 (quatro); e

IV - A IES não pode estar submetida a processo de supervisão, nos termos

do Decreto nº 9.235, de 2017, e da Portaria Normativa MEC nº 315, de 4 de abril de 2018.

Até este momento, apenas os cursos de graduação presenciais da área de saúde e das engenharias não terão a possibilidade de ampliar esta oferta. (BRASIL, 2018, Art. 6º)

Concernente a questão das mudanças de nomenclatura debatida nos parágrafos anteriores, percebe-se que embora esteja mantido, nesta última Portaria, o termo “modalidade” ao se referir às disciplinas, ora aparece: “disciplinas na modalidade a distância”, ora aparece: “disciplinas com metodologia a distância”. Compreendo, assim, que não há uma separação específica para a utilização dos termos, tornando ambos corretos.

Por exemplo, inicialmente, no título desta Portaria, consta:

Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. (grifo nosso)

No entanto, logo a seguir, no Art. 1º aparece:

Esta Portaria dispõe sobre a oferta de disciplinas com metodologia a distância em cursos de graduação presencial ofertados por Instituição de Educação Superior - IES credenciadas pelo Ministério da Educação.

Essas mudanças, ainda que somente de nomenclatura, são interessantes como indicativo da expectativa acerca da modalidade: de método, onde a designação era pela negação (não presencial), passa-se à modalidade com indicação de parcialidade (semipresencial), a uma modalidade claramente identificada com um procedimento pleno (não semi-) e afirmativo: a distância. Ou, até mesmo, atribuir o termo “**com** metodologia a distância” como outra opção ao termo “**na** modalidade a Distância”. Atenção apenas à sutileza no emprego das preposições (em destaque) que antecedem os respectivos substantivos.

Quadro 2 - Comparativo entre as Portarias sobre Disciplinas Híbridas

Portaria 2.253 de 2001	Art. 1º As instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem o <u>método não presencial</u> , com base no art. 81 da Lei 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.
Portaria 4.059 de 2004	Art. 1º As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem <u>modalidade semipresencial</u> , com base no art. 81 da Lei n. 9394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.

Portaria 1.134 de 2016	Art. 1º As instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de disciplinas na <u>modalidade a distância</u> .
Portaria 1.428 de 2018	Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a oferta de disciplinas <u>com metodologia a distância</u> em cursos de graduação presencial ofertados por Instituição de Educação Superior – IES credenciadas pelo Ministério da Educação.

Elaborado pelo próprio autor

No ano de 2016 teve-se, como já dito anteriormente, a retomada do assunto “EaD”, de forma ampla, através da Resolução nº 01 do Conselho Nacional de Educação e Câmara do Ensino Superior.

Somente para nos atermos à nova definição de EaD, tem-se, no Artigo 2:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada 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 pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementaridade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.

§ 1º A modalidade educacional definida no caput deve compor a política institucional das IES, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), ofertados nessa modalidade, respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas educacionais vigentes, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

§ 2º Os cursos superiores, na modalidade EaD, devem cumprir, rigorosamente, essas Diretrizes e Normas e as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação.

Observa-se uma diferença em comparação às definições das regulamentações anteriores no que diz respeito à amplitude dos elementos que a nova Resolução traz. Envolvendo noções de presencialidade e virtualidade, local e global, subjetividade e participação democrática, esse novo cenário de EaD procura colocar em primeiro plano a

mediação didático-pedagógica que, por sua vez, deve abarcar tecnologias e profissionais capacitados em seu processo.

Ao longo da Resolução, observa-se a permanência na utilização dos tutores, os quais já são conhecidos nos sistemas de EaD. Assim, têm-se, na designação “profissionais da educação”, os docentes, gestores e tutores.

Importante ressaltar que embora a Resolução 1/2016 seja onze anos mais recente que o Decreto 5.622/05, ela não é hierarquicamente superior a ele, pelo contrário, ela foi elaborada com base em diferentes legislações, inclusive o próprio Decreto, prova disso é que no próprio texto que antecede o capítulo I da Resolução, é dito: “O Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, tendo em vista o disposto [...] no Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 [...] resolve:”. A Resolução tem a finalidade de estabelecer novos entendimentos em virtude da dinâmica do sistema educacional; até que um novo Decreto passe a dispor do assunto revogando o anterior.

2.2.3 Regulamentando o Art. 80 da LDB/96

O Decreto 2.494, de 10/02/1998 foi o primeiro documento legal a regulamentar o Artigo 80 da LDB. Ele traz uma disposição sobre a certificação de cursos nessa modalidade em seu Art. 2º

Os cursos à distância que conferem certificado ou diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional e de graduação serão oferecidos por instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas para esse fim [...] (BRASIL, 1998)

e apresenta uma definição de EaD, conforme sua finalidade:

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

Parágrafo único. Os cursos ministrados sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.

O Decreto 5.622 de 19/12/2005, que revoga o Decreto 2.494, reformula a definição 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. (Dec. 5.622/2005)

Durante esses sete anos (1998-2005), as alterações mais importantes foram as seguintes: no caso do primeiro Decreto, tem-se uma ênfase na aprendizagem e no uso dos meios de comunicação, além de destacar a flexibilidade que deve ser permitida nessa modalidade. No segundo Decreto, passarei à questão do tempo-espaço, para definir EaD como uma modalidade (1º) baseada na mediação tecnológica nos processos de aprendizagem e (2º) caracterizada pela não contiguidade espacial e temporal entre os estudantes e professores.

Fazendo uma comparação entre os conceitos de EaD constantes no Decreto revogado de 2005 e no atual Decreto 9.057 (já demonstrado anteriormente), percebe-se que houve uma preocupação com a exigência de qualificação profissional, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação, confirmando o mesmo cuidado trazido, pela Resolução 1/2016, ao conceituar a EaD.

Em conformidade com o “Novo Marco Legal”, o MEC em maio de 2017, publicou a Portaria Normativa 11 que tem o “objetivo de ampliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, melhorar a qualidade da atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoando procedimentos, desburocratizando-os e reduzindo o tempo de análise e o estoque de processos” (BRASIL, 2018).

A portaria trouxe inovações no campo operacional da EaD, pois além de possibilitar o credenciamento de instituições de ensino superior (IES) para cursos de educação a distância (EaD) sem o credenciamento para cursos presenciais, também passa a permitir que os cursos EaD dispensem de atividades presenciais caso recebam uma autorização prévia pela Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior - SERES, conforme art. 8º § 1º. Desta forma as instituições poderão oferecer cursos de graduação e pós-graduação exclusivamente na modalidade a distância.

Ampliando o entendimento desta portaria, o MEC, através de seu portal, faz a seguinte associação desta ao PNE ¹⁴ (tópico abordado anteriormente):

O intuito é ajudar o país a atingir a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que determina a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida em 33% da população de 18 a 24 anos. Na mesma linha, as IES públicas ficaram automaticamente credenciadas para oferta EAD, devendo ser recredenciadas pelo MEC em até 5 anos após a

¹⁴ Ressalto que esta informação sobre PNE está sendo demonstrada nesta parte do trabalho, e não no tópico anterior dedicado ao PNE, pois a ênfase, neste momento, recai sobre a Portaria Normativa 11/2017.

oferta do primeiro curso EAD. (Disponível em <http://portal.mec.gov.br>)

Em relação aos polos, estes poderão ser criados pelas próprias Instituições que estiverem credenciadas, para atuar nesta modalidade, e a quantidade de polos ficará condicionado ao Conceito Institucional mais recente.

2.2.4 Algumas consolidações de sentidos depreendidos

Dentre os aspectos considerados significativos, evidencio alguns que caracterizaram a modalidade a distância, até o momento.

Primeiramente, tem-se o seu potencial para situações críticas em um contexto de déficit. A adoção da educação a distância se justifica em função da vastidão geográfica do Brasil, da grande diversidade e desigualdade, da sua possibilidade de atingir grandes distâncias, de ampliar a formação continuada dos professores e da possibilidade de minimizar os baixos índices de diplomação e os efeitos negativos da baixa escolaridade de jovens e adultos; bem como em situações emergenciais, previstas nos incisos do art. 9º do Decreto 9.057

- I - estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial;
- II - se encontrem no exterior, por qualquer motivo;
- III - vivam em localidades que não possuam rede regular de atendimento escolar presencial;
- IV - sejam transferidas compulsoriamente para regiões de difícil acesso, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou
- V - estejam em situação de privação de liberdade.

Sendo assim, uma grande parcela da população, enquanto restritas à educação presencial, continuaria excluída da possibilidade de atender suas necessidades pessoais de qualificação, nos seus diversos níveis e para diversas finalidades, se não houvesse a possibilidade de utilização das práticas com metodologia a distância.

Conforme dito anteriormente, corroborando com o caráter universal e democrático da EaD, demonstra-se o efeito positivo e promissor de sua utilização na Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Aliando as características da EaD com as funções da EJA, se obtêm ingredientes suficientes para o entendimento de que a educação a distância pode ser considerada democrática [...]

Esta modalidade de educação vem ampliando sua colaboração na ampliação da democratização do ensino e na aquisição dos mais variados conhecimentos e, no caso da EJA, particularmente, por se constituir em um instrumento capaz de atender às pessoas que não podem estudar em horários pré-estabelecidos, pelos mais diversos motivos pessoais, ou sentem-se envergonhadas de retornar às salas de aula de uma escola presencial pelo longo tempo que ficaram longe da vida escolar ou por situações atuais de vida. (ROCHA FILHO, p. 08, 2015)

Presente nos documentos anteriores o projeto do uso da EaD na educação de jovens e adultos está mantido na publicação do novo Decreto 9.057/17, em seu art. 8º; IV.

Em segundo lugar, como já ressaltai, as menções aos processos tecnológicos, e sua implicação, no próprio conceito de EaD. Já no Art. 80 da LDB (1996) tem-se a menção ao tratamento diferenciado para a EaD, especificamente com relação à radiodifusão, com custos reduzidos nos canais comerciais e concessão com finalidades educativas.

A tecnologia funciona como um tipo de potencialização dos recursos de modo a não haver “perdas” nessa “distância”, ou reduzi-las ao máximo. Em vista disso, tal mediação tecnológica utilizada pela EaD tem sido vista como uma possibilidade de incremento à educação presencial, na medida em que observa-se uma relação crescente entre ambas modalidades.

A partir de então, tem-se uma EaD ora como “forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem” (Decreto 2.949/98), ora como “modalidade educacional” (Dec. 5.622/2005) e ora como uma modalidade “semipresencial” que se apoia na “mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota”, e que deve incorporar “o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos, bem como prever encontros presenciais e atividades de tutoria” (Portaria 4.059/2004).

Para finalizar, considero de interesse abordar como emerge a equipe de trabalho nos instrumentos governamentais. Fortemente marcada pelo caráter coletivo em seu desenvolvimento, os cursos em EaD necessitam de uma nova compreensão acerca dos atores que estão envolvidos nos seus processos, pois entendo que ao se restringir o termo “profissionais da educação” a docentes, tutores e gestores, suprimiu uma gama de profissionais indispensáveis à implementação e à manutenção desta modalidade, que são os Técnico-Administrativos em Educação (conforme preconizava os Referenciais de Qualidade). Estes representam quantitativamente um número muito maior de profissionais atuantes na EaD, do que citar apenas os gestores, não sendo, pois, coerente esta substituição.

Por conseguinte, o trabalho de uma equipe multidisciplinar é fundamental na constituição de um projeto, e eles acabaram por integrar, ao menos, conceitualmente, os instrumentos reguladores, através da Resolução 1/2016, que assim define:

Art. 8º §2º todo profissional de nível superior, a ela vinculado, que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EAD

(BRASIL, 2016).

Nesse contexto, uma análise mais aprofundada sobre o papel essencial dos tutores na EaD, sobretudo na função de “mediadores”, será realizada no capítulo 2 desta pesquisa.

Portanto, a partir dos apontamentos efetuados até aqui, entendo que, desde a LDB, tem-se uma maior quantidade de instrumentos governamentais que regulam a EaD e um maior esforço em justificar sua utilização, vinculando-a sempre às novas tecnologias de informação e comunicação.

Apesar de sua antiga utilização no mundo e no Brasil, sua presença nos instrumentos reguladores evidencia uma tendência de incorporação ao educacional de modo mais formal com garantias de ações com vistas ao desenvolvimento com qualidade.

Em paralelo ao conjunto de regulamentos que vai se formando desde meados de 1990, tem-se a consolidação de sistemas de consórcio para oferta de cursos de graduação a distância envolvendo a União, os Estados e os Municípios, como por exemplo: Consórcio CEDERJ; Universidade Aberta do Brasil; Rede e-Tec Brasil.

Algumas questões continuam adquirindo força no âmbito da EaD, como, por exemplo, a institucionalização, o financiamento, uma maior flexibilidade na criação de polos (que poderá ser realizada pelas próprias instituições), o credenciamento de instituições na modalidade EaD, sem exigir o credenciamento prévio para a oferta presencial, e a possibilidade de existirem cursos de graduação sem a necessidade de possuírem momentos presenciais, sendo esta, talvez, a maior inovação de todas.

Por fim, considero que a atual regulamentação trazida no novo marco legal seja um avanço¹⁵, ainda que lento, no sentido de trazer um retrato do que, atualmente, já está em pleno desenvolvimento nos diferentes sistemas de educação a distância.

A partir dos sentidos construídos, vê-se que a EaD presente nos instrumentos reguladores é uma modalidade acionada em momentos nos quais a modalidade presencial não pode se fazer presente (definição pela negatividade) e que se calca fortemente nas tecnologias para suprir ou sanar ao máximo a distância. Ela deve englobar um trabalho multidisciplinar e uma equipe multiprofissional. Algo que poderia fazer parte da modalidade presencial, porém somente é enfatizada na a distância. Contudo, o caráter suplementar/complementar da EaD, sobretudo para os cursos de graduação presenciais, vem, gradativamente, sendo ampliado com o passar dos anos de forma relevante.

¹⁵ Pode considerar um avanço o volume das discussões a respeito de investimentos, planejamento e programação da normatização da EaD no Brasil. (RESENDE, 2018)

Caracterizo como relevante essa ampliação da EaD, pois, inicialmente, somente as instituições de ensino superior do sistema federal poderiam ofertar disciplinas semipresenciais, contudo, após três anos, todas as demais instituições públicas nacionais, bem como as particulares, foram contempladas por essa complementariedade da EaD em seus cursos presenciais de graduação.

Percebo também que embora exista um documento governamental preconizando a qualidade para a EaD, estamos muito longe desta, de fato, ser atingida. Muitos ajustes precisam ser realizados, políticas públicas precisam ser implantadas, não apenas políticas de governo, profissionais atuantes de forma imprescindível na EaD precisam ser valorizados, e a sustentabilidade financeiras das ações governamentais precisam estar mais bem detalhadas e definidas, pois sem recursos não há como garantir qualidade.

De toda forma, com todos os erros e acertos, hoje, se pode afirmar, que há uma consolidação da EaD no atual sistema de ensino superior no Brasil, atendendo não apenas às orientações de organismos internacionais como, inclusive, atendendo às pretensões econômicas globais que impactam diretamente na economia nacional (abordarei detalhadamente no próximo capítulo) e, com isso, no aumento do nível de atratividade de investimentos em nosso país.

3 O MACRO CONTEXTO DA EaD NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS REGULADORES

“O Brasil encontra-se, nos últimos anos, em um período de intensa modificação legislativa no que tange a Educação Nacional. Vários são os dispositivos legais (leis, decretos, portarias e resoluções) que passaram a viabilizar a implantação de novos procedimentos didático-pedagógicos nas instituições de ensino brasileiras, os quais modificam as estratégias tradicionais de ensino e aprendizagem.” (BEDERODE; RIBEIRO, 2016, p. 1).

Neste capítulo, concentrarei minhas análises sobre os instrumentos reguladores da EaD no Brasil. Iniciarei a partir da LDB de 1996, perpassando pelas mais relevantes regulamentações até dezembro de 2018, publicadas durante esse período em que o Brasil possuiu quatro diferentes Presidentes da República.

A análise procura recair no entendimento sobre como a EaD se desenvolveu no Brasil durante esse período, demonstrando o momento de seu surgimento na legislação nacional, o enfoque dado por cada governo, os fatores que influenciaram a elaboração e publicação destas regulamentações, entender o porquê da utilização de instrumentos com naturezas jurídicas diferentes (leis, decretos, portarias...), analisar as políticas que surgiram em prol da expansão da EaD, e demonstrar os pontos críticos que compuseram este desenvolvimento e precisam ser mais bem trabalhados/aperfeiçoados.

São treze documentos que serão objetos de análise, contendo tanto aqueles que estão em vigor, como os já revogados, haja vista serem necessários para comporem o entendimento que estou buscando.

Ressalto que as modificações trazidas pela legislação nacional impactam nas práticas educativas de diversas formas: através da utilização de recursos tecnológicos; no momento e lugar escolhidos pelo aluno para se dedicarem à aprendizagem; na dinâmica proveniente da interação entre as modalidades; na utilização de polos de apoio presencial como um apêndice da própria instituição de ensino; na mediação feita pelo profissional tutor que difere dos cursos presenciais; no gerenciamento de recursos próprios para a EaD, que não devem ser tratados apenas como parcela do orçamento destinado à modalidade presencial, entre outras. Todas estas ponderações são importantes para que o processo de construção do conhecimento esteja compatível com as necessidades dos estudantes contemporâneos.

3.1 CONTEXTUALIZANDO OS DOCUMENTOS

Com a finalidade de proporcionar uma melhor visão global dos documentos que serão objetos de análise, e, desta forma, facilitar o entendimento, utilizarei um quadro analítico com base nos procedimentos estabelecidos por Cellard (2010), conforme já sinalizado na introdução desta dissertação.

Quadro 3 - Instrumentos reguladores da EaD

Documento	O contexto	Os autores	A autenticidade, a confiabilidade e a natureza do texto	Os conceitos-chave e a estrutura lógica do texto
Lei 9.394 (LDB)	República Federativa do Brasil, em 20/12/1996. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo ano de governo do primeiro mandato. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Momento econômico estável com a consolidação do Plano Real.	Aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso	Elaborada pelo Poder Legislativo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/12/1996, Página 27833 e Coleção de Leis do Brasil - 1996, Página 6544 Vol. 12	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Objetiva incentivar, através do poder público, o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. Também conhecida como Lei Darcy Ribeiro.
Decreto 2.494 (Revogado)	República Federativa do Brasil, em 10/02/1998. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Quarto ano de governo do primeiro mandato. Partido da Social Democracia Brasileira.	Decretado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/2/1998, Página 01	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), e dá outras providências. Define a EaD como sendo uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de

				comunicação.
Portaria 2.253 (Revogada)	República Federativa do Brasil, em 18/10/2001. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Terceiro ano de governo do segundo mandato. Partido da Social Democracia Brasileira. Ano da implementação do programa Bolsa-Escola Federal, que promovia a transferência de renda para a manutenção das crianças nas escolas.	Expedida pelo Ministro de Estado da Educação Paulo Renato Souza	Elaborada pelo Poder Executivo, através do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/10/2001, Página 18	Dispõe sobre a introdução nas instituições de ensino superior do sistema federal de ensino, 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, com base no art. 81 da Lei n. 9394, de 1996. As disciplinas integrantes do currículo de cada curso superior reconhecido, não poderão exceder a 20% (vinte por cento) do tempo previsto para integralização do respectivo currículo.
Portaria 4.059 (Revogada)	República Federativa do Brasil, em 10/12/2004. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo ano de governo do primeiro mandato. Partido dos Trabalhadores (PT). Ano da implementação do programa Bolsa-Família, que substitui o programa de transferência de renda anterior.	Expedida pelo Ministro de Estado da Educação Tarso Genro	Elaborada pelo Poder Executivo, através do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 13/12/2004, Página 34	Dispõe que as instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial, com base no art. 81 da Lei n. 9394, de 1996, e no disposto nesta Portaria. Revoga a Portaria MEC nº 2.253 de 18 de outubro de 2001. As Instituições de ensino superior privadas também passam a ser abrangidas.
Decreto 5.622 (Revogado)	República Federativa do Brasil, em 19/12/2005. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Terceiro ano de governo do primeiro mandato. Partido dos Trabalhadores (PT). Ano da implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) criado com o objetivo de	Decretado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/12/2005, Página 01	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Revoga o Decreto 2.494 de 10 de fevereiro de 1998. Ênfase dada à questão tecnológica e do tempo-espaço, definindo a EaD como uma modalidade

	conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior.			baseada na mediação tecnológica nos processos de aprendizagem e caracterizada pela não contiguidade espacial e temporal entre os estudantes e professores.
Decreto 5.800	República Federativa do Brasil, em 08/06/2006. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Quarto ano de governo do primeiro mandato. Partido dos Trabalhadores (PT).	Decretado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/6/2006, Página 4.	Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Objetiva 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. A prioridade é oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados.
Decreto 6.096	República Federativa do Brasil, em 24/04/2007. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Primeiro ano de governo do segundo mandato. Partido dos Trabalhadores (PT). Ano de criação da Nova CAPES, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, que além de coordenar o alto padrão do Sistema Nacional de Pós-Graduação brasileiro também passa a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de professores para a	Decretado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/4/2007, Página 7.	Institui o Programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Objetiva criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

	educação básica.			
Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância	<p>República Federativa do Brasil, em agosto de 2007. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Uma comissão de especialistas (oriundos de universidades públicas) escreveu coletivamente o primeiro texto dos Referenciais de Qualidade em 2003. No entanto, dada a necessidade de atualização deste documento, tendo em vista a dinâmica do setor e a renovação da legislação, foram sugeridas mudanças no documento, sendo submetida à consulta pública durante o mês de agosto de 2007.</p>	Documento criado por uma comissão de especialistas formada pelo MEC	Elaborada pelo Poder Executivo, através do Ministério da Educação. Disponível em http://portal.mec.gov.br	Será um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade EaD. As orientações contidas neste documento devem ter função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EAD no Brasil. (MEC,2019)
Resolução 1	República Federativa do Brasil, em 11/03/2016. Presidenta Dilma Vana Rousseff. Segundo ano de governo do segundo mandato. Partido dos Trabalhadores (PT). Cinco meses antes de deixar a presidência após sofrer o impeachment.	Expedida pelo Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação Erasto Fortes Mendonça	Elaborada pelo Poder Executivo, através do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/03/2016, Páginas 23 e 24.	Institui as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (EaD), base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior (IES) nos âmbito dos sistemas de educação. Considerada Norma Nacional inédita para a oferta de cursos e programas de Educação superior na modalidade educação a distância, pois além de contextualizar os desafios e indicadores para EaD avança ao conceitualizar EaD como modalidade educativa a partir do tripé metodologias e

				dinâmicas pedagógicas, gestão e avaliação. (ANPED, 2016, p.1)
Portaria 1.134 (Revogada)	República Federativa do Brasil, em 10/10/2016. O até então Vice-Presidente Michel Temer assume o cargo de Presidente da República, de forma definitiva, em 31/08/2016, após concluído o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB).	Expedida pelo Ministro de Estado da Educação Mendonça Filho	Elaborada pelo Poder Executivo, através do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/10/2016, Página 21	Revoga a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. As instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de disciplinas na modalidade a distância. Contudo, permanece o limite de 20% da carga horária total do curso. Ocorre alteração conceitual de modalidade semipresencial, para modalidade a distância.
Decreto 9.057	República Federativa do Brasil, em 25/05/2017. Presidente Michel Temer. Nove meses de governo. Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB).	Decretado pelo Presidente da República Michel Temer.	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/5/2017, Página 3 Republicação do art. 9º, por ter constado incorreção, quanto ao original - Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/5/2017, Página 1	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Revoga o Decreto 5.622 de 19 de dezembro 2005. Intitulado como Novo marco legal da educação superior a distância pelo Ofício-Circular nº 1/2017/GAB/SERES-MEC Objetiva ampliar a oferta e o acesso aos cursos superiores, garantindo a qualidade do ensino.
Portaria Normativa 11	República Federativa do Brasil, em 20/06/2017. Menos de 1 mês após a publicação do Decreto 9.057 - “Novo Marco Legal da EaD”	Expedida pelo Ministro de Estado da Educação Mendonça Filho	Elaborada pelo Poder Executivo, através do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/6/2017, Páginas 9 a 11. Republicação do art.	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Objetiva ampliar a

			9º, por ter constado incorreção, quanto ao original - Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/6/2017, Páginas 14 a 16	oferta de cursos superiores na modalidade a distância, melhorar a qualidade da atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoando procedimentos, desburocratizando-os e reduzindo o tempo de análise e o estoque de processos”. (MEC, 2018)
Portaria 1.428	República Federativa do Brasil, em 28/12/2018. Presidente Michel Temer. Final do mandato presidencial.	Expedida pelo Ministro de Estado da Educação Rossieli Soares da Silva	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/12/2018, Página 59.	Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Revoga a Portaria MEC nº 1.134, de 10 de outubro de 2016. O limite de 20% (vinte por cento) poderá ser ampliado para até 40% (quarenta por cento) para cursos de graduação presencial, desde que atendidos alguns requisitos.

Elaborado pelo próprio autor

Com base no quadro acima, realizarei, no próximo item, uma reflexão crítica destes documentos através das cinco dimensões apresentadas por Cellard (o contexto, os autores, a autenticidade, a confiabilidade e a natureza do texto, os conceitos-chave e a estrutura lógica do texto), e dispostas como título nas respectivas colunas.

Sendo assim, em uma pré-análise, já posso fazer a seguintes inferências: todos os documentos analisados são documentos públicos e acessíveis por qualquer pessoa. Em relação aos seus autores, tem-se 7 (sete) documentos emanados por agentes públicos¹⁶ e 6 (seis) emanados por agentes políticos¹⁷. Quanto à confiabilidade e a autenticidade, apenas 1 (um) foi

¹⁶ O **agente público** é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, que exerce funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. Trata-se, portanto, de um gênero. (grifo nosso)

¹⁷ O **agente político** é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, além de cargos de Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, os quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar. (grifo nosso)

produzido e publicado por ato do poder Legislativo e 12 (doze) por ato do poder Executivo; quanto à natureza dos documentos, apenas 1 (um) possui natureza legal, 11 (onze) possuem natureza infralegal, e 1 (um) apenas caráter orientador; quanto aos destinatários, tais documentos podem interessar tanto às entidades públicas, às particulares, quanto ao público em geral.

Isto posto, começarei nossas análises a partir do capítulo 3.2, em que devem ser observados o exame do contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado, conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de determinado documento, para entender o porquê da sua elaboração, e a finalidade a ser alcançada.

Farei as análises de forma cronológica às respectivas publicações, buscando compreender e entrelaçar sequencialmente o surgimento de cada um dos respectivos documentos, para que, ao final, possa responder as perguntas suscitadas na Introdução desta pesquisa.

3.2 SITUANDO O MACROCONTEXTO LEGAL EM EaD

Reafirmando o que já foi exposto na introdução desta dissertação, nossas análises iniciarão com os fatores relevantes que motivaram o surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), perpassando pelos documentos mais relevantes publicados para a EaD, até a publicação da Portaria MEC 1.428 (2018), que coincidiu com o final de mandato do governo de Michel Temer.

Inicialmente, reportamo-nos aos anos de 1990, período da história em que mudanças no contexto sociopolítico-econômico de ordem mundial estavam ocorrendo. A competitividade, eficiência e eficácia das organizações estavam sendo colocadas à prova. O processo de formação de uma nova ordem global desloca a ênfase do poder político para o poder econômico. Passa a predominar a visão tecnocrática, gerencial e pragmática, tendo como modelo a grande empresa capitalista. A velocidade no surgimento de novas tecnologias, inevitavelmente, provoca defasagem em grande parte das qualificações que havia até aquele momento (PRETI, 2007).

Sendo assim, ajustes no plano ideológico tornam-se necessários para que a sociedade fosse convencida, através dos meios de comunicação, sobre qual seria o caminho para a melhoria da qualidade de vida, o crescimento econômico, em prol de uma sociedade justa e

igualitária. É, nesta conjuntura, que discursos neoliberais ganham força, dando um novo sentido a categorias antigas ou reinventando outras, tais como: Estado mínimo, flexibilidade, competitividade, eficiência, qualidade total, gestão, integração, etc. Com isso, a educação é posta em conformidade à organização capitalista do trabalho, subordinando-se aos objetivos e interesses do capital. É, com base nesse cenário, que surgem as discussões e “reformas” no interior do sistema educacional, com as propostas de descentralização, gestão, qualidade total, etc (PRETI, 2007).

3.2.1 – Na última década do século XX

Nesse âmbito, no Brasil, o sistema educacional, e, em particular, a Educação a Distância (EaD), para acompanhar as tendências mundiais, se desenvolve em meio às políticas e dinâmicas oriundas da nova forma de estruturação do Estado brasileiro implementado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, que visou ao estabelecimento de objetivos e diretrizes para a reforma administrativa no país, cujo enquadramento está pautado na redefinição do papel do Estado como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social do Brasil (NOGUEIRA, 2017).

Em articulação a essa reforma destacaram-se as recomendações dos organismos multilaterais (sobretudo da UNESCO e do Banco Mundial), que também contribuíram para a redefinição do papel do Estado, inclusive no âmbito educacional, influenciando a direção das políticas de educação, como por exemplo, a descentralização mediante uma gestão institucional responsável; a melhoria do acesso à aprendizagem; a eficiência dos sistemas de educação e treinamento para mobilizar recursos para estes fins; e a EaD como modalidade educativa a ser expandida e institucionalizada (BRASIL, 2015).

Nessa direção, no discurso destes organismos, a melhoria da eficiência do sistema estaria vinculada à formação de capital humano em conformidade à nova ordem econômica mundial, na qual a sociedade tecnológica e informacional estaria situada neste projeto de reconfiguração do Estado Brasileiro nos processos produtivos e da educação, promovendo qualificação para esta sociedade. Consequentemente, pesquisadores e educadores, com a finalidade de atenderem a emergente demanda, buscaram alternativas aos sistemas tradicionais de educação. Sendo assim, a Educação a Distância (EaD), com suas características peculiares, apresentou-se como uma alternativa (NOGUEIRA, 2017).

Corroborando para este fato, a “Declaração Mundial de Educação para Todos”¹⁸

¹⁸ A “Declaração Mundial de Educação para Todos” se constituiu pela consolidação das decisões resultantes da “Conferência de Educação para Todos”, realizada em 1990, na Tailândia, e convocada pelo Fundo das Nações

(1990) trouxe o entendimento com vistas ao aproveitamento das economias de escala¹⁹ e às vantagens competitivas dos países participantes, de forma que estes poderiam realizar atividades de forma conjunta proporcionando um melhor desempenho nacional na implementação dos planos de educação básica. Deste modo, a educação a distância foi compreendida como modalidade apropriada a essa forma de colaboração regional. (NOGUEIRA, 2011)

Em congruência ao entendimento acima, relativo à utilização da EaD em adequação aos axiomas da economia de escala, apresento um trecho do artigo “Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo” que confirma esta visão:

De acordo com Nunes, a Educação a Distância constitui um recurso de incalculável importância para atender grandes contingentes de alunos, de forma mais efetiva que outras modalidades e sem riscos de reduzir a qualidade dos serviços oferecidos em decorrência da ampliação da clientela atendida. Isso é possibilitado pelas novas tecnologias nas áreas de informação e comunicação que estão abrindo novas possibilidades para os processos de ensino-aprendizagem a distância. Novas abordagens têm surgido em decorrência da utilização crescente de multimídias e ferramentas de interação a distância no processo de produção de cursos, pois com o avanço das mídias digitais e da expansão da Internet, torna-se possível o acesso a um grande número de informações, permitindo a interação e a colaboração entre pessoas distantes geograficamente ou inseridas em contextos diferenciados. (NUNES, 1994)

Mesmo que de forma esparsa, houve, no Brasil, momentos em que esta modalidade de educação foi empreendida, por exemplo: em 1891, os jornais já traziam anúncios de ensino por correspondência; em 1904 foram instaladas as chamadas escolas internacionais, instituições privadas que ofereciam cursos por correspondência; em 1936, ocorreu com a utilização da radiodifusão com fins educativos; em 1939, criado o Instituto Universal Brasileiro, que oferecia cursos técnico-profissionais por correspondência; a partir de 1941, surgiram os telecursos; entre outras iniciativas (BRASIL, 2015).

Contudo, em termos de políticas públicas, a EaD passou a estar presente no respectivo planejamento quando da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003),

Unidas para a Infância (UNICEF); Banco Mundial; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (NOGUEIRA, 2011)

¹⁹ “A economia de escala ocorre quando o custo médio de produção fica mais barato à medida que aumenta a quantidade de produtos produzidos” (SEBRAE NACIONAL, 2019)

que sofreu influência direta da “Declaração Mundial de Educação para Todos”. Este Plano propunha a oferta de programas diferenciados de avanço escolar para alunos já integrados ao mercado de trabalho, com regimes especiais de frequência, alternância pedagógica, e a utilização da educação a distância, entre outros. Seu objetivo finalístico era “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”, ou seja, estava em conformidade com o que está preconizado na atual Constituição federal de 1988, embora não se confundisse com o Plano Nacional de Educação, que está previsto na Constituição, mas com um objetivo muito mais abrangente, devendo incluir todos os níveis e modalidades de ensino (NOGUEIRA, 2011).

No âmbito das políticas públicas brasileiras, em 1994, o até então candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou como meta prioritária da proposta de governo na área da educação, o papel econômico desta como base do novo estilo de desenvolvimento. Eleito, tomou posse em 1995, ocupando o cargo de Presidente da República por dois mandatos consecutivos, até final de 2002 (NOGUEIRA, 2017). Posso, portanto, concluir que os efeitos ideológicos da nova ordem econômica mundial se refletiram nesta proposta (1994) de governo de FHC.

Infere-se, com base na leitura do artigo “O ENSINO SUPERIOR NO OCTÊNIO FHC”, que para garantir a qualidade do ensino básico, secundário e técnico, assim como aumentar a qualificação geral da população, a forma escolhida, pelo governo FHC, para se atuar no sistema educacional, seria pelo topo, ou seja, através das universidades, pois estas detinham competência científica e tecnológica para garantir a ação. Todavia, a proposta afirmava a necessidade em se criar parcerias entre os setores público e privado (universidade e indústria), para se atingir o objetivo desejado (CUNHA, 2003).

Curiosamente, a proposta fazia referência negativa à rede federal de ensino superior, mas calava-se quanto ao ensino privado, propondo uma “revolução administrativa” nas universidades públicas. A ideia era aumentar a autonomia destas, e atrelar o recebimento dos respectivos recursos à avaliação de desempenho, e, desta forma, incentivar o uso mais racional destes e a utilização da capacidade ociosa, com vistas a estimular os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais (CUNHA, 2003). O que, a nosso ver, está em harmonia ao conceito de economia de escala, conforme apresentei.

Para materializar estes os anseios do governo FHC, algumas ações foram realizadas. Em 27 de maio de 1996 foi criada, pelo Ministério da educação, a Secretaria de Educação a Distância – SEED (hoje extinta), através do Decreto nº 1.917. Apesar do nome, esta atuou, de

fato, sobre as tecnologias na escola e sua utilização pelos professores. Posteriormente, a SEED teve a sua estrutura regimental alterada por meio do Decreto 5.159, de 28 de julho de 2004.

Contudo, a ação mais relevante da nova cúpula do MEC foi trabalhar para que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação fosse aprovada a fim de adequar-se às políticas governamentais. Sendo assim, o projeto de lei que mais contemplava os projetos do Planejamento Estratégico do MEC para 1995-1998 era o do Senado, basicamente o que havia sido proposto por Darcy Ribeiro, em 1993, mas rejeitado pelos parlamentares, uma vez que já havia um projeto similar em tramitação. Deste modo, o MEC (1995) ao invés de buscar incluir dispositivos específicos, preferiu este segundo projeto, por tratar de modo bastante genérico os assuntos. Com isso, este projeto foi notoriamente adaptado às estratégias políticas que o Poder Executivo elaborava, fosse através de novos projetos de lei encaminhados pelo Presidente da República, fosse através dos demais instrumentos reguladores (decretos, portarias, resoluções) que não necessitavam de aprovação²⁰ pelo Legislativo, ficando apenas a critério do Executivo (CUNHA, 2003).

Voltando um pouco no tempo (compreendendo melhor a diferença entre os dois projetos da LDB apresentados), logo após a promulgação da Constituição de 1988, iniciou-se amplo debate sobre o primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, envolvendo vários setores da Sociedade Civil, ligados à educação (CARNEIRO, 1995). Havia, inclusive, a ideia de um Sistema Nacional de Educação a Distância, que permaneceu, até 1993, nos dois substitutivos²¹ ao primeiro projeto apresentado à Câmara pelo Deputado Octávio Elísi (em 1988). Este Sistema estava fundamentado numa concepção socialista de educação, proposta por Saviani (1999), No entanto, Segundo Mendes (2005), deste primeiro projeto, onde seriam constituídas as diretrizes para a EaD, em um capítulo específico inclusive, restaram apenas alguns poucos artigos na Lei promulgada em 1996, em contrapartida à concepção neoliberal que se instalava no mundo a partir de 1995 (apud NOGUEIRA, 2011). Portanto, como este primeiro projeto de lei ia de encontro aos interesses governamentais, poucas ideias contidas nele foram aproveitadas, preferindo-se o segundo

²⁰ Faz-se necessário esclarecer a forma de aprovação de alguns instrumentos governamentais. Para a formação de uma lei concorrem conjuntamente o Poder Legislativo (formado pelos parlamentares), que discutem e aprovam o projeto de lei, e o Poder Executivo (representado pelo Presidente da República, em se tratando de leis federais), que a sanciona.

Diferente de uma lei, um decreto é editado pelo Presidente e não depende do Congresso Nacional, porque não passa pela discussão e aprovação legislativa, é simplesmente elaborado e assinado pelo próprio Poder Executivo, mas, por outro lado, tem limitações, pois não tem força para modificar as leis. Sua função é de regulamentá-la. (LESSA, 2011)

²¹ PL 1.258*/88 (Substitutivo do Dep. Jorge Hage) e do PLC n° 101/93 (Substitutivo do Sen. Cid Sabóia)

projeto de lei.

Mendes (2005) ainda ressalta, negativamente, o fato de este segundo projeto ter excluído a participação da sociedade civil na regulamentação da EaD, ficando esta restrita ao Poder Executivo, conforme § 1º e § 2º do art. 80 da LDB.

Deste modo, alguns autores como Mendes (2005, apud NOGUEIRA 2011) e Cunha (2003) apontam críticas em relação ao aspecto minimalista da LDB, por não estarem contidas todas as determinações gerais das diretrizes e bases da educação nacional, ficando de fora, quando da sua elaboração, temas importantes como o Conselho Nacional de Educação, a avaliação universitária, e um detalhamento maior da própria EaD, por exemplo. Por consequência, as diretrizes e bases da educação nacional não estão concentradas em um único documento regulador, necessitando, também, ser observado os demais.

Assim, observa-se que o contexto em nível mundial influencia e molda os interesses políticos e econômicos, e estes se materializam através de atos reguladores que impactam na estrutura social e, individualmente, na vida de cada pessoa. Pois, para o indivíduo se inserir no novo contexto, e conseguir espaço no mercado do trabalho, precisa estar apto para atender às novas demandas.

Tomando de volta a EaD frente à promulgação da LDB, mesmo com as críticas apresentadas em sua formação, tem que se considerar que esta lei trouxe amparo legal à Educação a Distância como modalidade educacional no Brasil (LESSA, 2011), além de expressivas contribuições, como já demonstradas, pontualmente, no primeiro capítulo desta dissertação.

Em relação ao ensino superior, de maneira geral, a LDB reafirma a supremacia de poder do Estado frente às Instituições, mediante as ações de reconhecimento/credenciamento e avaliação. Nos casos de descumprimento das exigências, um prazo para saneamento era dado, e, persistindo o não cumprimento, o Estado poderia imputar-lhes as sanções de intervenção, suspensão temporária da autonomia ou o descredenciamento (CUNHA, 2003).

Dando sequência à estratégia de governo no período FHC, instrumentos de regulamentação foram surgindo para tratar de assuntos não aprofundados pela LDB, e, em relação à Educação a Distância (EaD), o primeiro documento regulador publicado pós LDB foi o Decreto nº. 2.494 de 10 de fevereiro de 1998, regulamentando o disposto no art. 80 da LDB (que trata do incentivo à EaD).

O Decreto nº. 2.494/98, como já abordei no primeiro capítulo, traz inicialmente a

primeira definição legal de EaD. Essa conceituação trouxe para debate opiniões contra e a favor de vários educadores/pesquisadores, passando a ser um assunto polêmico, pois, para alguns, trazia oportunidades mercantilistas com uma educação de baixa qualidade, e, para outros, era visto como um instrumento incentivador da democratização e universalização do ensino, haja vista corroborar com a orientação delineada na LDB relativa à permissão conferida aos entes federativos para que se utilizassem dos recursos provenientes da EaD. A partir de então, esta nova “forma de ensino” (como tratava este Decreto) foi dada como possibilidade tanto às instituições de ensino públicas quanto às privadas, especificamente credenciadas, conferindo-lhes certificado ou diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional e de graduação. (MAIA, 2014)

Assim, nota-se já nesta primeira regulamentação, que a EaD deixa de figurar como uma alternativa experimental ou paliativa para atender as demandas educativas de jovens e adultos excluídos do acesso e permanência na escola regular, passando a ser reconhecida como uma estratégia legal e regular de ampliação democrática do acesso à educação de qualidade (LOBO NETO, 2003).

Neste viés, Giollo (2008, apud MAIA, 2014) ratifica a LDB, assegurando que, de fato, a EaD poderia sim atuar amplamente no ensino médio, no ensino profissional e em todas as modalidades de educação superior, mas não no fundamental.

Um regime especial em prol da EaD é autorizado pelo governo neste Decreto, do contrário as características e possibilidades que esta modalidade poderia proporcionar a favor do discurso neoliberal associado à economia de escala poderiam ficar comprometidas, para isso foi considerada a flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.

Para a educação superior essa primeira regulamentação previa somente a possibilidade de oferta para cursos de graduação. No tocante à oferta de programas de pós-graduação teria que ser observada futura regulamentação específica. Da mesma forma, legislação específica e outras regulamentações a serem fixadas pelo MEC iriam complementar o que já estava estabelecido neste decreto sobre os atos de credenciamento, autorização e reconhecimento de programas a distância. Tais atos estariam vinculados à aprovação mediante procedimento de avaliação institucional, a qual obedeceria a procedimentos, critérios e indicadores de qualidade a serem expedido pelo MEC.

Neste ponto, já observo um fator importantíssimo relativo à utilização da expressão

“indicadores de qualidade”. Deste modo, corroborando com o entendimento de MAIA (2014), entendo que este Decreto, de 1998, traz expressamente em seu bojo indicação de que deverão ser definidos critérios/indicativos que servirão como Referenciais de Qualidade para EaD.

Dada a importância da futura elaboração destes “indicadores de qualidade”, o Decreto aponta, inclusive, que a “falta de atendimento aos padrões de qualidade e a ocorrência de irregularidade de qualquer ordem serão objeto de diligências, sindicância, e, se for o caso, de processo administrativo que vise a apurá-los, sustentando-se, de imediato, a tramitação de pleitos de interesse da instituição, podendo ainda acarretar-lhe o descredenciamento”.

Lobo Neto (2000, p. 27, apud MAIA, 2014), ao analisar o Decreto nº. 2.494/98 entende que este irá explicitar algumas matérias que ficaram pendentes, ou foram superficialmente abordadas, como, por exemplo, a questão da validação da certificação e diplomação. O autor considerou um avanço todas as instituições de ensino poderem ofertar ensino a distância, incluindo as privadas. Em compensação, considerou um retrocesso já não ter sido tratada a oferta de programas a distância de mestrado e doutorado, sendo deixado para um momento futuro, através de outra regulamentação específica. Outra ponderação deste autor foi não ter alusão a cursos de pós-graduação *latu sensu*, presume o autor que “a autoridade reguladora não desejou produzir regulamentação específica para o caso” (p. 28).

Ainda segundo Lobo Neto (2003), o adiamento da regulamentação da oferta de programas a distância de Mestrado e de Doutorado impulsionou, em contrapartida, uma “invasão” de ofertas de instituições estrangeiras, incluindo cursos a distância de pós-graduação *lato sensu* (especialização ou “MBA”), mesmo havendo uma vedação (de 1997, por parte da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação) em validar diplomas de mestrado e doutorado à distância oferecidos por universidades estrangeiras, em convênio ou não com instituições brasileiras. O autor também cita que algumas Universidades Públicas, ou de forma experimental, ou evitando falaciosamente caracterizá-la como educação a distância, realizaram esta oferta.

Apenas em abril de 2001, a pós-graduação a distância encontrou sua regulamentação através da Resolução CNE/CES nº 1, tratando de forma conjunta os cursos de pós-graduação *lato* (incluindo MBA -*Master Business Administration*- ou equivalentes) e *stricto sensu* a distância e os presenciais, no mesmo instrumento normativo.

Pouco menos de quatro anos depois, o MEC publica a Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, que regulamenta a oferta de disciplinas à distância em cursos presenciais. “Com todas as ressalvas aos preconceitos, avança-se na concepção de que, mais do que uma delimitação de campos entre EAD e educação presencial, o processo de mudança nos

paradigmas da comunicação está promovendo uma educação que se vale de presença física e virtual, no contexto de um projeto pedagógico de qualidade. Cada vez mais perde sentido a distinção dicotômica do ‘presencial’ e ‘a distância’.” (LOBO NETO, 2003).

É inegável que os avanços nas tecnologias da comunicação associados à nova conjuntura econômica foram determinantes para que administradores e gestores das políticas públicas se inclinassem em direção à EaD. A experiência com Educação a Distância em todo o mundo, e os resultados obtidos pelas avaliações realizadas, têm demonstrado que não houve perda da qualidade dos cursos oferecidos em comparação aos cursos presenciais que utilizavam texto escrito como material didático básico, os resultados obtidos com EaD ainda foram superiores (PRETI, 2007).

Alinhado a este entendimento, Pereira e Peixoto (2010) ao escreverem o artigo “A Distância: A Escola Lula para a Formação de Professores” citam alguns potenciais que a educação a distância com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação tem para promover cidadania:

[...](1) podem ser atingidas demandas de difícil atendimento, (2) possibilita encurtamento das distâncias, entre sujeitos e informações[...] (3) possibilita pôr em contato contextos distintos, atuando em redes “configurando novos caminhos [...] e compreensões sobre o mundo e sobre a cultura”; (4) tendem a fortalecer processos democráticos; (5) as mídias favorecem uma formação reflexiva contextualizada; (6) igualmente colaboram na socialização dessas práticas contextualizadas (7) favorecem múltiplas interações entre os participantes; (8) possibilitam interação com diferentes interlocutores; (9) ampliam o escopo de relações e de compreensão do educador-aluno, favorecendo a transcendência da compreensão do local e universal. (PEREIRA; PEIXOTO, 2010, p.9)

Concluindo as análises dos documentos reguladores para a EaD durante o mandato Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), constato que este governo iniciou a implementação do processo de reformulação da educação superior, criando, durante seus dois mandatos, possibilidades legais para a implantação da EaD na educação superior brasileira. Essa regulação foi sendo implementada aos poucos, dada à sua complexidade e conveniência, assim a ausência de regulamentações detalhadas da EaD na LDB, foi sendo equacionado logo nos primeiros anos do governo. No início do processo de regulação da educação a distância muitos padrões originários da educação presencial foram conservados, havendo, assim, pouca

flexibilidade para o sistema, não levando em conta as peculiaridades e as diversas possibilidades de aplicação (MAIA, 2014).

Outro fator relevante observado por Cunha (2003) foi a questão do sucateamento das IES federais, e, em contrapartida, o incentivo dado pelo governo às IES privadas, fazendo com que o número de universidades e de centros universitários aumentassem. Entre os benefícios concedidos pelo governo à iniciativa privada estavam o crédito financeiro e, até mesmo, o credenciamento acadêmico mediante complacência governamental diante da qualidade insuficiente do ensino ministrado nas instituições privadas.

Uma das justificativas, apontadas por Maia (2014), para o aumento no credenciamento das IES particulares para a EaD, neste período, foi pelo fato destas estarem experimentando um declínio na procura e permanência dos alunos, justificada pelo aumento da demanda na formação de professores para a educação básica, ofertada principalmente por IES públicas, impulsionadas pela EaD. Para conseguirem este feito, as IES particulares, com objetivo mercantilista, e numa postura de resistência contra as ações de governo que as estavam desfavorecendo, foram solicitar ao MEC seu credenciamento, uma vez que a lei o facultava. Sobre este assunto, a autora afirma:

Esse fenômeno, de certa forma, altera o sentido da educação a distância: em vez de ser uma modalidade de ensino capaz de ampliar o raio de atuação da educação superior para além da esfera abrangida pela educação presencial, ela se torna concorrente da presencial, ou melhor, para certos cursos, ela se torna uma ameaça, pois pode praticar preços menores, além de oferecer outras facilidades práticas, ligadas ao tempo, ao espaço e aos métodos de aprendizagem. (GIOLLO, 2008, p. 07 apud MAIA, 2014, p. 05).

Contudo, referente à estratégia adotada pelo governo quanto à priorização da formação de professores em serviço, através da utilização da EaD, esta está em conformidade com as diretrizes de formação de professores preconizadas pelo Banco Mundial, presentes nos seguintes documentos “*Prioridades y estrategias para la educación: examen Del Banco Mundial*” (WORLD BANK, 1995), “*Teacher education at a distance*” (WORLD BANK, 1997) e “*Brazil teachers development and incentives a strategic framework*” (WORLD BANK, 2001) (apud NOGUEIRA, 2017).

3.2.2 – Contexto dos governos de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff

Se o governo Fernando Henrique Cardoso garantiu a EAD na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, é o governo Luis Inácio Lula da Silva que implantará, efetivamente, como

veremos a partir de agora, a política de educação a distância para o nível médio de ensino e formação de professores (PEREIRA; PEIXOTO, 2010).

Iniciando a análise deste período de governo pela ótica da Portaria 4.059 de 10 de dezembro de 2004, publicada pelo MEC, esta autoriza a inclusão, pelas IES, na organização pedagógica e curricular de seus cursos, até vinte por cento de disciplinas na modalidade semipresencial, revogando, portanto, a Portaria 2.253 de 2001, por se tratar de assunto idêntico; nota-se que a nova portaria amplia a abrangência das IES autorizadas a esta oferta. Se antes, apenas as instituições de ensino superior do sistema federal poderiam introduzir a modalidade semipresencial em seus cursos presenciais, a partir de 2004, todas as instituições de ensino superior estavam incluídas na autorização.

Um estudo feito por Ávila (2013) aponta que, em relação à EaD, as instituições privadas preferiram começar a trabalhar com essa modalidade introduzindo disciplinas não presenciais nos cursos presenciais de graduação, amparada pela Portaria 4.059/2004. A autora também registra que esta modalidade semipresencial não constava nas estatísticas oficiais e podiam ser introduzidas sem nenhuma avaliação prévia do MEC, devendo apenas comunicar as modificações efetuadas em projetos pedagógicos à Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC, e inserir na respectiva Pasta Eletrônica do Sistema SAPIEnS, o plano de ensino de cada disciplina que utilize modalidade semipresencial (ou híbrida, como veremos adiante). A avaliação desta oferta será realizada *a posteriori* nos procedimentos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento dos cursos da instituição.

Ávila (2013) conclui dizendo que os poucos dados existentes permitem perceber a intenção de racionalizar a oferta de disciplinas regulares presenciais dos cursos de graduação incorporando os ambientes virtuais de aprendizagem para diminuir custos. Conseqüentemente, a formação de alunos formados através da utilização desta modalidade pelo setor privado viabiliza a sua expansão, bem como o predomínio das matrículas. Contudo, essa expansão pelo setor privado não está necessariamente atrelada a um ensino de qualidade, devido ao fato de não estar sendo promovida a associação entre o ensino, pesquisa e extensão; aumentando-se a entrada de alunos na graduação, mas com uma educação minimalista, sem a garantia de uma formação acadêmica plena, acarretando o aligeiramento da formação profissional e a diplomação em larga escala.

Pela visão dos acadêmicos, para que possam ser entendidas as questões da implantação da Portaria n.º 4059, é necessário que se compreendam os processos que constituem a cultura contemporânea que está intimamente relacionada à utilização do

ciberespaço²², que por sua vez está relacionada ao contexto mundial da economia de escala. Frente a isso, a construção de projetos pedagógicos, que estejam articulados à utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação Digital, passa a receber especial importância pelas instituições de ensino, permitindo, desta forma, que o processo de ensino-aprendizagem melhore, uma vez que a dinâmica essencial na relação professor-estudante também estará melhor (DE PAULA; HAIDUKE; SELEME, 2014).

Lévy (1999) aponta a questão da universalidade e democratização relacionadas ao ciberespaço uma vez que ele acolhe todas as opacidades do sentido e não estabelece discriminação entre seus usuários, desde que os mesmos possuam os equipamentos tecnológicos que lhes permitam fazer as conexões adequadas para acesso às informações nele contidas.

Faço neste ponto uma ressalva, pois durante este período em análise, precisamente no ano de 2003, houve a publicação da primeira versão dos Referenciais de Qualidade para a EaD, escrita coletivamente por uma comissão de especialistas, oriundos de universidades públicas (BRASIL, 2015), atendendo ao que fora determinado em 1998 pela Portaria 2.494, ao trazer expressamente a elaboração desses indicadores de qualidade por ato próprio do MEC. Porém, a ênfase nas análises deste documento será dada num momento posterior desta pesquisa, mais precisamente em relação à elaboração da segunda versão, em 2007, que se encontra válida até o fim do período determinado para nossas análises (dezembro/2018).

Por conseguinte, atualizando as determinações relativas à EaD, em consideração, inclusive, à questão tecnológica e do tempo-espaço, em 19 de dezembro de 2005, o Governo Lula revoga o Decreto 2.494/1998 através da publicação do Decreto nº 5.622. Este observou as orientações contidas na primeira versão dos Referenciais de Qualidade (2003), pois trouxe, explicitamente, que os atos de credenciamento, autorização e reconhecimento, e suas respectivas renovações, de cursos ou programas a distância, devem observar o referido documento. Este Decreto passou a definir a EaD como uma modalidade baseada na mediação didático-pedagógica nos processos de aprendizagem e caracterizada pela não contiguidade espacial e temporal entre os estudantes e professores (BRASIL, 2015).

Se a ênfase trazida pelo Decreto revogado estava nos recursos e suportes de informação, com o novo regulamento o foco está na mediação didático-pedagógica. Ocorre ainda uma descentralização em relação à submissão dos cursos em algumas áreas, passando a

²² “Conclui-se que o ciberespaço é um ambiente que nos permite inúmeras possibilidades de mundo “real”. É um universo virtual, plástico, fluido, carregado de devires. O ciberespaço, enfim, é uma grande máquina abstrata, porque semiótica, mas também social, onde se realizam não somente trocas simbólicas, mas transações econômicas, comerciais, novas práticas comunicacionais, relações sociais, afetivas e, sobretudo, novos agenciamentos cognitivos.” (MONTEIRO, 2007, p. 1)

responder aos Conselhos Regionais. Outro fator inovador foi a equidade dos diplomas dos cursos em EaD que passaram a ter a mesma validade dos cursos presenciais (PEREIRA; PEIXOTO, 2010).

Assim sendo, tecerei, a partir de agora, algumas considerações a respeito desta mediação didático-pedagógica considerada pelo Decreto 5.622/2005. Para Tom Bottomore (2001), mediação é uma categoria central da dialética, e, em sentido literal, refere-se ao estabelecimento de conexões por meio de algum intermediário. Ainda, conforme Streck, Redin e Zitkoski (2010), Paulo Freire destacava a mediação como fundamental do processo educativo o diálogo através da dinâmica da problematização com amorosidade, da revisão crítica da história, dos limites e das possibilidades do presente com relação aos desafios do futuro.

Sendo assim, tratar de mediação e mediadores é, conforme os autores citados acima, essencial para compreender e aprimorar as práticas pedagógicas, sobretudo na EaD, em que toda interação (estudo, fóruns, debates, e futuramente até as avaliações) se dará num momento (espaço-tempo) incomum entre os atores envolvidos nessa dinâmica.

O processo de mobilização e construção de saberes por parte desses mediadores, e que permeiam as práticas pedagógicas na EAD, também passam por questões variadas, como: impulsionar a aprendizagem, motivar o aluno, instigar sua participação e autonomia; no entanto, essas situações, de forma geral, por serem novas, são inusitadas, pois não foram vivenciadas pelos próprios mediadores ainda quando alunos (DE SOUZA, SARTORI; ROESLER, 2008).

A mediação na EAD torna-se um desafio ainda maior à medida que o espaço virtual de aprendizagem, em regra, não permite a observação direta dos alunos através dos seus gestos, olhares..., embora, caso haja necessidade específica, seja possível de se fazer.

Isso implica um conjunto novo de conhecimento e habilidades, fazendo com que o professor ou o tutor deixem de ser um mero transferidor de informações, e passem a ser um mediador de diversas linguagens e oportunidades educativas.

Segundo o educador Reuven Feuerstein (apud CENCI; COSTAS, 2013), existem três componentes ou características essenciais para que se efetive a mediação: a mediação da “intencionalidade” e “reciprocidade”; da “transcendência”; e do “significado”. A qualificação da experiência através da aprendizagem mediata se baseia nesse “tripé”. Para ele a mediação vai além de interagir e ensinar. A “intencionalidade” faria com que o mediador se utilizasse das ferramentas que estejam a seu dispor para melhor se fazer compreender. E o feedback seria a “reciprocidade” do aluno. A “transcendência” seria a contextualização dos conceitos

para uma melhor compreensão. A mediação do “significado” seria a conexão entre um e outro conceito já analisado, estudado e compreendido pelo aluno, ampliando o processo de aprendizado, ou seja, a efetividade.

Portanto, compreendo que, de fato, um mediador, sobretudo aqueles que trabalham com a EaD, necessita possuir características essenciais, como as citadas acima, para que possam contribuir para o desenvolvimento da autonomia do educando, perante o conhecimento, e, dessa forma, fazê-los possuir habilidades críticas necessárias a uma visão racional e consciente do mundo que os cerca.

Embora haja um avanço em relação ao que foi apresentado, ainda permanece a vinculação da EaD à obrigatoriedade de momentos presenciais. Para Chiantia (2008, apud MATURANO, 2013), essa determinação não se coaduna com o espírito da educação na modalidade a distância, por exigir “momentos presenciais”, descaracterizando, assim, a essência do art. 80 da LDB que estabelece: “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”.

Depreendo assim, que, ao analisar todos os elementos ora apresentados, esta exigência de momentos presenciais na EaD estaria se contrapondo a premissa inicial da economia de escala. Haja vista esta determinação estar funcionando como um freio na utilização potencial desta modalidade, desfavorecendo, por exemplo, pessoas que tenham dificuldade de locomoção; com dificuldades de horários, entre outros.

Embora não seja objeto de nossas análises, fora publicada no mesmo ano do Decreto supra-analisado (2005) a Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Realizo essa ressalva, pois esta Lei é destinada à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. A contrapartida é a isenção fiscal concedida às instituições privadas que participarem do Programa. Embora, trate especificamente de incentivo governamental relacionado às instituições privadas, ela também promove a expansão do ensino superior e consequentemente da EaD. Sobre este último aspecto, questões polêmicas são debatidas.

Se para alguns, como Mancebo, Do Vale e Martins (2015), o PROUNI assume o sentido de promiscuidade entre o público e o privado, fortalecendo a iniciativa privada na formação de grandes conglomerados, (consolidando o princípio da economia de escala), oferecendo ensino superior barato e de baixa qualidade; para outros, como Segenreich (2009),

o PROUNI funcionou como estratégia positiva promovida pelo governo Lula na expansão e democratização do Ensino Superior, resultando em um avanço significativo no reconhecimento de que a educação a distância não se resume a uma estratégia de mercantilização e privatização do ensino, necessitando ser pesquisada intensamente em termos de sua utilização como política de Estado e em termos das novas questões de ordem institucional e pedagógica que suscita.

Da Silva, em sua tese “A UAB e suas práticas subjacentes nas diferentes concepções do espaço social brasileiro” (2013), expressa o entendimento de que é verdade que estabelecimentos particulares de ensino usufruíram de isenção tributária como forma de incentivo, contudo, a garantia de acesso e permanência do aluno, a equidade de oportunidades e a efetivação da democratização só irá se concretizar se e houver acompanhamento e avaliação dos mecanismos de financiamento, bem como controle da qualidade acadêmica dos cursos, além de monitoramento dos fatores que determinem a evasão do aluno.

O autor ainda cita que pela avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU, 2009), constatou-se que, em relação aos objetivos constantes no PNE e aos próprios objetivos do programa PROUNI, as ações foram criadas e executadas sem a devida articulação e obediência às diretrizes de um plano macro para a educação superior, que reunisse uma visão sistêmica em relação aos demais níveis de educação, que são pontos cruciais na elaboração da política educacional.

Se for considerado esse movimento de expansão do ensino superior no contexto da EaD, é possível perceber que a oferta de vagas ocorre independentemente da natureza jurídica e/ou institucional dos estabelecimentos de ensino superior. Nesse cenário, qualquer instituição de ensino superior que disponibilize os requisitos previstos para seu credenciamento em EaD teria, a princípio, condições para oferta de vagas/cursos nessa modalidade. Sendo assim, a institucionalização da EaD no Brasil consolida a lógica da expansão, independente da natureza jurídica das instituições (se públicas ou privadas, universidades ou não) (ALONSO, 2010).

Nesta mesma linha, se em 2005, promoveu-se o incentivo à expansão junto ao setor privado, mediante uma Lei (aprovada pelo Congresso Nacional) que instituiu o PROUNI, em 2006, este incentivo à expansão e democratização, junto setor público, foi feito por ato próprio do Presidente da República, ao publicar o Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, instituindo o Sistema Universidade Aberta do Brasil, ligada à CAPES, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”, fomentando a modalidade de educação a distância nas instituições públicas de ensino

superior, bem como apoiar pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em tecnologias de informação e comunicação. Além disso, incentiva a colaboração entre a União e os entes federativos e estimula a criação de centros de formação permanentes por meio dos polos de apoio presencial em localidades estratégicas ” (BRASIL 2006).

A criação e institucionalização da Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi fruto de uma iniciativa originada em 2004, em que a então Secretaria para a Educação a Distância SEED/MEC, juntamente com a Secretaria da Educação Básica (SEB/MEC), organizaram o Programa Pró-Licenciatura, convocando dezenas de especialistas de diferentes áreas e em Educação a Distância para analisarem projetos das licenciaturas em Letras, Matemática, História, Geografia, Artes Visuais, Artes Cênicas, Música, entre outros, oriundos de instituições de ensino superior públicas, comunitárias e confessionais (BRASIL, 2015).

Dando continuidade a esta iniciativa de 2004, Mancebo; Do Vale e Martins (2015) citam que no ano de 2005, a UAB começa a ser idealizada a partir do Fórum das Estatais pela Educação, objetivando capacitar professores da educação básica e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, atuando com prioridade na formação e capacitação inicial e continuada destes, com a utilização de metodologias da EaD. Desta forma, fortalecer-se-iam as universidades públicas, e, ao mesmo tempo, atender-se-iam às necessidades das empresas, enfatizando o papel da educação no desenvolvimento econômico brasileiro.

Evidencia-se que a UAB não cria uma nova instituição de ensino paralelo às IES, o que ocorre é uma articulação entre as IES já existentes, mediante convênios e parcerias, que envolvem as esferas de governo (União, Estados e Municípios) e instituições federais e estaduais de ensino superior, contando, atualmente, com acompanhamento/avaliação da chamada Nova CAPES (BARRETO, 2008, p. 928 apud MANCEBO; DO VALE; MARTINS, 2015).

De forma resumida, esta articulação ocorre da seguinte forma: os municípios interessados em realizar a parceria devem montar um polo de apoio presencial, com a infraestrutura necessária para que alunos e tutores presenciais possam usufruí-lo. Mas, a responsabilidade pela estrutura didático-pedagógico dos cursos e o respectivo material didático é das instituições de ensino superior (MANCEBO; DO VALE; MARTINS, 2015).

Com base em nossa revisão bibliográfica, percebe-se que, apesar de tudo, a UAB apresenta alguns pontos polêmicos em virtude de algumas disfunções que foram detectadas pelos pesquisadores, como por exemplo: a tutoria; a distribuição dos polos entre os

municípios no país, a garantia da qualidade na formação de professores atrelada à deficiência na infraestrutura física dos polos, etc.

Analisando a problemática em relação aos tutores, lembra-se que o próprio Decreto que instituiu a UAB não faz menção direta a este profissional, trazendo em seu texto apenas que os polos de apoio presencial deverão dispor de infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB.

O tutor é, portanto, um novo ator social, no processo de ensino e aprendizagem, que surgiu devido às necessidades em atender as peculiaridades desse novo modelo de curso ofertado pela UAB, que, a princípio, teria a função de monitorar o desempenho e o fluxo de atividades dos estudantes, bem como a de facilitar a interatividade e a identificação de possíveis dificuldades de aprendizagem, mas, segundo Alonso (2010, p. 1330, apud HERNANDES, 2017), suas atribuições, na prática, estão indo muito além do que fora inicialmente proposto no primeiro curso-piloto da UAB, em 2005; absorvendo funções que seriam de competência dos docentes (coordenadores das disciplinas). Gerando conflitos de desvio de função.

Constatou-se, ainda, que a remuneração do tutor ocorre mediante o recebimento de bolsas²³, possuindo vínculo empregatício demasiadamente precário, sem garantia de benefícios e direitos comuns aos trabalhadores, como décimo terceiro salário, férias, contagem de tempo de contribuição para aposentadoria. Diferentemente da carreira docente (MANCEBO; DO VALE; MARTINS, 2015).

Sobre a vertente das disfunções apresentadas acima, Silva, V. (2013) faz a seguinte citação sobre o posicionamento do TCU, no Processo TC 011.492/2008-8 - Acórdão: 2414/2009-Plenário-TCU de 14/10/2009, que resume bem a questão:

Constatou-se risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino a distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infraestrutura física é deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento.

Ainda segundo Silva, V. (2013), foram evidenciadas desigualdades da oferta pelo sistema UAB, seja pela sua inserção demográfica, distribuição pelo território brasileiro ou

²³ Forma de remuneração, criada pela lei 11.273 de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação, inclusive na modalidade a distância. (BRASIL, 2006)

gestão dos entes federativos, e, chama a atenção para a necessidade de melhoria nos encaminhamentos e diagnósticos mais precisos que contribuirão para uma discussão transparente do problema.

De toda sorte, ainda que a UAB apresente algumas disfunções que precisam ser corrigidas, Sousa (2012, p. 04), ao analisar a política de formação de professores no Brasil, se posiciona da seguinte forma: “Sem dúvida, a garantia da democratização do acesso à educação numa sociedade com fortes desafios socioeconômicos como a brasileira, tem limites diante das distâncias entre a igualdade proclamada por meio da Lei, e a desigualdade “material” que reproduz as suas relações sociais. [...] A universidade, como instituição social, não poderia estar à margem dessas transformações significativas nas dimensões tempo e o espaço.”.

Em um balanço geral sobre a implantação da UAB, os estudos demonstram que o investimento na formação de professores na modalidade a distância está em conformidade com a reestruturação do Estado, atendendo, pois, aos interesses do capital ao ampliar a formação de professores da educação básica, com nível superior, sendo imprescindível para melhoria do sistema educacional, e, mesmo enfrentado os problemas apontados, realizou a democratização do acesso ao ensino superior. Entretanto, as potencialidades do Sistema UAB não podem ser, de fato, realçadas de forma acrítica. É preciso apontar os erros e tentar corrigi-los, haja vista o potencial desse sistema, que terá sua plenitude através de políticas públicas que garantam a qualidade por meio da regulação, supervisão e avaliação (preconizadas nos documentos reguladores da EaD), sem esquecer da objetividade das análises (segundo as necessidades de cada região) que implicará na escolha dos polos beneficiados. (SOUSA, 2012)

Politicamente, é fato que a criação da UAB demonstra um deslocamento da ênfase, antes dada às instituições privadas, para às Instituições públicas de educação Superior, reassumindo, a nosso ver, um importante papel no desenvolvimento econômico e social de regiões sobre as quais, até então, tinham reduzida influência (SILVA, V., 2013).

Em termos de efetividade dessa política pública, para se atingir os objetivos finais resultantes do aumento de professores da educação básica com graduação, torna-se imprescindível que, concomitantemente, as escolas sejam suficientemente equipadas, que a carreira docente seja devidamente valorizada, enfim, que todas as providências sejam feitas para atender, adequadamente, às expectativas da sociedade, do contrário, todo esforço seria em vão (SOUSA, 2012).

Durante o governo Lula, a estratégia governamental em ampliar o sistema federal de ensino superior “seguiu a todo vapor”, e, através do Projeto BRA/06/007²⁴ - Integração e Consolidação das ações para Expansão do Ensino Superior Público Federal, o MEC retoma uma ação iniciada em 2003, que culminará na publicação do Decreto 6.096, em 24 abril de 2007, em que é instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, com objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007).

Se, na primeira fase do incentivo às IFES públicas a estratégia de governo estava focada na expansão e interiorização, agora está na expansão com reestruturação, e fundamenta-se em princípios firmados pelo governo Lula, previstos pelo Documento II, de 2 de agosto de 2004 (Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior. MEC, 2004), que são: regulação, controle, supervisão, financiamento, avaliação e gestão.

O REUNI estava fundado pelas diretrizes da expansão de vagas nas instituições públicas, redução da evasão, a reestruturação curricular com a preocupação de elevar a qualidade do ensino, mobilidade interna e externa dos alunos, compromisso social e suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação, mantendo-se a autonomia e diversidade de cada Instituição Federal, não havendo, portanto, um modelo único, preconizado, nesse sentido (MAZZUCO; TEIXEIRA, 2009).

O Programa considerou um rápido aumento do quantitativo de vagas acompanhado de qualidade, acarretando em uma difícil compatibilização, haja vista serem desafios de ordens distintas. Segundo Marra e Melo (2005, apud LIMA; MACHADO, 2016) as Instituições de Ensino Superior têm sido cada vez mais cobradas com relação à eficiência, à qualidade, ao desenvolvimento de pesquisa e à produção de conhecimentos científicos que respondam aos desafios e aos problemas sociais, econômicos, políticos e culturais de forma concreta e contextualizada, sendo pressionada tanto pela sociedade civil, almejando a melhorias na qualidade de vida em geral, quanto por organismos supranacionais, no contexto da nova

24 “A Secretaria de Educação Superior (SESU) é responsável pela gestão do Projeto Integração e Consolidação das Ações para a Expansão do Ensino Superior Público Federal - BRA/06/007. O Programa conta com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE). O objetivo dessa cooperação é apoiar o Governo Brasileiro na execução do Programa em de expansão do ensino superior, ao amparo do Acordo Básico de Cooperação firmado entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, promulgado por intermédio do Decreto n.º 59.308, de 23 de setembro de 1966”. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/relatorios-antigos/ra208707>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

ordem econômica mundial, almejando maior eficiência na diminuição da pobreza e do analfabetismo.

Nesse aspecto, é perceptível o propósito do governo em vincular programas, projetos e ações atendendo às demandas internacionais e a competitividade interna, e, diante das pressões políticas e econômicas, responder a crise do Estado mediante adequação da educação superior à ideologia dominante. Assim, é imperioso que a sociedade, diante do poder estatal, se contraponha diante de interesses divergentes da vocação institucional (CHAUI, 1994 apud SILVA, V., 2013).

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2011, até o ano de 2010, o crescimento do número de matrículas na rede privada de educação superior era maior, em termos percentuais, do que na rede pública, todavia, os efeitos positivos do cumprimento das metas do REUNI só começaram a ser sentidos a partir deste ano, quando as instituições públicas experimentaram, em 1 (um) ano, crescimento de 7,9%, em contrapartida aos 4,8% das instituições privadas.

Portanto, mesmo em meio a muitas contradições e distorções, reafirmo, aqui, que o Governo Lula, desde o início de sua primeira gestão, se empenhou para pôr em prática propostas democráticas estimuladas pela Constituição de 1988. Ainda assim, existe uma resistência, por grande parte de intelectuais, a não reconhecerem essas mudanças; provavelmente por terem criado uma expectativa de que o governo romperia com a burguesia, o que não ocorreu. Não era interesse de o governo ir contra o capitalismo, mas, sim, na ampliação da democracia para os trabalhadores (MAZZUCO; TEIXEIRA, 2009).

Nota-se, que um dos pontos de maior fragilidade apontados pelos críticos em relação ao PROUNI e à UAB, logo após terem sido instituídos, foi a questão da expansão não ser acompanhada de qualidade. Sendo assim, numa sequência contínua de ações em prol do ensino superior, outra importante contribuição que ocorreu durante este governo foi a elaboração da segunda versão dos Referenciais de Qualidade, em 2007; como era de se esperar. Pois se, em 2003, a primeira versão deste documento foi elaborada sob a vigência do extinto Decreto 2.494/1998; este, ao ser revogado pelo Decreto 5.622/2005, pela lógica, implicaria atualização dos Referenciais de Qualidade, com vistas a melhor atender esta regulamentação mais recente, entre outros fatores.

Sendo assim, também é possível imputar tais mudanças em razão do amadurecimento dos processos relativos às diferentes possibilidades pedagógicas quanto à utilização de tecnologias de informação e comunicação; dos debates a respeito da EaD, que acontecem no País, necessitando ressignificações de alguns paradigmas: escola, currículo, estudante,

professor, avaliação, gestão Escolar, etc; além da conformação e consolidação de diferentes modelos de oferta de cursos a distância em curso em nosso País (BRASIL, 2007).

Contudo, deixo claro, que a idealização deste documento se deu desde 1997, quando Carmen Moreira de Castro Neves (Diretora de Política de Educação a Distância do MEC, 2003) publicou um texto a respeito deste assunto na revista *Tecnologia Educacional* nº 144/98, da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional – ABT. No ano seguinte (1998), a autora o aprofundou e o publicou na página do MEC, com o propósito de colher sugestões para seu aperfeiçoamento e subsidiar discussões mais pragmáticas sobre elaboração de projetos de cursos a distância (NEVES, 2003).

Consoante Carmen Moreira, a aceitação pela comunidade acadêmica e educadores, foi imediata e, mesmo informalmente, o documento passou a ser uma referência para as comissões que analisavam processos de autorização de cursos de graduação a distância. Uma Comissão de Especialistas, nomeada pela Secretaria de Educação Superior, em 2002, baseou-se neste documento para elaborar o Capítulo 2 de seu Relatório, dando-lhe um caráter mais amplo servindo de orientação também para outros cursos que não fossem apenas os de graduação. Mas, sem a pretensão de esgotar a complexidade e abrangência de um projeto de curso a distância. Esta autora se motivava pela crença na necessidade de democratizar a educação e na capacidade que temos todos nós, educadores, de fazer educação com elevado padrão de qualidade, independente de distâncias, e, em seu texto, ainda faz a seguinte observação: “Para começo de conversa, educação a distância não é sinônimo de redução de tempo de integralização de currículos, cursos e programas.” (NEVES, 2003).

Mesmo nesta primeira versão, já se explicitava que embora os Referenciais de Qualidade não tivessem “força de lei”, serviriam para orientar as Instituições e as Comissões de Especialistas que fossem analisar projetos de cursos a distância, trazendo o fundamento da educação da pessoa para a vida e para o mundo do trabalho. Importante constatar que havia inicialmente nesta versão de 2003 um tópico específico relacionado à transparência nas informações, estando entre os dez itens principais. Também existia a previsão de outros itens serem acrescentados pelas próprias Instituições, de acordo com suas particularidades organizacionais e necessidades socioculturais (clientela, cidade, região) (NEVES, 2003).

Como disse anteriormente, não podemos exaltar as potencialidades dos programas de governo sem apontar criticamente os erros, para que estes sejam corrigidos, prova disto é que no próprio texto da versão final dos Referenciais de Qualidade, em 2007, é dito:

Elaborado a partir de discussão com especialistas do setor, com as universidades e com a sociedade, ele tem como preocupação central

apresentar um conjunto de definições e conceitos de modo a, de um lado, garantir qualidade nos processos de educação a distância e, de outro, **coibir tanto a precarização da educação superior, verificada em alguns modelos de oferta de EAD, quanto a sua oferta indiscriminada** e sem garantias das condições básicas para o desenvolvimento de cursos com qualidade (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Posto isto, o próprio MEC confirma que houve distorções em relação à precarização da educação superior, o que, obviamente, compromete a qualidade, mas, em tempo, estabelece novos parâmetros para a correção dos problemas. Consequentemente, não se omitiu!

Outro ponto que merece destaque, pois se coaduna com o princípio constitucional democrático, foi o fato de ter sido debatido com a sociedade, especialistas e representantes de universidades, e, ao final, o documento preliminar ter sido submetido à consulta pública (BRASIL, 2007).

Logo, para que todo esse conjunto de orientações consiga trazer efetivamente um resultado positivo para o sistema educacional Brasileiro, todo o processo preconizado estará vinculado à sua Gestão, de tal importância, que se tornou um dos 8 (oito) tópicos a serem observados nos Referenciais de Qualidade (2007).

Inicialmente, segundo Mill (2010), é primordial os gestores contemplarem os aspectos de planejamento, organização, direção e controle do processo, e, sobretudo, conhecerem as instâncias que compõem a modalidade EaD, por ter uma dinâmica bem diferente da modalidade tradicional, e entenderem que, em regra, as instituições subordinam, de forma equivocada, a EaD à modalidade presencial, especialmente a uma gestão central (que geralmente vê a educação a distância como subcategoria de educação), principalmente em relação às condições de disponibilidade dos recursos do processo administrativo: instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas. Mill acrescenta que a gestão da EaD deve ser tratada distintamente da gestão da educação presencial (embora suas bases sejam as mesmas).

O gestor da EaD precisa compreender que a natureza do processo educativo não se confunde com a natureza do processo produtivo e, também, que a natureza do processo educativo virtual (a distância) distingue-se do processo educativo presencial. Claro que a gestão educacional dessa modalidade também prevê decisões de planejamento, organização, direção e controle semelhantes àsquelas da educação presencial do ensino superior e também preocupa-se com instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas.

Entretanto, é importante que o gestor da EaD esteja atento às diferenças entre ambas, pois essa modalidade é bem mais complexa e dinâmica do que a educação presencial. Por exemplo, naquela há maior fragmentação do trabalho e pulverização das funções e saberes necessários na execução das tarefas, o que exige atenção especial do gestor para que existam adequadas articulações entre as partes envolvidas. Por isso, para que o processo de ensino-aprendizagem na educação a distância ocorra, é necessária uma gestão bem organizada (Rumble, 2003), contemplando questões pedagógicas, administrativas, tecnológicas etc., especialmente quando se tratar de uma proposta de formação robusta como cursos de graduação. [...] O desafio está na mudança de mentalidade de toda a comunidade universitária em prol de uma EaD efetiva, o que exige um trabalho descentralizado e participativo na capilarização das discussões entre os sujeitos em seus respectivos setores institucionais. (MILL, 2010)

Resumidamente, é imprescindível que os gestores identifiquem os respectivos processos de forma macro, e dentre eles os mais importantes, determinando as sequências e interações entre as diversas etapas, descrevendo-os, definindo critérios e métodos de operação e controle, estabelecendo os recursos necessários, assegurando o monitoramento, a mediação e a análise, para que se implementem ações objetivando a melhoria contínua (FIGUEIREDO, 2016).

Depreende-se que a questão da qualidade no sistema educacional, não reside no modelo adotado, mas, acima de tudo, no cumprimento dos pressupostos de qualidade que o ampara, como os atos de credenciamento, fiscalização e avaliação; conseqüentemente, o não cumprimento destes afetaria negativamente tanto o ensino presencial quanto o ensino a distância. Com isso, entendemos ser falsa a afirmação de que existe desvantagem qualitativa do ensino a distância comparativamente ao ensino tradicional (FIGUEIREDO, 2016).

Realço ainda a importância da atualização que se faz necessária dos Referenciais de Qualidade para a EaD, de maneira que se aproxime das demandas atuais da sociedade e das regulamentações mais recentes que conduzem todo o processo. Desta forma, reitero que, até a data de encerramento do período que compõe nossas análises, um Grupo de Trabalho (composto de especialistas em educação e representantes de entidades públicas e privadas) estava desenvolvendo uma atualização destes Referenciais de Qualidade em conformidade com as diretrizes curriculares dos cursos da educação superior e as diversas tecnologias da informação e comunicação, bem como o disposto no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (BRASIL, 2018).

Deste modo, constato que no período entre 1996 e 2007 houve sucessivas publicações que marcaram legalmente a EaD no cenário brasileiro. Mas, a partir de 2007, houve uma “hibernação” (que durou onze anos) de novas diretrizes e normas para a EaD.

Mediante o dinamismo político, social e econômico, houve a necessidade de se aprimorarem as políticas direcionadas a EaD, visando melhorar a qualidade dos programas e cursos oferecidos, buscando maior organicidade. Isto implica uma remodelagem, nos marcos existentes, das Diretrizes e Normas Nacionais para a Educação Superior na modalidade a Distância, por meio de ações mais orgânicas entre as políticas e gestão para a educação superior, incluindo a graduação e a pós-graduação, bem como a valorização dos profissionais da educação e demais profissionais envolvidos na modalidade EaD (BRASIL, 2015).

Assim, no ano de 2016, durante o segundo ano de governo do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff (mesmo partido do ex-presidente Lula), o MEC, pelas razões acima apresentadas, publicou a Resolução 1 de 11 de março de 2016 estabelecendo Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

Aqui, faço uma observação, para que o leitor não seja induzido ao erro, em relação à parte final do artigo 32 desta Resolução, em que é dito: “Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e ficam revogadas as disposições em contrário.” Ora, até a data desta Resolução, as diretrizes e normas da EaD estavam pautadas pelo Decreto 5.622/2005, até então vigente. Sendo assim, embora a Resolução trate de assunto idêntico, não possui competência para revogar as disposições do Decreto, e, de fato, não o faz, haja vista este ter sido emanado por ato do Presidente da República, e, a Resolução, expedida pelo Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional do MEC, órgão subordinado ao Presidente, ou seja, a Resolução é hierarquicamente inferior ao Decreto.

Destaco que esta Resolução foi precedida de um substancial Parecer oriundo do Conselho Nacional de Educação/MEC (BRASIL, 2015), que designou Comissão com a finalidade de desenvolver estudos e proposições sobre o tema, sendo o relator o professor Luiz Fernandes Dourado. A Comissão reuniu-se, pela primeira vez, em 2012, estabelecendo as primeiras coordenadas e dinâmicas de funcionamento dos trabalhos. Estabeleceu-se a participação de pesquisadores e representações de classes, tais como Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), UAB, CAPES, INEP, Associação Universitária em Rede (UNIREDE); de entidades acadêmicas, estudantis e sindicais, vinculadas a educação superior, entre outros. Realizaram-se diversos debates, reuniões e audiências públicas. Houve, ainda, audiências realizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (três audiências e um

seminário), que envolveram os setores públicos e privados, Câmara e Senado Federal (BRASIL, 2015).

Opto em abordar o Parecer na análise, pois revela detalhadamente as considerações da Comissão sobre o assunto, uma vez que há referência no próprio texto da Resolução dizendo que as eventuais omissões presentes nela serão objeto de deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, mostrando assim sua devida importância (RESENDE, 2018).

É imprescindível notar que esta atualização sobre o tema EaD também se deu à luz do princípio constitucional democrático, pois houve a contribuição de diversos setores da sociedade, do poder executivo e poder legislativo, o que, em tese, tende a se aproximar do ideal para o aperfeiçoamento desta modalidade educacional, já que consolida a vontade não apenas do poder governante, mas de todas as partes envolvidas.

Conforme mencionado por Flores, F. (2016), embora já houvesse cursos e metodologias de alta qualidade, muitas questões relevantes sobre a EaD ainda estavam pendentes, como o percentual de carga-horária a distância em cursos presenciais, a definição das funções do tutor e a situação dos polos em face à possibilidade de cursos totalmente feitos para ambientes virtuais.

Sobre o percentual de carga-horária a distância em cursos presenciais, a Resolução não traz um detalhamento maior sobre o assunto, o qual vem sendo tratado continuamente por meio de Portarias do Ministério da educação. Entretanto, mesmo que indiretamente, o texto desta Resolução denota interesse em, não só preservar, como ampliar essa prática, ao dispor que as IES deverão estabelecer, em seu PDI/PPI, a previsão detalhada de áreas, cursos e programas de educação a distância, em ampla articulação com as ofertas presenciais.

Como já disse anteriormente, um dos pontos relevantes que levanta dúvidas a respeito da qualidade da EaD, está relacionado a questão do profissional tutor. E, sobre esta questão, a Resolução, “em parte”, não foi omissa, pois trouxe definidas as funções do tutor, distinguindo-as do docente. Compartilho do entendimento de Flores filho (2016), ao dizer que esse detalhamento de tarefas pode ser muito positivo, pois há várias discussões na Justiça do Trabalho sobre desvio de função relacionadas a tutores. Com informações mais claras, cria-se uma segurança jurídica em relação às suas obrigações. Sem embargo, quando disse acima que a Resolução não foi omissa “em parte”, estou me referindo ao fato de que não houve avanço no que concerne à vinculação trabalhista precária deste sujeito com a Instituição (plano de carreira, direitos trabalhistas, remuneração por meio de salário).

Se, sobre as questões apresentadas nos parágrafos anteriores, não houve um detalhamento maior, em contrapartida, perceptível foi o tratamento dado à questão dos polos. Definidos como "unidade acadêmica e operacional descentralizada" um "prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local", ampliando, as definições do Decreto 5.622/2005, que o mencionava apenas como apoio operacional. Agora passa a dar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas. Esta norma também levou em consideração as diferenças regionais quanto à infraestrutura em informação e conhecimento distinguindo-as em “níveis diferenciados de atividades: virtual ou eletrônica”, haja vista as necessidades de cada região do Brasil, além de considerar a criação de polos no exterior (FLORES, F., 2016).

Por fim, corroboro com o pensamento deste autor ao considerar que todo o documento traz uma regulação bastante liberal, pois enfatiza a autonomia como base para estruturar a IES, os cursos, e até a situação dos profissionais da educação, em que cada IES definirá os elementos descritivos dos quadros profissionais que possui, relativamente à caracterização, limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário, consolidado em plano de carreira homologado, entre outras, necessárias ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação em vigor, respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800/2006 (BRASIL, 2015).

3.2.3 – Educação e Sociedade e os rumos da EaD

Contextualizando nossas análises, traçarei agora um paralelo entre os seguintes elementos: sociedade; educação; o comunicado da UNESCO de 2009²⁵; o parecer do CNE/CES Nº: 564/2015 e a Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, com a finalidade de perceber a inter-relação destes.

Partindo do elemento “sociedade”, considerando esta como um conjunto de seres humanos que vivem de forma orgânica e harmoniosa, mas com desvios de grupos e indivíduos que ficam à margem desse todo, pode implicar considerar a educação como redentora da sociedade, buscando integrá-los ao todo social já existente (RESENDE, 2018).

Segundo Luckesi (1994, p. 38) “A educação seria, assim, uma instância quase que exterior à sociedade, pois, de fora dela, contribui para o seu ordenamento e equilíbrio

²⁵ “No período de 5 a 8 de julho de 2009, na sede da UNESCO em Paris, aconteceu a Conferência Mundial sobre Educação Superior. No último dia do evento, a UNESCO publicou um comunicado em alguns idiomas, tendo como título “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social”. A partir de agora será utilizado o termo “Comunicado da UNESCO” ao se referir a esse documento.” (RESENDE, 2019)

permanentes”, assumindo uma significativa margem de autonomia, na medida em que deve configurar e manter a conformação do corpo social. Em vez de receber as interferências da sociedade, é ela que interfere, quase que de forma absoluta, nos destinos do todo social, curando-o de suas mazelas.

Extraíndo a definição da educação como redentora da sociedade, e a correlacionando com um segundo elemento, o qual seria o “Comunicado da UNESCO de 2009”, observa-se a ênfase dada por este Comunicado à Educação Superior, considerando-a como instrumento erradicador da pobreza, como se esta assumisse a autonomia necessária para tal. No entanto, do ponto de vista de Resende (2018), “ênfase a educação como redentora da sociedade, atribuindo-lhe o poder de erradicar pobreza e resolver as demandas sociais impede a análise da educação como um reflexo das contradições da sociedade em que se insere. Encarar os limites e possibilidades reais da educação ajuda a gerar pressões que podem, eventualmente, levar a mudanças qualitativas para os grupos sociais.”.

O Comunicado da UNESCO, apesar de otimista, ressalta a responsabilidade do Estado e a dos seus parceiros como mantenedores do financiamento e da promoção do ensino superior, como elemento propulsor de ascensão social. Porém, no Parecer do CNE/CES nº: 564/2015 e na Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, essa responsabilidade do Estado e dos parceiros é suprimida. Existe sim, uma ênfase à qualidade, mas sem vinculá-la à importância do financiamento que proporcionaria a autonomia; pois, em momento algum, é atribuído um responsável por esta manutenção. Desta forma, ao se atribuir uma responsabilidade ao processo formativo maior que os seus limites de estrutura social, políticos e econômicos, o alcance dos objetivos fica comprometido. Portanto, a UNESCO demonstra entender ser o financiamento um dos maiores limitadores que o ensino superior enfrenta, pois impacta diretamente na qualidade. (RESENDE, 2018)

Outra contradição relevante, inferida por Resende (2018), e que pode desvirtuar as metas a serem alcançadas para a EaD, está em relação ao “acesso”. Estando estreitamente relacionado com as políticas públicas para se democratizar o ensino superior, o Comunicado da UNESCO (2009) demonstra que o acesso tem a ver com a oportunidade geradora de mudança de classe social (erradicação da pobreza), cabendo ao Estado esta responsabilidade, por meio de seus governantes. Contudo, tanto no Parecer quanto na Resolução, a promoção do acesso tem o foco na Instituição de Ensino como responsável, e não no Estado, gerando, pois, uma anomalia.

A concreta institucionalização de projeto formativo amplo, que assegure projeto pedagógico de curso articulado ao PDI e PPI, deve assegurar, como

princípios e eixos fundamentais, interações, interatividade e acompanhamento pedagógico, bem como processo avaliativo, que proporcionem **acesso** com qualidade às oportunidades de formação e desenvolvimento do estudante (BRASIL, 2015, grifo nosso)

Portanto, em linhas gerais, nas palavras de Filho (2016), a Resolução 1/2016 “apresenta uma proposta liberal que não descuida da avaliação estatal no âmbito do EaD.”, contudo, ainda deficiente em alguns pontos de vital importância.

Afirmo, em dado momento, que o percentual de carga-horária a distância em cursos presenciais não foi abordado diretamente pela Resolução 1/2016, e continuamente, o governo federal, independente de qual fosse o seu Presidente, vem tratando o assunto, desde 2001, através de Portarias do Ministério da Educação, conhecidas no meio acadêmico como “Portarias dos 20%” (JÚNIOR, 2017).

Isto posto, sete meses após a publicação desta Resolução, o MEC publicou a Portaria 1.134, em 10 de outubro de 2016, versando, como já demonstrado, sobre 20% de carga-horária a distância em cursos presenciais. Cabe lembrar, que nesta data, dois meses haviam-se passados desde que Michel Temer (ex Vice-Presidente do governo Dilma) assumiu o cargo de Presidente da República, de forma definitiva, em 31/08/2016, depois de concluído o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Contextualizando brevemente este momento histórico, em 29 de outubro de 2015, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) apresentou sua plataforma para o pós-impeachment, lançando o documento “Uma ponte para o futuro”, o qual tomava como premissa o fato de o Brasil gastar muito com políticas públicas, fazendo-se necessária a construção de um equilíbrio fiscal por meio de cortes dos gastos públicos, ou seja, em termos bem gerais, era um programa político-econômico que pretendia aprofundar o papel do “Estado mínimo”; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional (MANCEBO, 2017).

Neste período, o Brasil procurava adaptar-se à conjuntura da crise capitalista mundial. Uma crise orgânica e geral do capitalismo, cujo marco foi 2008, e com fortes reflexos na América Latina a partir de 2013, desembocando no Brasil, durante o impeachment da presidenta Dilma, impactando o campo político-institucional. Nesta conjuntura de recessão e cortes sistemáticos advindos da federação e de diversos entes federativos, as IES públicas foram fortemente afetadas, pois o movimento da expansão de matrículas e cursos (impulsionado pelo governo Lula) é refreado em função dos ajustes, fazendo com que as IES reconfigurassem seus procedimentos internos, tendo que articular o aumento de matrículas

obtidas em períodos anteriores em função da redução dos gastos do governo neste período (MANCEBO, 2017).

Quanto às IES privadas, os efeitos da crise não são os mesmos, na verdade, são opostos. Conforme detalhado diagnóstico elaborado por Sguissardi (2015, p. 103, apud MANCEBO, 2017, p. 11), “as IES do país com fins lucrativos e, em especial, as mantidas por empresas de capital aberto e envolvidas no mercado acionário, [...] hoje, apresenta-se como o setor de maior rentabilidade dentre os setores atuantes na BM&FBovespa”.

Retomando as análises sobre a Portaria 1.134/2016, depois de contextualizado o momento histórico quando da sua publicação, conforme já apresentei detalhadamente no primeiro capítulo deste trabalho; ao longo do tempo, as Portarias Ministeriais vêm regulamentando a utilização de até 20% da carga horária total dos cursos de graduação presenciais, na modalidade de ensino a distância. Esta combinação entre o ensino presencial e o a distância nos cursos superiores tem recebido várias denominações dentre as quais, destacam-se:

[...] **ensino semipresencial** (KEMCZINSHI et al., 2000; MORAN, 2002), **híbrido** (CHRISTENSEN, 2012; BACICH; TANZI NETO; TREVISANI, 2015), **bimodal** (SCHERER, 2005) e, em inglês, encontra-se o termo **blended learning**, inclusive, algumas publicações traduzidas para a língua portuguesa, ou até mesmo alguns autores com produções em português preferem não traduzir a expressão de forma a introduzir o termo estrangeiro no vocabulário brasileiro (HORN; STAKER, 2015; TORI, 2009). (apud TEIXEIRA; FERREIRA e MICHELS, 2018, grifo nosso)

Observa-se, com a publicação desta Portaria, a forte intenção do governo federal em facilitar às Instituições a se utilizarem deste hibridismo, visto que antes, só poderiam ofertar disciplinas “híbridas” os cursos reconhecidos, e, a partir de então, basta o curso ser autorizado para se ter o direito de ofertar tais disciplinas (JÚNIOR, 2017).

Desse modo, ocorre o processo de virtualização da sala de aula, com a popularização do uso de ambientes virtuais de aprendizagem nos cursos EaD e nos “semipresenciais”. Moran (2002, apud TEIXEIRA; FERREIRA; MICHELS, 2018), afirma que se pode valorizar o melhor do presencial e o do virtual em uma mesma metodologia de ensino.

Nesse âmbito, infere-se que existe um consenso, por parte da comunidade acadêmica, a respeito das influências internacionais pelas agências multilaterais, como já abordei, e, segundo Ball (1992, apud SEGENREICH; PINTO; VILLELA, 2016), tais influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados, e materializam-se por meio de suas regulamentações. Assim, entendo que as atuais práticas educacionais proporcionadas por estas

Portarias, atendem, inclusive, ao disposto no PNE (2014), o qual enfatiza a utilização do sistema interativo de EaD com vistas a ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais. Por conseguinte, compreendo que tanto o PNE quanto as respectivas Portarias são fruto da recontextualização do governo perante as influências internacionais.

Na continuidade das ações do governo Michel Temer em prol do fortalecimento da EaD no Brasil (o que não significa fortalecimento das IES públicas federais), sete meses após a publicação desta última Portaria, o Presidente decreta o intitulado Novo Marco Legal da EaD (Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017). Em entrevista disponibilizada no portal do MEC, o ministro da educação, na época, Mendonça Filho, justificou a necessidade de atualização da legislação em EaD pelo fato de que o país amargava um índice inferior aos 20% do percentual de jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior, e, quando comparados a outros países da América Latina, como Argentina e o Chile, seus percentuais superavam o Brasil, possuíam cerca de 30% de seus jovens na educação superior. Se comparados com os Estados Unidos e Canadá, então, ultrapassavam 60% de seus jovens na educação superior (BRASIL, 2017a).

A explicação dada sobre os percentuais acima apresentados foi a de que “Essa realidade é resultado tanto pelo fato de que se trata de uma modalidade ainda muito recente na educação superior brasileira quanto pela constatação de que a regulamentação atual data de 2005 e não incorpora as atualizações nas tecnologias de comunicação e informação, nem os modelos didáticos, pedagógicos e tecnológicos consolidados no momento presente”.

Em vista disso, ainda segundo o ex-ministro, com a finalidade de ampliar a oferta e o acesso aos cursos superiores, garantindo a qualidade do ensino, as principais alterações trazidas pelo Decreto foram: os polos de EaD passam a ser criados pelas instituições, que deverão apenas informá-los ao MEC (respeitados os limites quantitativos definidos pelo ministério com base em avaliações institucionais baseadas na qualidade e infraestrutura); a possibilidade de credenciamento de instituições na modalidade EaD sem exigir o credenciamento prévio para a oferta presencial; a oferta de pós-graduação *lato sensu* EaD fica automaticamente autorizada para as instituições de ensino superior que obtêm o credenciamento EaD, sem necessidade de credenciamento específico, tal como a modalidade presencial, mas, esta última, ainda restrito às escolas de governo (BRASIL, 2017b).

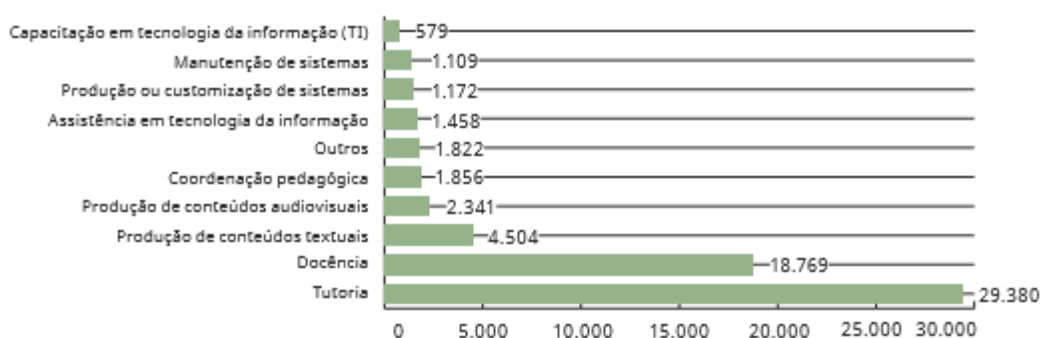
Anteriormente, ponderei que a Resolução 1/2015, não obstante também dispor sobre diretrizes e normas para a EaD, não poderia revogar as disposições do Decreto 5.622/2005, mas o atual Decreto 9.057/2017 assim o faz.

Averigua-se que este Decreto carrega algumas mazelas, já apontadas nesta dissertação, quando circunstanciei a publicação da Resolução 1/2015. Embora o governo se expresse oficialmente através do site do MEC sobre a intenção de garantir a qualidade do ensino, este substantivo é mencionado apenas 1 (uma vez) em todo texto do atual Decreto. Da mesma forma, em nenhum momento é mencionada de que forma será realizada a “Sustentabilidade Financeira”, tópico VIII dos Referenciais de Qualidade (2007), que seria o principal item garantidor do sistema, segundo posicionamento da UNESCO, anteriormente abordado.

Tendo em conta essas observações, considero haver grande expectativa de que o número de polos que cada IES poderá criar seja significativamente elevado nos próximos anos, o que demonstra uma tendência para o crescimento da modalidade EaD no Brasil. A julgar que o momento político está alinhado com a política de Estado-mínimo e ao neoliberalismo, e, conseqüentemente, não se vislumbra, nas atuais regulamentações, nenhum investimento na ampliação da UAB, é possível deduzir que a EaD se estenderá, agora, mais que nunca, pela via da iniciativa privada (SILVA, P., 2018).

Este Novo Marco para a EaD em nada contribui também para melhorar os dilemas postos em função do profissional Tutor (direitos trabalhistas, carga horária de trabalho, número máximo de alunos por turma, entre outros). Tais dilemas influenciam diretamente na qualidade dos cursos oferecidos a distância, pois de acordo com os dados do Censo EaD 2015/2016, elaborado pela ABED, o tutor é o profissional de maior presença na EaD, conforme demonstrado na tabela 1 abaixo:

Gráfico 1 - Profissionais envolvidos na EaD no Brasil



Fonte: ABED, 2016

Importante evidenciar que, segundo o site da Câmara, ainda se encontra em trâmite o Projeto de Lei nº 2435/2011, apresentado pelo Deputado Ricardo Izar, que: "Dispõe sobre a regulamentação do exercício da atividade de Tutoria em Educação a Distância". Apesar de a iniciativa parecer positiva, Mattar (2012, apud ZADUSKI et al., 2018) alerta que o objetivo real deste projeto seria regulamentar a atual situação precária do trabalho docente em EaD.

Concordo com o posicionamento de Mattar, ao examinar o teor deste projeto de lei, pois parece conter mais obrigações e fiscalizações do que direitos. Somente estipula que a jornada de trabalho não excederá a 40 horas semanais, mas não define percentual máximo de alunos por tutor; não define piso remuneratório; e nenhum dos direitos trabalhistas (férias, licenças, aposentadoria...). Portanto, mesmo que um dia seja convertido em lei, parece que não irá sanar os atuais questionamentos.

Anteriormente, tratei sobre a questão do tutor quando analisei a criação do Sistema UAB, assim, esclareço que o motivo pelo qual retomei o assunto deve-se, em primeiro lugar, em virtude da cronologia das regulamentações, e em segundo lugar devido a vital importância deste profissional para a qualidade no funcionamento da EaD.

Pouco menos de 1 (mês) após a publicação do Decreto 9.057/2017, o MEC publica a Portaria Normativa 11, de 20 de junho de 2017 (estabelecendo normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância), objetivando ampliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, melhorar a qualidade da atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoar procedimentos, desburocratizar fluxos e reduzir o tempo de análise e o estoque de processos (BRASIL, 2017d).

Consolidando as principais alterações trazidas pela Portaria 11/2017, tem-se que: com intuito de ajudar o país a atingir a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que determina a elevação da taxa bruta²⁶ de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida²⁷ em 33% da população de 18 a 24 anos, a portaria possibilita o credenciamento de instituições de ensino superior (IES) para cursos de educação a distância (EaD) sem o credenciamento para cursos presenciais, podendo oferecer exclusivamente cursos EaD, na graduação e na pós-graduação *lato sensu* (não sendo permitida a oferta somente desta última). As IES com autonomia universitária ficam dispensadas de autorização prévia para a oferta de cursos EaD. As IES credenciadas poderão criar polos de educação cuja quantidade será baseada no conceito institucional (CI) mais recente da instituição, acelerando a ampliação a oferta por meio de polos de EaD (antes do atual Decreto os processos de credenciamento de polos eram analisados pelo MEC, com tempo de análise bastante prolongado). As avaliações *in loco* realizadas pelo MEC passarão a se concentrar na sede das instituições e não mais nos polos. Cursos sem atividades presenciais, por sua vez, passam a ser permitidos, mas exigem autorização prévia do MEC e visita de avaliação *in loco*, mesmo para as IES com autonomia.

²⁶ Taxa bruta: percentual população na Educação Superior sobre o universo da população de 18-24 anos. (<http://portal.mec.gov.br>)

²⁷ Taxa líquida: percentual da população de 18-24 anos na Educação Superior. (<http://portal.mec.gov.br>)

Desta forma me deparo com uma série de medidas adotadas pelo governo para maximizar a oferta da educação superior através da EaD. Tomando como base o quantitativo atual de polos por IES, e comparando com o número de polos que cada IES poderá criar, percebe-se que é algo significativamente elevado. Se, não há previsão de sustentabilidade financeira para que as IES públicas realizem esta ação, fica, pois, subentendido que se dará por vias privadas tal expansão. Soma-se a este fato, a possibilidade de haver ofertas de cursos totalmente a distância, o que na prática reduz ainda mais o custo, por não haver necessidade de instalações físicas para atenderem os alunos em sua localidade.

Nas considerações de Silva, P. (2018), O legado da UAB marcou um momento histórico de alargamento do acesso ao Ensino Superior público por pessoas que antes não teriam condições. No momento atual, de profunda crise política no Brasil, infelizmente, o alvo de todos os ataques é o serviço público. No entanto, é fundamental que se desvele o que há por trás do projeto que, ao mesmo tempo em que apresenta uma abertura imensa para a EaD, retrai as políticas de financiamento, sufocando o Sistema UAB (SILVA, P., 2018).

Para o governo Temer concluir os objetivos políticos-institucionais inicialmente traçados, o último ato pertinente à expansão da modalidade EaD no país foi a publicação da Portaria 1.428, de 28 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial, promovendo a ampliação da oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial de 20% para até 40% (quarenta por cento), desde que sejam cumpridos alguns requisitos atrelados ao Conceito Institucional – CI. Desta maneira, cada vez mais a educação presencial vai se tornando híbrida, o uso das tecnologias de informação vai se consolidando, e novos hábitos estudantis vão se formando, na medida em que aqueles que estavam acostumados a receberem a informação dentro de uma sala de aula física passam a poder optar em receber estas mesmas informações por meios de salas de aulas constantes nas plataformas virtuais.

Embora o Decreto revogado 5.622/2005 dispusesse que os atos de credenciamento, autorização e reconhecimento, bem como a comprovação de existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos polos, deveriam ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância; identifiquei que as 4 (quatro) regulamentações sequenciais sobre EaD emanadas durante o governo Temer (Portaria 1.134/2016, Decreto 9.057/2017, Portaria Normativa 11/2017 e Portaria 1.428/2108) não fazem nenhuma menção direta aos Referenciais de Qualidade.

Pode-se arguir que apesar de estes documentos governamentais, tratados acima, não fazerem tal consideração, em outubro de 2017, o MEC lançou o Instrumento de Avaliação de

cursos de graduação Presencial e a distância. Este Instrumento é composto por três dimensões: 1- Organização Didático-Pedagógica; 2- Corpo Docente e Tutorial e 3- Infraestrutura, as quais possuem indicadores que serão conceituados através de critérios de análise, recebendo pontuações que variam de 1 (um) a 5 (cinco) pontos.

Contudo, em um futuro breve, deve-se ter o cuidado, para não se cometer o erro de se julgar as instituições públicas de ensino superior apenas com base nos resultados obtidos através deste Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância. A explicação para o fato é derivada de uma conclusão lógica. Se no momento atual as IES públicas não estão recebendo os mesmos recursos financeiros para se manterem (ainda mais após a expansão que tiveram), nem se tem demonstrado nos atuais instrumentos reguladores como se dará a respectiva sustentabilidade financeira; e, em contrapartida, as IES privadas possuem recursos próprios, provenientes de diversas fontes: lucro, empréstimos, fusões... (havendo, portanto, uma disparidade em comparação às IES públicas), depreendo que a previsão em relação aos resultados obtidos pelo Instrumento de Avaliação se dê favorável em relação às IES privadas e desfavorável em relação às IES públicas, podendo gerar discursos a favor da extinção destas.

Em vista disso, não bastam análises descontextualizadas sobre os números, mas deve-se sempre levar em consideração toda a conjuntura do período. Assim, proponho que as futuras análises sobre este tema deem atenção a este fato.

Portanto, é importante, que tanto as atuais regulamentações quanto as futuras, que versem sobre o Ensino Superior, devam ser pensadas não só, em face da garantia de acesso gratuito, conforme preconizada pela UNESCO (2009), como também em função da qualidade, haja vista a fragilidade em relação a sustentabilidade financeira.

Sendo assim, após a realização de toda análise relacionada ao período proposto, responderei aos seguintes questionamentos levantados na Introdução: Qual o significado de todo esse conjunto de regulamentações? Há um padrão na elaboração? Caso exista, aponta para qual caminho?

Entendendo que o significado de todo esse conjunto de regulamentações, seja, a princípio, o de tornar legalmente reconhecida a modalidade de educação em que tanto o aluno quanto o professor estejam em locais distintos, e utilizem seu tempo disponível para o ensino/aprendizagem conforme suas possibilidades e conveniências, mantendo a mesma qualidade da educação presencial, porém de forma mais dinâmica; além de abranger um número muito maior de participantes. Além do aspecto legal considerado inicialmente, tem-se, ainda, um aspecto inclusivo, democrático e expansionista, permitindo que tanto as

instituições públicas, quanto as particulares, após cumpridas as exigências, usufruam dessas permissivas governamentais para atuarem com a oferta da educação a distância.

Esta pesquisa também possibilitou observar um padrão na elaboração destas regulamentações. Inicialmente foi através do Poder Legislativo, embora sob influência de interesses do Poder Executivo, que a EaD surgiu como possibilidade de utilização legal. Entretanto, posteriormente, a conduta na elaboração/publicação de normas ficou praticamente a cargo do Executivo federal, ampliando ou suprimindo aspectos ligados a EaD, em conformidade com as estratégias políticas ou de governo; fosse para atender aspectos econômicos, fosse para atender aspectos democráticos. O fato é que houve uma normatização inicial, em nível, geral produzida pelo Legislativo, e as normatizações específicas e complementares, que possibilitariam a utilização prática da EaD no Brasil, ficaram “nas mãos” do Executivo.

Contudo, observando a sequencia cronológica das publicações destes instrumentos reguladores da EaD, e analisando seus respectivos conteúdos, depreende-se que há um caminho que aponta para o crescimento da EaD por meio das Instituições privadas, e provavelmente um enfraquecimento das Instituições públicas, haja vista explicação anterior.

Como as Instituições Públicas não possuem capital próprio, e dependem de destinação orçamentária do governo, para que sigam produzindo valor ao país (em benefício de todos), o aspecto da Sustentabilidade Financeira, abordado inclusive como o oitavo tópico dos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, deve estar bem definido nas futuras regulamentações para a EaD, para que, inclusive, continue sendo proporcionada a democratização da educação de forma equitativa entre as diversas regiões do Brasil, sobretudo aquelas mais pobres e de difícil acesso, o que pouco provavelmente, seria de interesse das Instituições privadas, se não houver o lucro como contrapartida.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivei com esta pesquisa a análise dos instrumentos reguladores direcionados ao ensino superior a distância no Brasil, tendo em vista sua expansão, para tanto, realizei uma profunda revisão bibliográfica que contextualizou a expansão da EaD no ensino superior; realizei o levantamento da legislação mais relevante à EaD no período entre 1996 e 2018; correlacionei tal legislação às exigências mínimas de qualidade exigidas em âmbito nacional; e, por fim, analisei cronologicamente e de forma contextualizada toda essa legislação, considerando os aspectos econômicos, políticos, social e ideológico deste período.

Esta pesquisa levou em consideração a disposição dos instrumentos reguladores da EaD, considerando sua natureza jurídica: lei; decreto; resolução, portaria etc., e, a partir daí, organizei a compreensão de toda estrutura indispensável à condução de uma EaD de qualidade.

Para atingir o objetivo proposto, utilizei como metodologia de análise documental alguns procedimentos estabelecidos por Cellard (2010).

No primeiro Capítulo evidenciei que a literatura da área de educação a distância situa as últimas duas décadas como as mais importantes para a modalidade EaD, pois elas foram o cenário de mudanças que configuraram os atuais modelos existentes, crescendo exponencialmente em diversos países.

Essa importância deveu-se, sobretudo, a sua estrutura estar relacionada com a ocorrência de inovações na área da tecnologia de informação, o que abrange melhoria dos computadores, das ferramentas multimídias, da tecnologia de internet, etc; proporcionando uma melhor interação entre professor e aluno, que estão fisicamente distantes.

Em relação ao aspecto legal, verificou-se que a década de 1990 foi muito significativa, pois a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) foi o marco regulador da EaD, destacando legalmente essa modalidade de ensino/aprendizagem como parte integrante dos sistemas de ensino Nacionais.

No segundo Capítulo, apresentei um estudo comparativo entre a legislação em educação a distância e os Referenciais de Qualidade, e demonstrei os sentidos construídos nesses instrumentos reguladores.

Inicialmente minhas análises sobre o aparato regulador da EaD no Brasil se concentraram sob dois ângulos: seu desenvolvimento, tendo em vista a percepção de modelos de EaD; e sua condição atual, tendo em vista como ela se relaciona com alguns documentos governamentais que discutem sua qualidade e gestão.

Observou-se que os Referenciais de Qualidade interagiram com essas regulamentações, influenciando na elaboração destas; fazendo jus ao fato de ter sido definido, pelo próprio poder que o elaborou, como um documento orientador para a qualidade de projetos de cursos na modalidade a distância, em complemento à legislação.

Em seguida, apresentei um delineamento dos sentidos atribuídos à educação a distância; a implicação das tecnologias nessa modalidade; e a evolução da discussão em torno da EaD no contexto da legislação educacional brasileira.

Para tal, analisei documentos aprovados, incluindo, também, leis e/ou portarias já revogadas, tendo em vista o interesse estar nos sentidos construídos ao longo do tempo, e não

na vigência. No entanto, neste capítulo, considere apenas as regulamentações governamentais que versaram sobre diretrizes, bases ou normas para a EaD, bem como organização pedagógica e curricular dos cursos a distância. As demais regulamentações relevantes para a EaD foram trabalhadas no terceiro capítulo.

Verificou-se que a EaD tem potencial para situações críticas em um contexto de déficit, e sua adoção se justifica em função da vastidão geográfica do Brasil, da grande diversidade e desigualdade, da sua possibilidade de atingir grandes distâncias, entre outras. A tecnologia funciona como um tipo de potencialização dos recursos de modo a não haver “perdas” nessa “distância”, ou reduzi-las ao máximo. Em vista disso, tal mediação tecnológica utilizada pela EaD tem sido vista como uma possibilidade de incremento à educação presencial, na medida em que observa-se uma relação crescente entre ambas modalidades.

Conforme já dito, posso afirmar com as análises, que há, sim, uma observância no ato de elaboração dos instrumentos reguladores que surgiram sequencialmente aos Referenciais de Qualidade. Embora, em sua maioria, não haja referência direta a ele, seus tópicos, em maior ou menor intensidade, foram considerados e trabalhados pela legislação.

Contudo, a partir de 2016, percebe-se que as normatizações publicadas pelo executivo, ou não abordam, ou tratam de forma muito sucinta os tópicos que compõem o documento orientador; suponho que este esvaziamento possa ter ocorrido em função da necessidade de atualização destes Referenciais de Qualidade.

No terceiro Capítulo, realizei uma pré-análise dos documentos através da elaboração de um quadro analítico (conforme procedimentos estabelecidos por Cellard) contendo a construção de toda a base documental. Foram 13 (treze) documentos analisados, no total. Em seguida, desenvolvi a respectiva análise contextualizando o surgimento de cada documento.

Demonstrei, com isso, todo desenvolvimento da EaD no Brasil, a partir da sua aparição em lei em 1996, garantindo, pois, reconhecimento legal a esta modalidade. Pode-se compreender que o pensamento neoliberal que predominava nesta época foi um dos principais motivadores da expansão da EaD, pois esta se mostrava apta a atender às premissas de economia de escala, nos moldes recomendados pelos organismos internacionais, que influenciam a economia nacional.

Vislumbro que a estratégia política inicial não era esgotar o assunto EaD mediante lei, tanto é que a LDB apenas tratou de forma superficial o assunto. A intenção era que o próprio Poder Executivo, através de seus decretos, portarias e resoluções fosse determinando o caminho a ser percorrido, conforme sua conveniência.

Somando-se à perspectiva inicial da economia de escala, a EaD também foi vista como modalidade capaz diminuir os problemas com a alfabetização, sobretudo nas regiões com maior dificuldade de acesso no interior do país, pois promoveria a formação superior “em massa” de professores atuantes na educação básica. Sem considerar as demais possibilidades, corroborando com os resultados apontados no segundo Capítulo.

Assim sendo, de forma contundente, afirmo que a EaD se consolidou no país. As análises mostraram que até mesmo os cursos presenciais de graduação se beneficiaram do uso das práticas tecnológicas da EaD. Inicialmente tínhamos a possibilidade de IES públicas ofertarem até 20% da carga horária curricular dos seus cursos presenciais através da EaD; posteriormente houve uma ampliação na medida em que as IES privadas também passaram a se beneficiar desta possibilidade; e, muito recentemente (2018), o percentual máximo permitido dobrou, desde que cumpridos os requisitos.

Constatou-se ainda, que, no início do processo de regulação da educação a distância muitos padrões originários da educação presencial foram conservados, não levando em conta as peculiaridades e as diversas possibilidades de aplicação. Apesar disso, a legislação foi tornando a oferta de cursos de graduação na modalidade EaD cada vez mais flexível, a ponto de, hoje, ser possível o credenciamento de IES para cursos de educação a distância sem o credenciamento para cursos presenciais, podendo oferecer, exclusivamente, cursos EaD na graduação e na pós-graduação *lato sensu* (não sendo permitida a oferta somente desta última); além da possibilidade de ofertarem cursos sem atividades presenciais.

Contudo, não basta enaltecer apenas os acertos; é preciso apontar criticamente os erros para que tenhamos uma educação a distância em que a qualidade, que tanto foi referenciada, não fique apenas como texto em alguns documentos governamentais, mas seja colocada em prática, se traduzindo em real valor, independente do regime jurídico da instituição a ser ofertada.

Um dos pontos de fragilidade demonstrados por nossas análises está relacionado ao profissional tutor. Estando ele definido no tripé: profissionais da educação, por normatização do Executivo, e dada sua importância nas práticas pedagógicas da EaD, torna-se fundamental haver um resguardo legal relativo aos direitos trabalhistas, pois atualmente carece desse tipo de proteção.

Não menos importante em ordem de prioridades, está a questão da sustentabilidade financeira das Instituições Públicas Federais de Ensino Superior, pois estas, além de constituírem nosso patrimônio nacional, são o berço de pesquisas (em todas as áreas do conhecimento), fontes de inovação, em que o capital intelectual está a serviço do todo, para o

bem-estar de toda a população em geral, elevando o Brasil aos patamares desejáveis de desenvolvimento.

Todavia, ainda que, de alguma forma, sejam estimuladas pesquisas nas Instituições Privadas, estas, quase sempre, estarão a favor do particular, beneficiando prioritariamente quem as patrocinou.

Entretanto, no que tange à EaD, as análises demonstraram que, recentemente (a partir de 2016), surgiram uma série de medidas adotadas pelo governo para maximizar a oferta da educação superior através desta modalidade, como, por exemplo, a possibilidade que cada IES terá de aumentar significativamente o número de polos. Mas, se não há previsão de sustentabilidade financeira para que as IES públicas realizem esta ação, fica, pois, subentendido que se dará por vias privadas tal expansão.

Esclareço que minha intenção não é me posicionar contra as Instituições privadas de ensino superior, ou contra o empreendedorismo de forma geral, meu posicionamento aqui está no sentido de demonstrar o quanto é fundamental a manutenção das IES públicas, pelas diversas razões apresentadas. Creio que o mais saudável para o país seja a coexistência, com qualidade, de ambas, haja vista o papel econômico desempenhado, inclusive pelas IES privadas, na geração de empregos.

Também não restam dúvidas de que uma nova revisão e atualização dos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância sejam necessárias, e, como disse, esta ação já está sendo realizada pelo Ministério da Educação, através de uma comissão constituída para este fim.

Sendo assim, esta atualização se dará à luz das atuais diretrizes curriculares dos cursos da educação superior e as diversas tecnologias da informação e comunicação, bem como o disposto no Decreto vigente nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e dos normativos dele decorrentes. Posto isto, torna-se fundamental acompanhar o trabalho da nova equipe responsável pela elaboração dos novos Referenciais de Qualidade.

Não pretendi com essa pesquisa esgotar as análises relacionadas à EaD, mas compreender o porquê de sua legalização; sua trajetória durante os últimos 22 anos; e apontar um caminho provável pelo qual seguirá a EaD nos próximos anos.

Contudo, considerando o avanço ainda maior no uso da modalidade EaD, proporcionado por instrumentos reguladores recentes, tornam-se necessárias novas pesquisas para se poder conhecer e compreender os impactos deles decorrentes.

5 REFERÊNCIAS

ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. Comunicação e interação entre os atores responsáveis pela gestão EAD - experiência do Curso Superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas em EAD – CEFETES. 2008. Disponível em <http://www.abed.org.br/congresso2008/tc/55200853510pm.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

AGUIAR, Leonel Azevedo de. Os valores-notícia como efeitos de verdade na ordem do discurso jornalístico. Intercom–Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2007.

ALONSO, Katia Morosov. A EaD no Brasil: sobre (des) caminhos em sua instauração. Educar em Revista, p. 37-52, 2014.

ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. Educação & Sociedade, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010.

ALVES, Lucineia. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância, v. 10, 2011.

ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Entrevista com Luiz Dourado sobre a aprovação de Diretrizes Nacionais para oferta de Programas e Cursos de Educação Superior à Distância. Disponível em <http://www.anped.org.br/news/aprovacao-de-diretrizes-nacionais-para-oferta-de-programas-e-cursos-de-educacao-superior> Acessado em 15 de maio de 2016.

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. Educação em Revista, v. 31, n. 3, 2015.

ÁVILA, Sueli de Fatima Ourique de. A Expansão da Educação Superior Privada no Estado do Rio de Janeiro. UERJ/FAMATH, 2013. Disponível em http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt11_2965_texto.pdf

DE SOUZA, Alba Regina Battisti; SARTORI, Ademilde Silveira; ROESLER, Jucimara. Mediação pedagógica na educação a distância: entre enunciados teóricos e práticas construídas. Revista Diálogo Educacional, v. 8, n. 24, p. 327-339, 2008.

BEDERODE, Igor Radtke; RIBEIRO, Luis Otoni Meireles. Arcabouço legal da EaD nos Institutos Federais, uma oportunidade para convergência entre as modalidades de ensino. In:

Rede-Revista de Educação a Distância, v. 2, n. 2, p. 186-200, 2016.

BEHAR, Patricia Alejandra. Competências em educação a distância. Penso Editora, 2013.

BOTTOMORE, Tom (Editor) Mediação. Dicionário do pensamento marxista. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL. Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. Decreto n.º 5.622, de 10 de dezembro de 2005. Disponível em http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em 20 de junho de 2018.

BRASIL. Decreto n.º 6.096, de 10 de dezembro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. Lei n.º 11.2763, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL, Ministério da Educação. Atualizada legislação que regulamenta Educação a Distância no país. 2017a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/49321-mec-atualiza-legislacao-que-regulamenta-educacao-a-distancia-no-pais>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

BRASIL, Ministério da Educação. MEC atualiza regulamentação de EaD e amplia a oferta de cursos. 2017b. Disponível em. <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/212-noticias/educacao-superior-1690610854/50451-mec-atualiza-regulamentacao-de-ead-e-amplia-a-oferta-de-cursos>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício-Circular nº 1/2017/GAB/SERES/SERES, 2017c. Disponível em http://www.abed.org.br/site/pt/midiateca/noticias_ead/1410/2017/02/novo_marco_legal_da_educacao_superior_a_distancia. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CES nº 564. Aprovado em 10 de dezembro de 2015. In: Diário Oficial da União de 10 de março de 2016, seção 1 pág. 22.

BRASIL. Ministério da Educação. Referenciais de Qualidade para a Educação superior a distância. 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>. Acesso em 10 de janeiro de 2019

BRASIL, M. Portaria nº 11 de 20 de junho de 2017. Disponível em: <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2178/portaria-normativa-n-11>. Acesso em 16 de agosto de 2017.

BRASIL, M. Portaria nº 1.134 de 10 de outubro de 2016. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=21&data=11/10/2016>. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL, M. Portaria n° 1.428, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=108231-portaria-1428&category_slug=fevereiro-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em 10 de fevereiro de 2018. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

BRASIL, M. Portaria n° 2.253 de 18 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/legislacao/p2253.htm>. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL, M. Portaria n° 4.059 de 10 de dezembro de 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n° 2.435, de 29 de setembro de 2011. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da atividade de Tutoria em Educação a Distância. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=925438&filename=PL+2435/2011. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

BRASIL. REUNI 2008 – Relatório de Primeiro Ano. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

CANAVEZZI, Gustavo. A lei como instrumento de poder: um desvio (ir)reversível. 2016. Disponível em <http://www.mgpconsultoria.com.br/direito/a-lei-como-instrumento-de-poder-um-desvio-irreversivel/>. Acessado em 04/03/2019.

CARNEIRO, Antônio Lineu; CRUZ, Christiane Gioppo. Apresentação–LDB: o processo de tramitação. Educar, Curitiba, n. 11, p. 107-115, 1995.

CELLARD, André et al. A análise documental. POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, v. 295, p. 2010-2013, 2008.

CENCI, Adriane; COSTAS, Fabiane Adela Tonetto. Mediação e conceitos cotidianos: os aportes de Feuerstein e Vygotsky para investigar as dificuldades de aprendizagem. Psicologia em Revista, v. 19, n. 2, p. 250-270, 2013.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. Educação & Sociedade, v. 24, n. 82, 2003.

DE PAULA, Alessandra; HAIDUKE, Ivonete Ferreira; SELEME, Robson. A implementação da portaria n. ° 4059 e a visão dos acadêmicos. Acesso em, v. 10. 2014

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida. A Educação a Distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. Goiânia: editora: UFG, 2011.

FÁVERO, Osmar. MEB–Movimento de Educação de Base–primeiros tempos: 1961–1966. Paulo Freire: educação e transformação. Recife, PE: Ed. Universitária da UFPE, 2002.

FIGUEIREDO, Márcia Aparecida. A Educacao a distancia. Desafios para a qualidade. SIED: EnPED-Simpósio Internacional de Educação a Distância e Encontro de Pesquisadores em Educação a Distância, 2016.

FILHO, Américo Homem da Rocha. EAD NA EJA, UM SONHO POSSÍVEL, 2015.

FILHO, Edgar Gaston Jacobs Flores. Educação a distância: presente, passado e o futuro a partir da nova Resolução CES/CNE nº 1, de 11 de março de 2016. Revista Gestão Universitária. <http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/educacao-a-distancia-presente-passado-e-o-futuro-a-partir-da-nova-resolucao-ces-cne-n-1-de-11-de-marco-de-2016>.

FRAGALE FILHO, Roberto. O contexto legislativo da Educação a Distância. Educação a distância: análise dos parâmetros legais e normativos. Rio de Janeiro: DP&A, p. 13-26, 2003.

GARBIN, Tânia Rossi; DAINESE, Carlos Alberto. Complexidade da gestão em EAD. 16º Congresso Internacional de Educação a Distância. ABED, Foz do Iguaçu, 2010. Disponível em: <http://www.abed.org.br/congresso2010/cd/352010000655.pdf>. Acesso em 23 de fevereiro de 2016.

GOUVÊA, Guaracira; OLIVEIRA, Carmen Irene. Educação a distância na formação de professores: viabilidades, potencialidades e limites. Vieira & Lent, 2006.

HERNANDES, Paulo Romualdo. A Universidade Aberta do Brasil e a democratização do ensino superior público. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 25, n. 95, p. 283-307, 2017.

JÚNIOR, Roberto Oliveira Batista. Ensino Híbrido e a Regulamentação nos Cursos Superiores. In: II Congresso sobre Tecnologias na Educação. Universidade Federal da Paraíba - Campus IV. 2017.

KENSKI, Vani Moreira. Tecnologias e Ensino Presencial e a Distância. Papirus. 2004.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. Manual de direito administrativo: teoria, doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2007.

LESSA, Shara Christina Ferreira. Os reflexos da legislação de educação a distância no Brasil. *Revista Brasileira de Aprendizagem a Distância*, v. 10, 2011.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIMA, Edileusa Esteves; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Reuni e Expansão Universitária na UFMG de 2008 a 2012. *Educação & Realidade*, v. 41, n. 2, 2016.

LITWIN, Edith. *Educación a Distancia*, LA. 2000.

LOBO NETO, FJ da S. Educação a Distância: regulamentação, condições de êxito e perspectivas. In: *Workshop Universidade Federal Fluminense*. 1998.

LUCKESI, Cipriano Carlos. *Filosofia da Educação*. São Paulo: Cortez, 1994.

MAIA, Maria Zoreide Britto. Marcos regulatórios da educação a distância no Brasil: governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2014.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MANCEBO, Deise; DO VALE, Andréa Araujo; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. *Revista brasileira de educação*, v. 20, n. 60, 2015.

MATURANO, Ediane Carolina Peixoto Lopes. Educação a distância e as políticas educacionais a partir dos anos noventa: alguns apontamentos na discussão. 2013.

MAZZUCO, Neiva Gallina; TEIXEIRA, Érica. O REUNI enquanto ampliação da democracia: algumas interrogações e entraves. In: *4º Seminário Nacional - Estado e Políticas Sociais*. 2009

Mill, Daniel. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. *Revista de Educação*

Pública, v. 25, n. 59/2, p. 432-454, 2016.

MILL, Daniel et al. Gestão da educação a distância (EaD): noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EaD. *Vertentes (UFSJ)*, v. 35, n. 1, p. 9-23, 2010.

MONTEIRO, Silvana Drumond; PICKLER, Maria Elisa Valentim. O ciberespaço: o termo, a definição e o conceito. *DataGramaZero-Revista de Ciência da Informação*, v. 8, n. 3, p. 1-21, 2007.

NASCIMENTO, Francisco Paulo do; CARNIELLI, Beatrice Laura. Educação a distância no ensino superior: expansão com qualidade?. *ETD-Educação Temática Digital*, v. 9, n. 1, p. 84-98, 2007.

NEVES, C. M. C. Referenciais de qualidade para cursos a distância. Brasília, 2003. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ReferenciaisdeEAD.pdf>. Acessado em 17/03/2019.

NOBRE, Isaura Alcina et al. Comunicação e interação entre os atores responsáveis pela gestão EAD - experiência do Curso Superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas em EAD–CEFETES. In: 14º Congresso Internacional de Educação a Distância. Santos–SP. 2008.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. A Educação a Distância no Brasil: da LDB ao Novo PNE. In: 25º Simpósio Brasileiro e 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 2011.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. Sentidos do programa TV Escola como uma política pública de formação continuada de professores. Educação a distância (EaD): Reflexões críticas e práticas; 1a Edição Eletrônica Uberlândia / Minas Gerais Navegando Publicações. 2017. Disponível em https://www.ead.unb.br/arquivos/livros/ead_reflexoes_critica_praticas.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

NUNES, I. B. Noções de Educação a Distância. Disponível em http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/EAD/NOCOESEA D.PDF. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de. Desafios da educação: contribuições estratégicas para o ensino superior. Editora E-papers, 2009.

PAIVA, Vanilda Pereira. História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de adultos. Edições Loyola, 2003.

PEREIRA, Larissa Dahmer; SOUZA, ACV de. Mercantilização do ensino superior brasileiro eo uso do EaD como estratégia expansionista. COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO, 1, 2017.

PEREIRA, Maria de Fátima Rodrigues; PEIXOTO, Elza Margarida de Mendonça. A distância: a escola Lula para a formação de professores. Revista HISTEDBR On-Line, v. 10, n. 40, p. 179-188, 2010.

PETERS, Otto. A educação a distância em transição: tendências e desafios. Editora Unisinos, 2004.

PETERS, Otto. Learning and teaching in distance education: Pedagogical analyses and interpretations in an international perspective. Psychology Press, 2001.

PIANESSER, Roger et al. Educação a Distância: Um panorama baseado no modelo da Universidade Aberta do Brasil.

PRETI, Oreste. Educação a distância e globalização: desafios e tendências. Revista brasileira de estudos pedagógicos, v. 79, n. 191, 2007.

RESENDE, Stela galbardi de. Políticas públicas para a educação superior a distância no Brasil: princípios e contradições entre a legislação brasileira e as recomendações dos organismos internacionais. Dissertação. 2018. Disponível em https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoconclusao/viewtrabalhoconclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6329920. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

SÁ, Ricardo Antunes de. Educação a distância: estudo exploratório e analítico de curso de graduação na área de formação de professores. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2007.

SANCEVERINO, Adriana Regina. Mediação pedagógica na educação de jovens e adultos: exigência existencial e política do diálogo como fundamento da prática. Revista Brasileira de Educação, vol. 21, núm. 65, 2016 ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, 2009.

SEBRAE NACIONAL. Saiba como gastar menos e produzir mais com a economia de escala. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/economia-de-escala-gaste-menos-e-produza-mais,b23732f8d0cbf410VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acessado em 20 de fevereiro de 2019.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. A invasão silenciosa da EAD nos cursos de graduação presenciais no Brasil: questões de gestão e avaliação. *Cadernos ANPAE*, v. 1, p. 1-15, 2014.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. *Pró-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-222, 2009.

SEGENREICH-UCP, Stella Cecilia Duarte; PINTO-UFRJ, Ana D.'Arc Maia; VILLELA, Lilian Lyra. De invasão silenciosa à estratégia de sobrevivência financeira publicamente declarada: a inserção de disciplinas a distância em cursos presenciais de graduação. 2016.

SILVA, Ivanderson Pereira da. A Universidade Aberta do Brasil e a nova legislação que trata da educação a distância. *Revista EDaPECI*, v. 18, n. 2, p. 37-49, 2018.

SILVA, Marco. Avaliação da aprendizagem em educação online. Edições Loyola, 2006.

SILVA, Roberto Vianna da. A UAB e suas práticas subjacentes nas diferentes concepções do espaço social brasileiro. Tese apresentada à Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2013.

SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. *Revista Educação em Questão*, v. 42, n. 28, 2012.

STRECK, Danilo R.; REDIN Euclides; ZITKOSKI, Jaime José (Orgs.) *Mediação (pedagógica)*. Dicionário Paulo Freire. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

TEIXEIRA, Graziela Gomes Stein et al. UAB: democratização do ensino superior público ou reprodução das diferenças?. *Revista entreideias: educação, cultura e sociedade*, v. 1, n. 2, 2012.

TEIXEIRA, Tatiani Fernandes; FERREIRA, Eliane Duarte; MICHELS, Emillie. Regulamentação da oferta de disciplinas EaD em 20% da carga horária total dos cursos presenciais e a virtualização da educação superior. In: *XVIII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria*. Campus UTPL. 2018.

UNESCO. Declaração de Hamburgo; Agenda para o Futuro. Conferência Internacional de Educação de Adultos. Hamburgo, Alemanha: UNESCO, 1997.

UNESCO. TIC na educação do Brasil. 27 de janeiro de 2017. Disponível em <https://wayback.archive-it.org/10611/20170127152423/http://www.unesco.org/new/pt/brasil/communication-and-information/access-to-knowledge/ict-in-education/>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. UNIRIO. Ordem de serviço PROGRAD N.º 02, de 03 de maio de 2016. Regulamenta a Dupla Diplomação de Alunos pela UNIRIO e pela Universidade Pedagógica de Moçambique (UP) no âmbito do Convênio de Acordo Cultural entre as duas universidades. Disponível em <http://www.unirio.br/prograd/normatizacao-academica/ordens-de-servico-prograd/O.S.Progradn22016.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. UNIRIO. Sobre a Coordenação de educação a Distância. Disponível em <http://www.unirio.br/cead/sobre-o-cead>. Acesso em 25 de abril de 2018.

ZADUSKI, Jeong Cir Deborah et al. Educação a Distância no Brasil e o Novo Decreto. CIET: EnPED, 2018.