



UNIRIO

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

ISAÍAS LUÍS ARAÚJO JÚNIOR

**GESTÃO LEGAL DA
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
NO BRASIL**

Rio de Janeiro
2009

ISAÍAS LUÍS ARAÚJO JÚNIOR

GESTÃO LEGAL DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Orientadora: Prof. Dr^a. Mônica Mandarino

Rio de Janeiro
2009

A663 Araújo Júnior, Isaías Luís.
Gestão legal da educação a distância no Brasil / Isaías Luís
Araújo Júnior, 2009.
210f.

Orientador: Mônica Mandarino.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal
do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

1. Ensino a distância – Legislação – Brasil. 2. Educação – Ad-
ministração. 3. Políticas públicas. I. Mandarino, Mônica. II. Uni-
versidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2003-). Centro de
Ciências Humanas e Sociais. Curso de Mestrado em Educação.
III. Título.

CDD – 371.3502681

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

ISAÍAS LUÍS ARAÚJO JÚNIOR

Gestão Legal da Educação a Distância no Brasil

Rio de Janeiro, em 26 de junho de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Monica Mandarinino
Orientadora – UNIRIO

Prof^a. Dr^a. Sueli Thomaz
UNIRIO

Prof^a. Dr^a. Claudia Capello
UERJ

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho...

Àquele que me criou: formou com as próprias mãos e soprou em minhas narinas o fôlego da vida;

Àquele que me fez à sua imagem e semelhança: deu-me corpo, alma e espírito, os quais anseiam pelo Criador;

Àquele que cuidou de mim e me fez crescer: preparou-me pai e mãe, que me educaram e ensinaram o Caminho em que devo andar;

Àquele que não me deixou só: presenteou-me com uma linda família: esposa, filho e filha, para minha alegria na Terra;

Àquele que me concedeu o livre arbítrio e a inteligência: permitiu-me conhecê-LO e amá-LO e capacitou-me para cumprir minha missão;

A DEUS, toda honra, toda glória e todo poder.

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que estiveram comigo nesta jornada:

aos meus pais Isaías e Helenice, pela educação e pelo incentivo aos estudos desde a primeira idade;

à minha esposa Leila Regina, pelo carinho, pela compreensão, pelo amor que sempre me deram forças para continuar;

aos meus filhos Gabriel e Daniela, pela alegria que proporcionam à minha vida;

à minha orientadora Monica Mandarino, pelo amadurecimento intelectual e acadêmico a que me conduziu ao realizar este trabalho;

à professora Claudia Capelo, pela amizade de estar comigo neste momento;

à professora Sueli Thomaz, pelas orientações que aperfeiçoaram este trabalho;

à professora Guaracira Gouvea, pelos caminhos indicados durante as aulas e pela presença nesta avaliação;

à professora Maria Isabel Ortigão, pelo cuidado da leitura e das indicações;

aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação, pela postura séria e comprometida que me serviu de exemplo e modelo neste curso;

aos meus colegas de turma, em especial Marlene e Fernanda, companheiras de trabalho e estudo;

à grande amiga Doutora Maria Helena Rangel Geordane, que me “obrigou” a concorrer ao programa de pós-graduação;

aos colegas professores, pelas palavras de ânimo e incentivo.

à UNIRIO, instituição que me tem acolhido e onde tenho aprendido tantos ensinamentos preciosos;

ao FGV Online, pelo despertar do amor pela Educação a distância;

à Fundação Osório, pelas condições para cursar este Mestrado em Educação;

ao Exército Brasileiro, pela formação profissional que me proporcionou.

Se o dom é ensinar, haja dedicação ao ensino.

Carta do Apóstolo Paulo aos Romanos 12.7

RESUMO

Este trabalho constitui-se em um estudo acerca da legislação de educação a distância no Brasil, a partir da Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Durante a pesquisa, foram analisados os documentos legais que regulam a modalidade educacional a distância, tanto em vigor quanto revogados. Entende-se que, em função da novidade e do crescimento da educação a distância, muitas lacunas e questões se insurgem da realidade e do texto legal. O texto legal busca ordenar a prática, enquanto a prática busca as referências legais para se organizar. Dessa forma, identificaram-se, por meio da Análise de Conteúdos, tendências e posturas, sociais, pedagógicas e políticas expressas nos dispositivos legais. A partir do texto legal, analisou-se o ordenamento jurídico que sustenta condução do processo educacional a distância no Brasil e foram identificados os pressupostos de sua elaboração.

Palavras-chave: Educação a distância, legislação, gestão educacional, políticas públicas.

ABSTRAT

This study is one study about the law of distance education in Brazil, from the Law 9394/96 - Law of Directives and Bases of Education. During the search, we examined the records and legal documents governing the distance education mode, in force as repealed. It is understood that, depending on the novelty and the growth of distance education, many gaps and questions of reality and they are of legal text. The text seeks legal order the practice, while practice seeking legal references to organize. Thus, were identified through the content analysis, trends and attitudes, social, educational and policy expressed in the legal provisions. From the legal text analyzes the legal system that supports the educational process driving distance were identified in Brazil and the conditions for their preparation.

Keywords: Distance education, legislation, educational administration, public policy.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 01 – Número de brasileiros em cursos de Educação a Distância
- Quadro 02 – Estrutura da SEED
- Quadro 03 – Gestão atual da SEED
- Quadro 04 – Gestores da Educação a distância no período Fernando Henrique Cardoso
- Quadro 05 – Gestores da Educação a distância no período Luis Inácio Lula da Silva
- Quadro 06 – Níveis de Gestão da Educação Nacional
- Quadro 07 – Artigos da LDB por nível ou tipo de Educação
- Quadro 08 – Legislação primária de Educação a distância (revogada)
- Quadro 09 – Legislação primária de Educação a distância (em vigor)
- Quadro 10 – Temas do Decreto 2.494/98
- Quadro 11 – Temas do Decreto 2.561/98
- Quadro 12 – Comparação dos Decretos 2.494/98 e 2.561/98
- Quadro 13 – Temas do Decreto 5.622/05

SUMÁRIO

I – Introdução	11
1.1 Justificativa/Relevância	12
1.2 Problema da pesquisa	24
1.3 Objetivos	25
1.4 Objetos de estudo	27
II – Referencial Teórico e Metodológico	31
2.1 Análise Documental	31
2.2 Análise de Conteúdo	33
2.2.1 Etapas da Análise de Conteúdo	34
2.2.2 Leitura flutuante e Corpus da pesquisa	34
2.2.3 Pré-análise ou Codificação	35
2.2.4 Recorte e enumeração	35
2.2.5 Codificação e Categorização	36
2.2.6 Resultados da Análise de Conteúdo	38
III – Políticas de Gestão Pública para Educação a distância	41
3.1 SEED	42
3.1.1 A criação da SEED	43
3.1.2 As competências e ações da SEED	43
3.1.3 A estrutura da SEED	51
3.1.4 A SEED e a produção legislativa	53
3.2 O período Fernando Henrique Cardoso	53
3.3 O período Luis Inácio Lula da Silva	55
IV – A LDB e a Educação a distância	58
4.1 O artigo 80 da Lei 9.394/96	61
4.1.1 Caput e parágrafos do artigo 80: educação ou ensino?	63
4.1.2 Caput e parágrafos do artigo 80: níveis e modalidades de ensino	65
4.1.3 Caput e parágrafos do artigo 80: educação continuada	67
4.1.4 O 1º parágrafo do artigo 80	70
4.1.5 O 2º parágrafo do artigo 80	74
4.1.6 O 3º parágrafo do artigo 80	75
4.1.7 O 4º parágrafo do artigo 80	76
4.2 A Educação a distância em outros artigos da LDB	79
4.2.1 A Educação a distância no Ensino Fundamental	80
4.2.2 A Educação a distância no Ensino Médio	83
4.2.3 A Educação a distância na Educação de Jovens e Adultos	87
4.2.4 A Educação a distância na Educação Profissional	90
4.2.5 A Educação a distância na Educação Superior	92
4.2.6 A Educação a distância na Educação Especial	98
V – A regulamentação da Educação a distância	101
5.1 O Decreto 2.494/98	103
5.2 O Decreto 2.561/98	104
5.3 O Decreto 5.622/05	107
5.4 Análise Temática da regulamentação da Educação a distância	111
5.4.1 Definição e caracterização da Educação a distância	111

5.4.2 Credenciamento para Educação a distância	116
5.4.3 Certificação da Educação a distância	138
5.4.4 Avaliação em Educação a distância	140
5.4.4.1 – Avaliação discente	140
5.4.4.2 – Avaliação institucional	142
5.4.4.2.1 – A Lei 10.861/04	144
5.4.5 Modalidades educacionais e a Educação a distância	147
5.4.6 Níveis educacionais e a Educação a distância	150
VI – Considerações finais	158
Referências Bibliográficas	165
Anexos	169
Decreto 2.494/98	170
Decreto 2.561/98	173
Decreto 5.622/05	174
Portaria 301/98	184
Portaria 4.361/04	187
Lei 10.861 de 14 de abril de 2004	195
Quadro Temático da Lei 10.861 de 14 de abril de 2004	202
Instrumento de Autorização de Curso para Oferta na Educação a distância	204
Eixos Temáticos Essenciais do PDI	208

I – Introdução

Este trabalho fundamenta-se em duas áreas de estudo: Educação e Direito. Da Educação, nosso foco está na Educação a distância, metodologia ou modalidade educacional que tem ocupado extremos sociais. Ora é vista como a grande redentora e a possibilidade de salvação para o nosso tão precário processo educacional. Por outra vez, muitos a veem como uma modalidade inferior, cursada por aqueles que não querem estudar. Apesar dos conflitos e dos dilemas decorrentes dessa modalidade educacional, não se pode negar seu desenvolvimento nos últimos anos. A Educação a distância tem crescido muito, possibilitando inclusão social e modernização educacional. Essa é uma das razões por que desejamos nos debruçar sobre o assunto. Do Direito, interessam-nos as normas legais que regulam a Educação a distância no Brasil bem como o processo de elaboração pelo qual tais documentos normativos chegaram até à sociedade. A produção legislativa para a modalidade educacional a distância tem sido deveras intensa, e isso chamou nossa atenção. Entendemos que tal realidade não poderia ser diferente em função do grande crescimento referenciado acima e acreditamos que essa produção jurídica pode muito nos informar acerca do desenvolvimento da Educação a distância no Brasil.

O interesse pelo tema desta pesquisa nasceu de modo peculiar. Precisamos caminhar por um passado recente para poder compreendê-lo. O contato com o estudo das leis ocorreu entre os anos 1995 e 2000, quando cursei a Faculdade de Ciências Jurídicas na UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro), instituição em que tenho, agora, a oportunidade de desenvolver este estudo no Mestrado em Educação. A motivação de cursar o Direito, naquela época, era acreditar que, para entendermos a sociedade na qual vivemos, trabalhamos e buscamos alcançar nossos sonhos, precisamos entender os alicerces sobre os quais ela se fundamenta. Essa crença ainda perdura hoje, quando desenvolvo esta pesquisa.

Como nossa sociedade está organizada sob o regime político-social democrático com a interseção dos poderes legislativo, executivo e judiciário para regulação, execução e controle das instituições sociais; entender as leis, os decretos, as portarias, entre outros dispositivos legais, formulados e promulgados para a organização de determinada área social, bem como o contexto sócio-político em que foram elaborados esses instrumentos, é compreender um pouco do embasamento social em que se insere a

legislação da Educação a distância. Dessa forma, chegamos ao estudo das normas legais.

O primeiro contato com a Educação a distância aconteceu com um convite a fim de participar do programa de capacitação para atividade de tutoria na Fundação Getúlio Vargas, mais precisamente no FGV-Online. Naquela oportunidade, um universo educacional novo apresentou-se de modo muito atraente. A partir de então, tenho-me dedicado à pesquisa e ao trabalho com Educação a distância. A prática tem despertado cada vez mais o interesse pelo tema.

O desejo de estudar a legislação referente à Educação a distância nasceu no decurso das orientações da Prof^a Mônica Mandarino. Especificamente, na disciplina Educação a distância, ministrada para a graduação de Pedagogia, no 1º semestre de 2008, pela Prof^a Mônica Mandarino, despertou-se a possibilidade e a necessidade, dada sua importância, de trabalhar-se o tema da legislação. Desde os primeiros levantamentos dos textos legais que regulamentam atualmente a Educação a distância, ficou clara a necessidade de um estudo mais aprofundado em função da grande quantidade de documentos que começaram a ser gerados a partir da atual LDB. O trabalho de organização e compreensão do material resgatou o passado, acima referido, da graduação em Ciências Jurídicas e possibilitou a união de duas áreas tão importantes e necessárias.

1.2 Justificativa/Relevância

Com a Lei 9.394, de dezembro de 1996, a EAD passou a ganhar *status* de modalidade plenamente integrada ao sistema de ensino. Posteriormente, o MEC baixou diversos decretos e portarias para regulamentação dessa modalidade. É um processo que ainda não foi completado, mas os dispositivos já emanados oferecem os rumos legais para as instituições que querem atuar em EAD. (GARCIA, 2000, p.67)

A Educação a distância mostra-se, nos dias de hoje, como importante forma de ensino. É a modalidade de Educação que mais cresce e já ocupa uma posição de destaque no cenário educacional da sociedade contemporânea. O advento das

Tecnologias da Informação e Comunicação possibilitou grande avanço para essa forma de Educação. Alunos e professores têm, hoje, a possibilidade de comunicação e interação por meio da Internet, o que alarga os pontos de efetiva construção do conhecimento.

Conforme levantamento divulgado pelo Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância (AbraEAD), em sua edição 2008, “mais de 2,5 milhões de brasileiros estudaram em cursos com metodologias a distância no ano de 2007”. (<http://www.abraead.com.br>, acessado em 29/09/08) Destacamos que a pesquisa do AbraEAD inclui não apenas os alunos em cursos de instituições credenciadas pelo Sistema Oficial de Ensino mas também projetos de Educação informal a distância, assim denominados já que não há titulação reconhecida pelo sistema oficial de ensino. Apesar de não serem reconhecidos pelo Sistema Oficial de Ensino, esses cursos mostram-se, socialmente, de grande importância, tanto regional ou nacionalmente. Podemos perceber a dimensão da Educação a distância em nosso País no quadro divulgado pelo AbraEAD:

Quadro 01 - Número de brasileiros em cursos de Educação a Distância

Instituições credenciadas e cursos autorizados pelo Sistema de Ensino (AbraEAD/2008)	Tipo de curso: EJA, Fundamental, Médio, Técnicos, Graduação, Pós-graduação	Total 972.826
Educação corporativa e Treinamento em 41 empresas (AbraAED/2008)	Formação de funcionários, colaboradores e fornecedores	582.985
Senai	Formação inicial e continuada de trabalhadores (exclui os cursos de formação técnica de nível médio e de pós-graduação)	53.304
Sebrae	Cursos para empreendedores: Análise e planejamento financeiro, Aprender a aprender, Como vender mais e melhor, De olho na qualidade, Iniciando um pequeno grande negócio e Desafio Sebrae	218.575
Senac	Programas compensatórios de matemática e português e cursos de formação inicial e continuada, nas áreas de informática, gestão, comércio, saúde e turismo e hospitalidade.	29.000
CIEE	Cursos de iniciação profissional	148.199
Fundação Bradesco	Escola Virtual	164.866
OI Futuro	Tonomundo	175.398

Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (Seed/MEC)	Proformação, Proinfantil, Tecnologias na Educação e Formação pela Escola*	8.552
Governo do Estado de São Paulo	Rede do Saber: Crônica na Sala de Aula, Se Toque, Progestão, Viva Japão, PEC Formação Universitária Município, Curso de Pregão Eletrônico, Convênio com Escola Paulista de Magistratura, Videoconferências do Centro Paula Souza, Curso de Iniciação Funcional para Assistentes Sociais do Tribunal de Justiça. / Departamento de Informática Educativa (DIE/FDE):Interaction Teachers, Interaction Students. **	119.225
Fundação Telefônica	Educarede (Projetos Minha Terra, Memórias em Rede, Coisas Boas 2007 e Rede de Capacitação)	9.000
Fundação Roberto Marinho	Telecurso TEC e Multicurso Ensino Fundamental, Tecendo o Saber, Projetos de Formação Educacional, Travessia e Poronga	22.553
TOTAL		2.504.483

FONTE: as próprias instituições citadas e AbraEAD/2008

* Não foi incluído o projeto Mídias na Educação (20 mil alunos) já que estes foram informados pelas instituições de ensino na pesquisa AbraEAD, citada em outro item da tabela.

** Três projetos realizados em conjunto com o MEC foram incluídos na lista de alunos apresentada pelo Seed/MEC.” (<http://www.abraead.com.br>, acessado em 29/09/08).

Esses números marcam, de modo geral, o perfil da Educação a distância no Brasil. Quanto à Educação Superior a distância especificamente, segundo a Assessoria de Imprensa da Secretaria de Educação a Distância, em notícia pública no seu endereço eletrônico (<http://portal.mec.gov.br/seed>), em 15/09/2008, de acordo também com o Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância de 2007, o Brasil tem 970 mil alunos cursando a graduação na modalidade a distância, um crescimento de 24,9% comparado ao ano anterior.

Cabe referenciar os dados quantitativos relativos à oferta de Educação a distância Superior por meio da UAB – instituição do MEC que, por meio da articulação de instituições públicas já existentes, promove ensino superior aos municípios que não dispõem de cursos públicos de formação superior ou quando os cursos ofertados pelas instituições não são suficientes para atender a todos os cidadãos.

Vejamos as informações que demonstram o crescimento da Educação Superior a distância disponibilizadas no sítio eletrônico da UAB:

A Universidade Federal da Bahia (UFBA) está com inscrições abertas, até o dia 11 de setembro, às 18h, para o processo seletivo da Universidade Aberta do Brasil (UAB). São ao todo 500 vagas em dez municípios da Bahia. (<http://uab.capes.gov.br/index.php>; acessado em 22/09/08)

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) abre 2.205 vagas gratuitas para cursos de graduação e pós-graduação na modalidade de educação a distância (EaD). Na graduação, são oferecidas 1.845 vagas para curso de licenciatura em história, matemática e química. Na pós-graduação são disponibilizadas 360 vagas para capacitação de docentes em EAD.. (<http://uab.capes.gov.br/index.php>; acessado em 22/09/08)

A Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, está com inscrições abertas para o Processo Seletivo Universidade Aberta do Brasil - UAB. São ofertadas 660 vagas para o curso de Licenciatura em Artes Visuais, 390 vagas para o curso de Licenciatura em Física, 180 vagas para o curso de Licenciatura em Química, e 450 vagas para o curso de Bacharelado em Ciências Contábeis, totalizando 1680 vagas. (<http://uab.capes.gov.br/index.php>; acessado em 22/09/08)

A Universidade Estadual de Maringá (UEM) estará com inscrições abertas, no período de 01 a 16 de setembro de 2008, para o processo seletivo da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Serão oferecidas 550 vagas para o curso de Pedagogia e 150 vagas para o curso de Física, ambos de Licenciatura Plena, na modalidade de educação a distância, com ingresso no segundo semestre de 2008. (<http://uab.capes.gov.br/index.php>; acessado em 22/09/08)

A Universidade Federal de Santa Maria oferece 100 vagas para o curso em Agricultura Familiar e Sustentabilidade - Tecnólogo. As inscrições estarão abertas no período de 27 de agosto a 10 de setembro de 2008. (<http://uab.capes.gov.br/index.php>; acessado em 22/09/08)

A Federal de Juiz de Fora oferece 1.165 vagas para cursos de graduação a distância nos pólos de apoio presencial do Sistema Universidade Abertos do Brasil. As vagas são divididas em 425 para enfermagem, 140 para física, 480 para matemática e 120 para química. (<http://uab.capes.gov.br/index.php>; acessado em 22/09/08)

Se somarmos os números indicados nas convocações acima, encontraremos um total de 5.180 vagas ofertadas na Educação Superior pública, por meio da UAB em apenas 6, das 72 instituições que a compõem atualmente. Não se pode negar a importância da Educação a distância na ampliação da oferta de Educação Superior em

nosso País, e as IES têm se unido por meio da UAB para alcançá-la com qualidade. Segundo a SEED,

a UAB foi criada em 2006 com a meta principal de capacitar professores da rede pública de ensino. Para atingir este objetivo, a UAB reúne 72 instituições de educação superior federais que promovem os cursos de graduação e especialização na modalidade a distância. Outros parceiros importantes desse processo são os estados e municípios, que oferecem a infraestrutura dos pólos presenciais, onde os alunos assistem às aulas orientados por tutores, estudam na biblioteca e têm acesso aos laboratórios de informática e técnicos. Até o final de 2008, serão 562 pólos em todo o país. A meta para 2010 são 830 pólos. (<http://portal.mec.gov.br/seed>; acessado em 22/09/08)

Este é o atual (2008/2009) perfil da Educação a distância na Educação Superior pública em nosso País. Outra área de atuação em que notamos também crescente importância da Educação a distância no cenário nacional são os cursos técnicos e profissionalizantes. Ainda conforme informação da Secretaria de Educação a Distância, em sua página da WEB, a democratização do acesso à Educação Superior e à Educação Profissional nos últimos anos foi destaque na entrevista de Fernando Haddad – Ministro da Educação – ao programa Bom Dia, Ministro – produzido pela Secretaria de Imprensa da Presidência da República, no dia 18/09/2008. O Ministro da Educação citou a ampliação dos investimentos na expansão das universidades federais. Entre eles, o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. É este último ponto que aqui desejamos destacar. Segundo o Ministro, ao longo de 93 anos de funcionamento, a Educação nacional contava com 140 escolas técnicas e profissionalizantes. Porém, até 2010, esse número deve chegar a 354. São palavras suas:

A orientação do governo federal é levar escolas técnicas ou expansões das universidades federais a todas as cidades com potencial para se tornarem pólos regionais. A expansão do acesso à educação superior e ao ensino profissionalizante faz parte de um contexto geral de evolução qualitativa da educação brasileira. (<http://portal.mec.gov.br/seed>; acessado em 22/09/08)

Essa expansão do ensino técnico e profissionalizante tem sido implementada, na modalidade de Educação a distância, por meio da Escola Técnica Aberta do Brasil (eTec Brasil):

No âmbito da política de expansão da educação profissionalizante, o Ministério da Educação, por meio da articulação da Secretaria de Educação a Distância e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, lança o Edital 01/2007/SEED/SETEC/MEC, dispondo sobre o Programa Escola Técnica Aberta do Brasil. Tal iniciativa constitui-se uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Trata-se, pois, de um passo importante para a democratização do acesso ao ensino técnico público, através da modalidade de educação a distância, visando levar cursos técnicos a regiões distantes das instituições de ensino técnico e para a periferia das grandes cidades brasileiras, incentivando os jovens a concluírem o ensino médio. (<http://etecbrasil.mec.gov.br>; acessado em 22/09/08)

A eTec Brasil, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, por meio de cursos promovidos a distância, promovem cursos técnicos de nível médio, públicos e gratuitos. Esses cursos permitem a capacitação continuada dos alunos matriculados e dos egressos do Ensino Médio, bem como dos alunos da Educação de Jovens e Adultos. Segundo a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, o Programa eTec Brasil possibilita às instituições públicas de ensino técnico:

ampliarem a área geográfica de abrangência de seus cursos e desenvolverem projetos de pesquisa e de metodologias educacionais em educação a distância na área de formação inicial e continuada de professores para a educação profissional técnica de nível médio.” (<http://etecbrasil.mec.gov.br>; acessado em 22/09/08).

Dessa forma, amplia-se o quadro da Educação a distância pública nacional nos dias de hoje. Verificamos que o crescimento também alcança a Educação Profissional Técnica, de nível médio (nomenclatura introduzida na LDB pela Lei nº 11.741, de 2008).

No setor privado, o quadro da Educação a distância é ainda mais revelador do acentuado crescimento dos últimos anos. Segundo o AbraEAD, em sua edição 2007, ainda não se conhece o universo total das instituições que praticam Educação Corporativa (EC) no Brasil. Porém, conforme nos mostra o Anuário, publicações recentes, como o relatório *Futuro da Indústria – Educação Corporativa, Reflexões e Práticas*, lançado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

(MDIC) no final de 2006, indicam cerca de cem iniciativas consolidadas em organizações atuantes no País.

Segundo as empresas pesquisadas pelo AbraEAD, a maior vantagem da EAD para quase 90% das empresas é alcançar o funcionário-aluno onde quer que ele esteja, na matriz ou em pontos remotos do País. A flexibilidade de tempo para o aluno e a redução de custos são os outros motivos mais apontados para a adoção de métodos e técnicas da Educação a distância.

Na pesquisa publicada em 2007, o AbraEAD identificou que:

A Educação a Distância recebe uma atenção orçamentária das empresas bem menor do que a dedicada à educação presencial. Tem apenas 4% do total de investimentos em Educação corporativa feitos pelas empresas em 2006. No entanto, as mesmas empresas pretendem ampliar a participação porcentual da EAD para 5,1% do total em 2007. Para isso, investirão neste conjunto de técnicas 59% a mais do que investiram no ano anterior. Trata-se de um aumento de investimento bem mais acelerado do que o reservado para a educação presencial, embora esta disponha de um total de recursos maior. Na presencial, pretende-se aumentar o investimento em apenas 29%, mesmo assim um porcentual otimista, bem acima da média de crescimento do país. Este é o segundo ano consecutivo em que a pesquisa deste Anuário verifica a intenção das empresas em investir mais em educação a distância do que em presencial nos seus projetos corporativos (no ABRAEAD/2006, previam-se investimentos de 77% a mais em EAD e 10% a mais em presencial). (SANCHEZ, 2007).

Podemos perceber que a Educação Corporativa a distância encontra-se também em patente expansão, pois se ajusta à demanda e às características deste tipo de Educação. Indicamos, assim, apenas alguns traços da Educação Corporativa a distância, pois, como verificamos, por meio da pesquisa do Anuário Brasileiro de Educação a distância, não há informação completa das instituições que utilizam a Educação a distância para treinar e aperfeiçoar seus funcionários.

A Educação a distância tem sido bastante estudada desde sua inserção nos Sistema Oficial de Educação. Professores e pesquisadores lançam olhares para as diversas questões que insurgem dessa prática que possui particularidades. Reconhecemos que a história da Educação a distância já se desenrola há bastante tempo. O livro Educação a Distância, da Prof^a Maria Luiza Belloni já pode ser considerado um

clássico nos estudos dessa modalidade educacional. Nessa obra de referência, Belloni nos afirma:

A partir dos anos 80, e especialmente nos 90, no bojo das transformações ideológicas trazidas, por um lado, pelas redes telemáticas e pela disseminação dos computadores pessoais (PCs) e, por outro lado, pela influência das teorias sociais relacionadas com a pós-modernidade, observa-se o aparecimento de concepções de formação inspiradas na idéia de uma "sociedade do saber e da informação". Em tal contexto, de complexidade e de reflexividade, a educação passa a ser identificada com a transmissão de saberes ao longo de toda a vida de todos os indivíduos e não mais como um rito de iniciação social e um treinamento para o trabalho que, uma vez adquiridos, tornavam o indivíduo apto de uma vez por todas a viver em sociedade. As mudanças da modernidade radical tenderão a transformar também radicalmente os sistemas educacionais. A ênfase está posta na formação do indivíduo, numa concepção de educação ao longo da vida fortemente ancorada na crença iluminista da acessibilidade de todos ao saber como condição de emancipação do indivíduo-cidadão. A EaD é entendida como uma modalidade importante dos sistemas de formação, da mesma forma que o uso intenso e inovador das tecnologias de informação e comunicação e a disponibilização de recursos educacionais (mediatecas, centros de recursos técnicos, monitorias e tutorias) de forma ampla e democrática. (BELLONI, 1999, p. 35)

Podemos, assim, verificar a importância acadêmica da Educação a distância no contexto de transformações educacionais nacionais que relatamos. Verificamos também o quão rápido ocorreram tais mudanças. Nesse sentido, Niskier, analisando, especificamente, o processo de desenvolvimento da Educação a distância no Brasil, diz que:

Não se pode afirmar que a metodologia da educação a distância seja nova. Ao contrário, são conhecidos os exemplos do seu emprego desde o século passado. No Brasil, afora as experiências discutíveis do ensino por correspondência, analisadas com muita propriedade pelo Grupo de trabalho MEC/Uerj de 1977, de que fui gerente, com os especialistas Anna Maria de Oliveira, Christiano Henning, Heloísa Maria Cardoso da Silva, João Artur Machado Zainko, Maria Amélia Sabbag Zainko, Marlene Blois e Solange Leobons, pode-se estabelecer como marco o ano de 1972. [...] Para a implantação de um Sistema Nacional de Ensino Superior Aberto e a Distância, no Brasil, contribui decisivamente a existência de um amplo parque editorial, de inúmeras emissoras de rádio (mais de mil) e de televisão, além de uma excelente rede de comunicação postal, telefônica e via satélite. Não foi por outra razão que o Congresso Nacional recebeu em 1972 o primeiro

Projeto de Lei, criando a universidade aberta, o que se repetiu em 1987. (NISKIER, 1996, p.51, 52).

Neste breve relato dos caminhos brasileiros da gestão da Educação a distância, Niskier também nos conta que:

Os ministros da Educação Hugo Napoleão (28/2/1988 a 17/1/1989) e Carlos Sant'Anna (17/1/1989 a 15/3/1990) criaram Grupos de Trabalho para estudar a educação aberta e a distância, entendida como uma moderna metodologia, capaz de revolucionar a nossa política de recursos humanos. Alguns experimentos chegaram a ser financiados pelo MEC, em 1989, como o Programa de Educação Continuada para Professores de Matemática e Ciências do Primeiro Grau (Funbec), formação de especialistas em educação a distância (Universidade de Brasília), criação do Centro de Educação a Distância da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), Projeto Vitória-Régia (Secretaria de Educação do Amazonas), materiais para rádio e televisão (Irdeb) etc. (NISKIER, 1996, p.51, 52).

Verificamos, nas palavras do Prof. Niskier, que a realidade da Educação a distância a que hoje temos acesso, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB), a eTec e as iniciativas dos cursos corporativos não se formou de um momento para outro. Há um histórico, um caminho percorrido para que, hoje, tal realidade exista. Olhar para trás é também uma forma de entender a Educação a distância que hoje temos.

A Prof^a Carmen Moreira de Castro Neves, à época desta fala, Coordenadora Geral de Projetos Especiais de Educação a Distância da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC, encaminha-nos a ver que:

A incorporação de métodos, técnicas e tecnologias de educação a distância ao cotidiano da escola pública representa uma estratégia para dinamizar o ensino, elevar seu padrão de qualidade e instrumentalizar professores e alunos, desenvolvendo neles atitudes autônomas e críticas, fundamentais para viver num mundo onde aprender é uma exigência permanente. A essas razões juntam-se outras que justificam a significativa expansão da educação a distância: ela amplia oportunidades onde os recursos são escassos, permitindo uma educação mais eqüitativa; familiariza o cidadão com tecnologias que estão no seu cotidiano; dá respostas flexíveis e personalizadas a uma diversidade cada vez maior de tipos de informação, educação e treinamento; e oferece meios de atualizar rapidamente o conhecimento técnico. Para cumprir essas funções, a educação a distância dispõe de equipamentos e infra-estrutura cada vez mais baratos, acessíveis e de manejo mais simples. (NEVES, 1996, p.34).

Reconhecemos que ainda há um longo caminho a trilhar a fim de que as Tecnologias da Informação e da Comunicação sejam efetivas ferramentas da construção da Educação em nossa Nação. Pedro Paulo Poppovic, à época, Secretário de Educação a Distância (SEED/MEC), na conferência *Educação a distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento* – pronunciada no King's College da Universidade de Londres, em 24/09/96, afirma o seguinte:

Opinião largamente difundida atribui à tecnologia educacional a possibilidade de atalhos, para que países em desenvolvimento atinjam mais rapidamente o caminho da modernidade. Outro conceito muito comum é de que a tecnologia aplicada ao processo de ensino-aprendizagem diminuirá as diferenças sociais. Parte-se do pressuposto de que a tecnologia educacional reduzirá as disparidades entre regiões desenvolvidas e as em desenvolvimento. Redes de computadores, por exemplo, permitirão que regiões atrasadas tenham acesso a todo o vasto mundo, e que metodologias de ensino ultramodernas estariam ao alcance de todos. Os trabalhos de equipe, a construção independente do conhecimento, a educação permanente, a Internet, o conjunto, enfim, dos requisitos de um mundo que se transforma muito rapidamente, estariam disponíveis aos estudantes pela introdução de equipamentos educacionais modernos, tais como televisores, gravadores, computadores etc. Algumas dessas afirmações evidentemente são verdadeiras. No entanto, grande parte dos planejadores educacionais detém-se muito mais na aquisição de equipamentos do que nas mudanças de mentalidade necessárias, que são pré-requisitos para o êxito na utilização da tecnologia moderna em educação. (POPPOVIC, 1996, p. 5).

Esta fala, com 13 anos de idade, pode estar até tecnologicamente defasada, já que as inovações dos recursos tecnológicos ocorrem rapidamente. O texto, em seu desenvolvimento, destaca o uso de TV e vídeo-cassete, quando, hoje, vivemos a era da Internet banda larga e dos DVDs. Porém, em termos educacionais, as mudanças não ocorrem em tal velocidade. Uma década para a Educação é um período de tempo, relativamente, curto para implementação e consolidação de mudanças de concepções educacionais.

Planejadores educacionais chegaram à conclusão de que o custo inicial do equipamento não é o maior problema. A mudança de mentalidade necessária, para que professores sintam-se à vontade com computadores, leva por volta de seis a sete anos. (POPPOVIC, 1996, p. 6).

As palavras de Poppovic ecoam até nós e se mostram muito atuais ainda. É necessário, realmente, haver mudança de mentalidade para o efetivo emprego das tecnologias na educação em geral e da modalidade educacional tecnológica por princípio, pois alicerça seu fazer sobre uma plataforma tecnológica, seja a mídia impressa, de massa ou digital: a Educação a distância. Não podemos esquecer o que nos adverte Santaella acerca de tais mídias:

Ora, mídias são meios, e meios, como o próprio nome diz, são simplesmente meios, isto é, suportes materiais, canais físicos, nos quais as linguagens se corporificam e através dos quais transitam. Por isso mesmo, o veículo, meio ou mídia de comunicação é o componente mais superficial, no sentido de ser aquele que primeiro aparece no processo comunicativo. (SANTAELLA, 2003, p. 3)

O crescimento acelerado da Educação a distância, com a inserção das Tecnologias da Informação e da Comunicação, proporcionou tanto experiências negativas como positivas no fazer educativo. Muitas práticas de Educação a distância utilizam os recursos de mídia modernos e a Internet apenas como repositórios de material didático. Talvez, isso ocorra, porque ainda há muito da população nacional sem domínio do universo digital, e mesmo quando já o utiliza, os recursos são pouco conhecidos e explorados sendo comum restringir-se a um grande depósito de informação. Porém, não se podem fechar os olhos à realidade de que a inclusão digital, cada vez mais, alarga-se nos meios acadêmicos e na sociedade brasileira.

Tanto como recurso complementar quanto como forma didática principal, os estudos em Educação a distância mostram-se como realidade crescente e sem fronteiras. As Tecnologias da Informação e da Comunicação apresentam à Educação recursos que não podem passar despercebidos por seus profissionais. O caminho da Educação, assim como toda a sociedade contemporânea, está, indubitavelmente, atrelado ao da Informática nesses últimos tempos. E dessa união, a Educação a distância desponta como precursora de uma união que, por certo, perdurará.

Obbadi e Jurberg (2005, p. 49) revelam, em estudo realizado entre outubro de 2004 e junho de 2005 pelo portal E-Learning Brasil, da empresa Micropower, que as estatísticas apontam para quase dois milhões de brasileiros usuários de Educação a distância e 338 organizações que usam essa modalidade educacional no País. Para os autores, com esses números, a Educação a distância ganha dimensões antes

inimagináveis. Por si só, esses dados levam-nos a perceber a importância do ordenamento legal para harmonização das práticas implementadas.

Voltando-nos para os aspectos legais, esse crescimento da Educação a distância tem sido percebido e regulado pelos órgãos responsáveis pelo gerenciamento da Educação nacional. Como somos sociedade legalmente organizada, as instituições são deveras importantes para a condução de todo e qualquer processo social. A Educação não foge a essa realidade. Por isso, é necessário estar atento ao que ocorre nos ambientes políticos. Principalmente, os legislativos.

Os governos dos últimos 13 anos (Fernando Henrique Cardoso – de 1995 a 2002 e Luis Inácio da Silva a partir de 2003 até os dias atuais – 2009) desenvolveram projetos e estabeleceram diretrizes para essa modalidade educacional a distância. As questões legais emanadas do poder público são muito importantes para o entendimento das políticas assumidas e efetivadas. Não podemos ser ingênuos a que essas normas não estão isentas de finalidades e vontades sócio-políticas. O jogo de forças e de poder exerce papel inequívoco no que é legislado pelos governos.

Garcia adverte-nos:

Temos que continuar lutando, ainda, contra o preconceito existente com respeito à Educação a distância. Em muitos ambientes ela é vista ou como um facilitário pedagógico para quem não deseja fazer muito esforço para regularizar sua situação escolar ou como uma Educação de segunda categoria para os pobres que não podem (ou não devem) aspirar a uma escolarização de melhor qualidade. **Tanto num caso como em outro o preconceito se revela na admissão de que deve existir um tipo de Educação para as elites e um outro para os pobres, que devem se contentar com modelos alternativos de pouca expressão e de baixa valorização social.** (GARCIA, 2000, p.71, grifo nosso)

Como a Educação a distância tem uma legislação, relativamente, nova; muitas são as lacunas e incoerências ainda existentes. Percebem-se idas e vindas, regulamentações e revogações. Esse trajeto é nosso interesse de pesquisa. Conhecer os caminhos dessa evolução legislativa nos ajudará a entender melhor a Educação a distância que observamos na atualidade.

Interessa-nos perceber sob que bases legais se sustenta, atualmente, a legislação para essa modalidade da Educação. Que aspectos sócio-político-pedagógicos permeiam os títulos legais?

1.2 Problema da pesquisa

No final do item anterior, chegamos à maior indagação desta pesquisa. Investigar os caminhos da legislação de Educação a distância no Brasil é nosso problema de pesquisa. Passearemos por trilhas sociais, pedagógicas e políticas, em busca de compreender um pouco mais essa modalidade educacional.

Garcia (2000) informa-nos que, em função da pressão social por mais Educação, alguns têm enxergado a Educação a distância como uma forma apenas de ganhar dinheiro. Algumas práticas de Educação a distância têm permitido acesso ao sistema de ensino formal a uma clientela que possui pouca chance de frequentar o sistema presencial tradicional, porém o autor nos adverte que é necessário ter cuidado com visões otimistas e ingênuas, pois a Educação a distância exige altos investimentos iniciais, a fim de financiar equipes competentes para formular projetos, escrever conteúdos, adequar tecnologicamente o material produzido etc. Instiga-nos perceber como a legislação vê essa realidade social.

Que perfil de Educação a distância é estabelecido legalmente? Quais os referenciais para a condução dessa modalidade educacional? Garcia também nos faz ver que:

Em várias partes do mundo – sobretudo nos países do primeiro mundo – a Educação a distância é destinada àqueles que tendo cumprido sua escolaridade básica (inclusive a universitária) buscam novas opções, seja em função de uma reorientação da escolha inicial seja para preencher tempo disponível. Assim, pode-se dizer que a EAD, em países como o Brasil, vive um descompasso com respeito aos países do primeiro mundo. **Aqui ela deve suprir ausência de políticas consistentes e ao mesmo tempo atender a um público reduzido (com escolarização superior) que busca novas oportunidades,** enquanto nos países desenvolvidos ela se destina a ampliar as chances para todos quantos já cumpriram elevados patamares de escolarização formal. (GARCIA, 2000, p.72,73) (grifo nosso).

Por isso, mais uma vez, questionamo-nos: por quais caminhos a legislação de Educação a distância tem conduzido e para onde parece encaminhar o fazer-acontecer sócio-educacional?

1.3 Objetivos

A partir da motivação e das justificativas até aqui expostas, bem como da exposição do problema que se deseja pesquisar, estabelecemos os objetivos a alcançar com a pesquisa. Buscamos especificar e delimitar o problema em função do tema a ser estudado. O objetivo geral foi analisar a legislação referente à Educação a distância no Brasil, a partir da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Como objetivo da pesquisa foi aprofundar o conhecimento acerca da Educação a distância por meio das normas que a regulam, identificamos e analisamos os documentos reguladores. Para isso, recortamos, temporalmente, as fontes primárias e selecionamos as que foram estudadas. Partimos da LDB atual para a análise dos documentos. É certo que, antes da Lei 9.394, de 1996, já havia experiências na modalidade educacional a distância. Entretanto, nosso enfoque neste trabalho, ocorre a partir da Lei 9.394/96, a qual proporciona a explosão legislativa e reguladora da Educação a distância, em especial, com o artigo 80. No entanto, outros artigos da LDB contêm normas que remetem à Educação a distância. Por isso, o artigo 80 foi o ponto de partida para a leitura dos demais artigos da LDB e para o levantamento de outros textos legais.

Eleger os objetivos específicos foi, para nós, estabelecer a própria organização do trabalho de pesquisa. Ao final de todo o trabalho de investigação, ao alcançá-los, foram eles próprios a expressão do conhecimento adquirido e produzido. Assim sendo, os objetivos específicos foram construir uma breve análise da gestão política da Educação a distância no Brasil a partir de sua inclusão na Lei n.º 9.394/96; investigar o percurso social de elaboração dos documentos legais produzidos para orientar o desenvolvimento da Educação a distância no Brasil; fazer aflorar, do discurso legal, posturas e orientações pedagógicas presentes em leis, decretos e portarias, que se propõem a nortear a Educação a distância no Brasil e averiguar o tratamento dado à

avaliação institucional e discente nos documentos legais. Avaliação é tema de grande importância no cenário educacional. Por essa razão, verificar como a legislação específica para Educação a distância trata a avaliação faz-se, especificamente, necessário.

Destacamos que a função social de nossa pesquisa alicerça-se no fazer-acontecer da Educação a distância na sociedade em que vivemos hoje e na que, a cada novo dia, se realiza. A preocupação deste trabalho, embora busque informações num passado recente, assiste no presente e no futuro da Educação a distância. Por isso, questionamos: por que caminhos a legislação da Educação a distância vem nos conduzindo e para onde parece querer nos levar?

Precisamos entender a Educação a distância a partir da visão oficial e legal. Esse entendimento, cremos, nos conduz a uma melhor visão da modalidade educacional que se ajusta ao tempo em que vivemos, que possibilita um maior alcance e que cresce tremendamente nos dias de hoje. Em busca da resposta para nossa questão geral: quais os caminhos da legislação de Educação a distância no Brasil?; buscamos captar não só o pano de fundo da elaboração das leis de Educação a distância como também os resultados a que elas conduziram no processo.

Buscamos contribuir, academicamente, para o desenvolvimento da Educação a distância, desvendando inferências sócio-pedagógicas e princípios avaliativos decorrentes das posturas legislativas. Procuramos desnudar um pouco dos dispositivos legais que se propõem a orientar a prática educacional a distância. Este trabalho foi revelador de coerências e incoerências normativas e esclarecedor de conduções e abordagens sociais e pedagógicas quanto à Educação a distância. Fornecer subsídios de análise a partir dos textos legais para uma melhor compreensão e, conseqüentemente, uma realidade educacional mais adequada ao que se espera de um processo educacional é o fulcro de importância desta pesquisa.

1.4 Objeto de estudo

A legislação de Educação a distância é composta de diversos tipos de instrumentos legais, que se organizam conforme sua força jurídica e seu espectro de atuação. Como nosso objetivo foi estudar a legislação da Educação a distância a partir da promulgação da LDB de 1996, iniciamos a delimitação desta pesquisa por um levantamento de todos os textos legais produzidos, a partir daquela data. Esse levantamento culmina, em 2007, com um documento norteador da qualidade, produzido pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, intitulado Referenciais de Qualidade para Educação a distância.

Seis documentos constituíram o corpus da pesquisa. Os demais dispositivos legais encontrados na fase de levantamento do material de pesquisa foram consultados como apoio e aprofundamento do assunto, mas não foram exaustivamente analisados como os elencados para objeto de estudo. A escolha da documentação teve como critério o grau de importância dos títulos na escala da normatização da Educação a distância. Dessa forma, foram eleitos os documentos que estão na primeira linha de regulamentação em seus níveis, sejam leis, decretos ou portarias.

O levantamento de todos os documentos legais emanados após a promulgação da LDB nos levou a uma grande quantidade de documentos, mesmo delimitando a pesquisa às normatizações nacionais, ou seja, desconsiderando a legislação de nível Estadual e Municipal. Selecionamos seis dispositivos legais por sua importância para a legislatura da Educação a distância. São os principais e primeiros documentos da estrutura ordenadora legal: a LDB, três decretos e duas portarias.

Entendamos, primariamente, a estrutura hierárquica da legislatura da Educação a distância: a LDB expõe as diretrizes gerais para a Educação a distância, especificamente, no artigo 80. Esse artigo é regulamentado pelos Decretos 2.494/98 e 2.562/98, e pela Portaria 301/98 no governo de Fernando Henrique Cardoso e pelo Decreto 5.622/05 e pela Portaria 4.361/04 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A regulamentação produzida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi revogada pela formulada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Dessa forma, temos como objeto de estudo nesta pesquisa: a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (que estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional); o

Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (que regulamentou o Art. 80 da LDB, no governo de Fernando Henrique Cardoso); o Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998 (que alterou a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto nº 2.494); o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (que, em vigor, regulamenta o Art. 80 da LDB, no governo de Luís Inácio Lula da Silva); a Portaria Ministerial nº 301, de 07 de abril de 1998 (que normatizou os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e Educação profissional tecnológica a distância, no governo de Fernando Henrique Cardoso), e a Portaria Ministerial nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004 (que revogou a Portaria Ministerial nº 301, de 07 de abril de 1998, e, em vigor, normatiza os procedimentos de credenciamento e credenciamento de Instituições de Educação Superior).

Além desses documentos, foram fontes subsidiárias de estudo o Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006 (que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino); a Portaria 335, de 6 de fevereiro de 2002 (que cria a Comissão Assessora para a Educação Superior a Distância); a Portaria 4.059, de 10 de dezembro de 2004 (que substitui a portaria 2.253/01 que normatizava os procedimentos de autorização para oferta de disciplinas na modalidade não-presencial em cursos de graduação reconhecidos); a Portaria nº 4.363, de 29 de dezembro de 2004 (que dispõe sobre a autorização e reconhecimento de cursos sequenciais da Educação superior); a Portaria 01/MEC, de 10 de janeiro de 2007 (que dispõe sobre as avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES); a Portaria 02/MEC, de 10 de janeiro de 2007 (que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da Educação superior na modalidade a distância); a Portaria 640/97 (que dispõe sobre credenciamento de novos estabelecimentos e cursos superiores); a Portaria 641/97 (que dispõe sobre autorização de novos cursos em estabelecimento já em funcionamento); Portaria 877/97 (que dispõe sobre os procedimentos para o reconhecimento de cursos e sua renovação); a Resolução 01, de 26 de fevereiro de 1997 (que fixa condições para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semipresenciais ou a distância); a Resolução 01, do Conselho Nacional de Educação, 3 de abril de 2001 (que estabelece as normas para a pós-graduação lato e stricto sensu); a Resolução 03, do Conselho

Nacional de Educação, de 1999 (que dispõe sobre a validade dos cursos presenciais de especialização); a Resolução 10, do Conselho Nacional de Educação, de 11 de março de 2002 (que dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior, autorização de cursos de graduação, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, normas e critérios para supervisão do ensino superior do Sistema Federal de Educação Superior); o Parecer 78/96, aprovado em 7 de outubro de 1996 (que solicita estudo sobre a adoção de medidas coibindo a revalidação de diplomas de graduação e pós-graduação na modalidade de ensino a distância, oferecidos pelo Colégio Brasileiro de Aperfeiçoamento e Pós-Graduação – COBRA) e os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, MEC, agosto de 2007 (que definem princípios, diretrizes e critérios que sejam Referenciais de Qualidade para as instituições que ofereçam cursos na modalidade de Educação a distância).

Este trabalho foi organizado em 6 capítulos. Neste 1º capítulo, expomos breve apresentação do que será desenvolvido nos próximos capítulos. Procuramos demonstrar a importância da pesquisa da legislação para o melhor entendimento das práticas sociais e educacionais da Educação a distância. No 2º capítulo, apresentamos o alicerce metodológico-epistemológico da pesquisa: as bases da Análise Documental e da Análise de Conteúdos, de Bardin (1979), aplicadas ao nosso estudo. Neste capítulo, arrazoamos acerca dos caminhos que percorremos na leitura dos documentos e das bases para conclusões e inferências. No capítulo 3º, focamos as Políticas de Gestão Pública para Educação a distância. A Secretaria de Educação a distância, seus secretários e os períodos de governos e os percursos legislativos são o foco neste capítulo. No capítulo 4º, voltamos-nos para a LDB. A começar pelo artigo 80 – que trata da Educação a distância, exploramos a norma maior da Educação nacional em busca de parâmetros para a modalidade que ora estudamos. Passamos, rapidamente, pelo conturbado processo de aprovação da Lei 9.394/96, pelas influências do Banco Mundial sobre os caminhos da Educação a distância e prosseguimos na análise dos dispositivos legais. O 5º capítulo é o coração deste trabalho. Nele, apreciamos a regulamentação da Educação a distância no Brasil. Verificamos dois momentos históricos: a era Fernando Henrique Cardoso e a era Luís Inácio Lula da Silva, com a elaboração dos Decretos 2.494/98 e 5.622/05. Além desses documentos, analisamos, como já referenciado, outros decretos, portarias, resoluções e pareceres. A análise legislativa mostrou-se como

coser uma grande colcha de retalhos, na qual se unem diversos tipos de tecido a fim proporcionar coberta e guarida ao fazer educacional a distância. O 6º capítulo apresenta as considerações finais, nas quais redemo-nos ao que tanto falta a investigar. O fazer social e educacional é deveras instigador, a legislação revela tom desafiador. Nossa maior conclusão foi... aguardemos até lá...

II – Referencial Teórico e Metodológico

Para atingir os objetivos delineados no Capítulo 1º – Introdução, os textos legislativos foram organizados com base nos referenciais teórico-metodológicos da análise documental. Para a investigação do conteúdo dos documentos, títulos legais, orientamo-nos pelos referenciais teórico-metodológicos da análise de conteúdo, de Bardin (1979).

Na área jurídica, as normas classificam-se, entre outras modalidades, em formais e materiais. Entende-se por norma material aquela que regulamenta, objetivamente, o conteúdo social, ou seja, os bens e direitos; a norma formal é a que ordena o desenvolvimento dos processos que visam garantir os bens e direitos. Aqui, tomamos emprestado esse conceito da doutrina legal para definir, teórico-metodologicamente, a análise documental como norma formal desta pesquisa, e a análise de conteúdo como norma material. Enquanto esta buscou desvendar o conteúdo das mensagens presentes nos textos legislativos, aquela os organizou para propiciar essa investigação.

2.1 Análise Documental

A análise documental é a base organizadora do trabalho desenvolvido nesta pesquisa, uma vez que nosso objeto de estudo são as normas que regulam a Educação a distância no Brasil, ou seja, documentos legais.

A pesquisa documental possibilita, de modo geral, a observação de diversos tipos de documentos originais, entre eles, leis, decretos, portarias, regulamentos e outros títulos legais. É neste ponto específico que esta pesquisa se diferenciou da pesquisa bibliográfica, que tem como escopo o estudo de textos analíticos produzidos por diversos autores.

Segundo Gil (2002, p. 36), são fases da pesquisa documental: a determinação dos objetivos, a obtenção do material, o tratamento dos dados, a confecção das fichas e a redação do trabalho. Por meio da pesquisa documental, observamos realidades instituídas, concretas e, em nosso caso particular, legais. Dessa forma, analisamos

documentos escritos, visando ao levantamento das diretrizes oficiais para a Educação a distância. A fim de alcançar este escopo, foram analisados títulos legais, ou seja, leis, decretos, portarias, resoluções, pareceres e outras normas editadas pelos órgãos responsáveis pela regulamentação da Educação a distância no País.

Para Lakatos (1991, p. 174), a principal característica da Pesquisa Documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denominam fontes primárias. As fontes primárias da legislação de Educação a distância compuseram nosso campo de trabalho. A análise das fontes primárias pode ser feita no momento em que o fato ou fenômeno pesquisado ocorre, ou depois. A estabilidade temporal das normas legais, embora relativizada pela possibilidade de revogação posterior, é patente, pois fixa propostas e posturas no tempo e no espaço. Por isso, ao observarmos determinado instituto legislativo, pudemos perceber posicionamentos diversos, desde pedagógicos até políticos.

Aspecto relevante desta pesquisa documental – o qual merece destaque – é que, atualmente, a obtenção dos documentos legais envolve baixos custos, quando comparada a outros tipos de pesquisa. O advento das Tecnologias da Informação e da Comunicação – com a expansão da Internet – colocou ao alcance da população que dispõe de acesso à rede mundial de computadores esses dispositivos legais. Os sítios (endereços eletrônicos de páginas virtuais) governamentais possibilitaram-nos acesso gratuito e irrestrito aos documentos necessários para esta pesquisa. Observamos que, anteriormente a essa possibilidade tecnológica, o acesso a esse tipo de documento era, sensivelmente, mais complexo e difícil.

Importante premissa também é que explorar os títulos legislativos não exigiu contato direto com os sujeitos produtores do objeto da pesquisa; pois, como pesquisa documental-legal, despreendeu-se da necessidade de contato direto e pessoal com os legisladores. Conquanto esse contato pudesse até ser feito, não foi ele o objeto de questionamento, mas sim o texto legal produzido pela autoridade legisladora. É importante destacar este caráter crítico-textual do trabalho desenvolvido – o que se desejou estudar e analisar foram os documentos, não as pessoas que os produziram, embora, como nos ensina Bardin (1979), os textos muito revelam de seus autores.

Destacamos, ainda, que os documentos legais selecionados foram os mais representativos da legislação para os objetivos pesquisados. Conforme Lakatos (1991, p. 167), a seleção dos documentos a analisar precisa ser feita de modo à obtenção de representatividade. Neste trabalho, essa representatividade referiu-se aos principais títulos da legislação de Educação a distância.

O universo examinado abrangeu os períodos dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio da Silva – de 1995 até o 1º semestre de 2009. Nesses 13 anos, muitas normas foram promulgadas e algumas, revogadas. A fim de delimitar o foco, restringimos a pesquisa às normas emanadas dos principais órgãos governamentais responsáveis pela regulação da atividade educacional no Brasil. Ainda assim, não a todas as normas, mas as que julgamos mais representativas.

2.2 Análise de Conteúdo

O exame crítico dos documentos pesquisados foi feito a partir dos referenciais teórico-metodológicos de Lawrence Bardin. Segundo Bardin (1977, p. 12), a Análise de Conteúdo baseia-se em procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, a fim de proceder-se a investigação pormenorizada de textos escritos.

O objetivo da Análise de Conteúdo é descrever e revelar sentidos e pressupostos textuais, por vezes, ocultos ou implícitos no texto. Para Chizzotti (1998, p. 34), o objetivo da Análise de Conteúdo é compreender criticamente o sentido da comunicação, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas. Assim, buscamos, nos documentos legais, verificar sentidos evidentes ou subentendidos.

A Análise de Conteúdo foi empregada para ultrapassarmos a leitura ingênua da realidade. Conforme Martins e Lintz (2000, p. 47), são alguns usos da análise de conteúdo: descrever tendências no conteúdo das comunicações; comparar mensagens, níveis e meios de comunicação; auditar conteúdos de comunicações e compará-los com padrões, ou determinados objetivos; construir e aplicar padrões de comunicação; medir a clareza das mensagens; descobrir estilos de comunicação; identificar intenções,

características e apelos de comunicadores; desvendar as ideologias dos dispositivos legais. É neste último tópico que nos encontramos. Embora não alcemos desvendar as ideologias dos dispositivos legais, investigamos o que esses instrumentos tinham a nos revelar.

Perscrutar as leis, os decretos, as portarias possibilitou-nos melhor entender a Educação a distância no Brasil, pois todas as práticas levadas a efeito precisam regular-se de acordo com as normas vigentes. Assim como as práticas observam as normas, estas originam-se dessas práticas, pois os títulos buscam descrevê-las e normatizá-las, a fim de autorizá-las, ou refutá-las.

2.2.1 Etapas da Análise de Conteúdo

Seguimos o caminho proposto por Bardin:

- Leitura flutuante e constituição do *corpus* da pesquisa;
- Pré-análise ou Codificação;
- Análise dos dados.

2.2.2 Leitura flutuante e *Corpus* da pesquisa

A busca pelos documentos e a seleção destes foram feitas em função dos objetivos da pesquisa e dos limites impostos pelo tempo. A leitura flutuante, segundo Bardin (1979, p. 96), é o primeiro contato com os documentos. Foi durante a leitura flutuante que surgiram as questões norteadoras da pesquisa. O caminho indicado por Bardin quanto à leitura flutuante proporcionou a identificação das questões formuladas e dos objetivos específicos deste trabalho. Verificamos, a partir das leituras das leis, dos decretos, das portarias, das resoluções e dos pareceres, a abrangência das normas legais e identificamos os aspectos sociais, pedagógicos e de procedimentos avaliativos como foco de pesquisa.

Após a leitura flutuante de diversos títulos legais reguladores da Educação em geral (como a Lei 9.394/96) e da modalidade distância em particular (como o Decreto 5.66/05), elegemos os mais representativos para aplicação da metodologia da Análise de Conteúdo. Constituiu-se, assim, o *corpus* da pesquisa – leis, decretos, portarias, resoluções e outros títulos legais, conforme estabelecido no Capítulo 1º.

2.2.3 Pré-análise ou Codificação

Na pré-análise dos títulos eleitos na leitura flutuante, passamos a escolher os índices, que orientaram as questões norteadoras ou as hipóteses da pesquisa. Principalmente os temas que se repetem com muita frequência foram esses índices. Entretanto, outros índices complementaram o exame dos documentos, conforme veremos adiante quando tratarmos das unidades de registro.

Com o *Corpus* da pesquisa definido, o texto foi transformado em dados. Fichamos as normas legislativas por meio de recorte e enumeração, organizados sob critérios de codificação, ou seja, por meio dos índices identificados e elencados a partir das hipóteses levantadas na leitura flutuante.

2.2.4 Recorte e enumeração

O recorte consistiu na identificação das unidades de registro; pois, na Análise de Conteúdo, a unidade de registro é a unidade de significação a codificar. Assim sendo, os índices que foram anteriormente identificados formalizaram-se em unidades de registro. As unidades de registro organizaram o fichamento das normas, realizado a fim de fazer aflorarem as temáticas de cada ato de comunicação.

Segundo Bardin (1979, p. 97), a unidade de registro tanto pode ser um tema, como uma palavra ou uma frase. O tema é a afirmação de um assunto no texto, é o sentido que se apreende naturalmente do texto analisado. Neste trabalho, além do tema,

palavras e expressões também foram levadas em consideração como unidades de registro. Buscamos palavras-chave e expressões-chave que orientavam quanto à identificação do conteúdo dos títulos legais.

É importante destacar que, nas leis, decretos, portarias e resoluções, embora o parágrafo pertença a determinado artigo e legisle o mesmo tema, entendemos que são unidades temáticas textuais específicas, já que o legislador trata de assuntos próprios em cada um deles. Por essa razão, foram considerados separadamente na identificação das unidades de registro.

A enumeração consistiu na relação das unidades de registro identificadas nas normas legais. As questões percebidas durante a leitura flutuante, que deram origem aos objetivos específicos da pesquisa e orientaram o recorte e a enumeração foram:

- Quais os temas tratados pela legislação quanto às práticas sociais da Educação a distância?
- Quais os temas tratados pela legislação quanto às orientações pedagógicas para a Educação a distância?
- Quais os temas tratados pela legislação quanto à avaliação discente na Educação a distância?
- Quais os temas tratados pela legislação quanto à avaliação institucional na Educação a distância?

2.2.5 Codificação e Categorização

Na Análise de Conteúdo, as categorias compreendem as unidades de contexto, as quais reúnem um grupo de unidades de registro em razão de sentidos e contextos comuns. No trabalho ora apresentado, as categorias foram orientadas a partir dos próprios objetivos específicos – percebidos nas questões acima apresentadas – propostos para análise da legislação de Educação a distância.

Segundo Bardin (1979, p. 98), pode haver vários critérios para categorizar as unidades de registro: semântico, sintático, léxico, expressivo, entre outros que o conteúdo nos conduza a observar em cada caso específico. O critério semântico

organiza em temas, as unidades de sentido. Por exemplo, na pesquisa realizada, a avaliação institucional da Educação a distância é um tema da legislação. Portanto, tudo que disse respeito a esse tema foi agrupado e analisado sob tal categoria.

Outro critério de categorização que utilizamos foi o morfossintático. Por exemplo, verificamos verbos, adjetivos, pronomes, construções frásicas frequentes na legislação para tratar determinado aspecto social considerado relevante para o escopo da pesquisa. Tais recursos e outras marcas linguísticas foram observados a fim de possibilitar a inferência de seu sentido no texto.

O léxico é outro critério, elencado por Bardin (1979, p. 117), que se mostrou bastante importante em nossa pesquisa. O critério lexical consiste em agregar as palavras pelo sentido. Assemelha-se um pouco ao critério semântico, porém, enquanto este observa temas amplos, aquele busca, em determinadas palavras, sentidos específicos. Por exemplo, sinônimos, antônimos, hipônimos e hiperônimos que operam a coesão textual dos títulos legislativos pesquisados deixam marcas de sentido por onde passam. Além disso, determinados substantivos e adjetivos formam os jargões, sinais vocabulares específicos das áreas do conhecimento e, no caso da Educação em geral e da Educação a distância em particular, de posturas assumidas. Importou-nos, a partir do critério de categorização lexical, por exemplo, perceber que vocábulos da área pedagógica foram empregados na legislação e o que esse vocabulário tinha a nos informar. Dessa forma, a partir da análise da mensagem, pudemos também analisar o código da mensagem, ou seja, os significantes e os significados que deles apreendemos. O código pode ser um "indicador capaz de revelar realidades subjacentes", no dizer de Bardin (1979, p. 135).

Por último, dentre tantos outros elencados por Bardin (1979), selecionamos o critério expressivo. Com esta unidade de contexto, procuramos agrupar, nos títulos legislativos, as perturbações da linguagem escrita, pois desvios e ambiguidades também são orientadores de sentido. O dizer-não-dizer ou o quase-dizer muito nos disse. Conforme nos indica a metodologia, se por um lado, a ausência pode significar bloqueios ou traduzir indicações implícitas, como acontece, frequentemente, nos discursos legais; por outro lado, a frequência com que aparece uma unidade de registro pode denotar-lhe importância.

Concluímos este item, ressaltando que é importante notar que os critérios de codificação (unidades de registro) e categorização (unidades de contexto) basearam-se nos objetivos específicos da pesquisa. Além disso, a atividade de codificar e categorizar nos permitiu reunir maior número de informações à custa de uma esquematização precisa e aprofundada dos instrumentos legais.

2.2.6 Resultados da Análise de Conteúdo

Os resultados da Análise de Conteúdo são as inferências e as interpretações. Para Lakatos, a interpretação

“é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material apresentado, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos.” (LAKATOS, 1991, p. 168)

O objetivo da análise de conteúdo, segundo Bardin (1979, p. 144), é a obtenção de indicadores, quantitativos e/ou qualitativos, que permitam a inferência (indução a partir dos fatos) e a interpretação de conhecimentos relativos à produção e recepção das mensagens de comunicações e textos estudados. Dessa forma, as inferências deste trabalho orientaram-se pelas unidades de registro e pelas unidades de contexto, as quais, foram os fatos investigados na pesquisa documental. A codificação e a categorização dos textos legais em unidades de registro, com base nas unidades de contexto, também nos propiciaram as bases necessárias para esses resultados.

Além das unidades de contexto oriundas das questões e dos objetivos específicos da pesquisa, quando analisamos a legislação de Educação a distância, precisamos considerar também como unidades de contexto o poder público e a sociedade. As inferências e interpretações enfocaram, necessariamente, o poder público, pois é aquele que elabora o texto legal. Os títulos legais expressam e representam a autoridade legislativa e executiva na condução dos processos educacionais.

O estudo da mensagem, além de revelar aspectos e pressupostos do enunciador da comunicação, também forneceu dados sobre o público a que ela se destina: a sociedade, de quem partem e a quem se destinam as orientações legislativas. Assim sendo, as normas de Educação a distância deram-nos informações sobre as práticas educacionais a que se dirigem, pois, na verdade, as leis procuram regular processos e práticas sociais já efetivas na sociedade.

Como o conteúdo da mensagem, de modo amplo e geral, são as direções e os caminhos apontados pelo legislador; e o continente são os diversos títulos legais promulgados para normatização da Educação a distância; quando investigamos que assuntos foram abordados nos documentos legislativos, conseguimos inferir posturas pedagógicas e valores sociais de um determinado tempo.

O canal é o meio, o instrumento, o suporte material do código. Neste trabalho, o canal são leis, decretos, portarias, resoluções etc. À primeira vista, de pouco valor referencial, o canal comunicativo teve relevância para que percebêssemos graus de importância atribuídos aos diversos temas. Caminhamos por títulos de diferentes posições jurídicas. A importância social de uma lei difere da de uma portaria, embora sejam ambos documentos legais. Essa análise permitiu-nos avaliar a relação tema *versus* tipo de documento e perceber os valores atribuídos aos temas analisados.

Por tudo isso, percebemos ser a Análise de Conteúdo um instrumento adequado para a indução objetiva de inferências e interpretações a partir de indicadores e referências no texto legal. Após a percepção das inferências, podemos estabelecer interpretações. As proposições interpretativas derivaram das inferências e do estudo dos dados e da linguagem dos textos. Por meio desse estudo, pudemos alcançar um sentido de interpretação geral.

Para lograr uma interpretação, ao se descobrir um tema, foi preciso comparar enunciados e ações entre si, para ver se existia um conceito que os unificasse. A interpretação, em Bardin (1979, p. 102), é um enunciado geral baseado tanto nas unidades de registro e nas unidades de contexto quanto nas inferências que delas se extraem. Assim sendo, as interpretações derivaram do estudo cuidadoso dos dados textuais. Durante a interpretação dos dados, foi preciso voltar atentamente aos marcos

teóricos pertinentes à investigação, pois foram eles que proporcionaram o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo.

Ponto igualmente importante para o resultado da Análise de Conteúdo foi a relação entre os dados obtidos e a fundamentação teórica das referências bibliográficas. Tanto a investigação quanto os paralelos intertextuais estabelecidos deram sentido à interpretação e a sustentam como critério de validação. Bardin (1979, p. 102) orienta que as interpretações a que levam as inferências estão sempre no sentido de buscar o que se esconde sob a aparente realidade, o que significa verdadeiramente o discurso enunciado. Nesse sentido, buscamos enxergar o que queriam dizer, em profundidade, certas afirmações legais, aparentemente superficiais.

Enfim, neste trabalho, empregou-se a Análise de Conteúdo a fim de escavar o solo das mensagens comunicativas, a fim de chegar além da superfície, da aparência, da simplicidade dos fatos, para alcançar o âmago da legislação da Educação a distância.

III – Políticas de Gestão Pública para Educação a distância

O primeiro objetivo deste trabalho é desenhar e pintar um quadro do desenvolvimento da legislação de Educação a distância no Brasil, a partir da Lei 9.394/96. O desenho estabelece linhas e delimita o espaço enquanto a pintura preenche os espaços e identifica escolhas. Para alcançar esse escopo, a pesquisa trilhou, para apoiar a pesquisa documental, os caminhos da análise bibliográfica. Por meio do referencial bibliográfico, buscamos observar o contexto de elaboração dos documentos legislativos – base da investigação. Os documentos legais estão inseridos em contextos sócio-políticos, assim sendo, entre mandatos, nomes, cargos e funções da administração pública.

Nosso estudo é, preponderantemente, textual e documental; e o que se escreve pertence a um determinado tempo e espaço. É verdade que há escritos que ultrapassam e se desvinculam do espaço-tempo de sua autoria, tornando-se eternos, como poesias e prosas literárias. Conquanto assim seja para esses tipos de texto; nesta pesquisa, orientamo-nos por um percurso temporal e espacialmente delimitado, no qual buscamos entender pressupostos implícitos nas entrelinhas do texto documental legislativo. Portanto, o tipo de texto que nos propomos a pesquisar está totalmente vinculado ao seu tempo e ao seu espaço. Isso tanto é verdade que, como veremos, decretos são elaborados, revisados, propostos e sancionados; para, algum tempo depois, serem revogados.

Essa temporalidade do texto legal possibilita muitas inferências e questionamentos, pois nos vinculam a realidades objetivas e fazem-nos pensar a partir delas. A fim de perceber as inferências e desvendar os questionamentos, o exame histórico rege a busca de informações que permitem revelar paradigmas pedagógicos e pressupostos sociais que permeiam os textos legais.

O percurso da gestão legal da Educação a distância no Brasil revelou como acontecimentos, processos e instituições do passado influenciaram a realidade atual. As leis são os acontecimentos históricos; os processos são os contextos de sua elaboração; e as instituições são os órgãos, os cargos e as chefias que – ocupados por determinadas pessoas e alicerçados em determinadas políticas – fizeram acontecer tanto os documentos quanto seu processo.

Esses acontecimentos, processos e instituições desempenham papel importante no desenvolvimento da Educação a distância, uma vez que se referem aos períodos da elaboração da legislação específica dessa modalidade e aos períodos em que esses dispositivos legais sofreram algum tipo de alteração.

3.1 A SEED

SEED é a sigla da Secretaria de Educação a Distância – órgão do MEC, responsável pelo desenvolvimento e organização dessa modalidade no País. Sousa informa-nos que:

Desde os anos 60 diversas tentativas, por iniciativa governamental ou de instituições individuais, foram feitas para implantar diferentes programas de educação a distância no Brasil. Salvo, mais recentemente, a experiência de redes comerciais de televisão, nenhuma das iniciativas anteriores logrou êxito como um programa de cobertura nacional. Hoje, com a infra-estrutura de telecomunicações disponível e com o avanço alcançado na interconexão por redes de informática, o país já domina toda a tecnologia necessária. Por outro lado, a vontade política do governo está claramente expressa, quando o Ministério da Educação e do Desporto cria, no nível mais elevado de sua hierarquia organizacional, uma Secretaria de Educação a Distância. (SOUSA, 1996, p. 14).

Segundo Barreto (2002), as linhas de ação da Secretaria de Educação a distância fundamentam-se na existência de um sistema tecnológico capaz de trazer para a escola um enorme potencial didático-pedagógico; ampliar oportunidades onde os recursos são escassos; familiarizar o cidadão com a tecnologia que está em seu cotidiano; dar respostas flexíveis e personalizadas para pessoas que exigem diversidade maior de tipos de Educação, informação e treinamento; oferecer meios de atualizar rapidamente o conhecimento; estender os espaços educacionais e motivar os profissionais e alunos para aprender continuamente, em qualquer estágio de suas vidas.

A Prof^a Carmen Moreira de Castro Neves, à época, Coordenadora Geral de Projetos Especiais de Educação a Distância da SEED, afirma que:

Como órgão da União, o MEC tem três funções básicas em seu trabalho com os Estados: oferta de suporte para garantir a

qualidade e equidade do sistema nacional; fomento e apoio técnico ao desenvolvimento da Educação; e coordenação e articulação do campo institucional. A programação da Seed reflete essas atribuições do MEC em três linhas de ação:

- a) desenvolver e veicular programas de educação a distância, ampliando as modalidades e níveis de atendimento, incentivando a adoção das múltiplas linguagens e da tecnologia no cotidiano escolar, e repassando às escolas públicas equipamentos adequados;
- b) fortalecer o espaço da educação a distância no País, explorando seu potencial de difundir conhecimentos e de contribuir com toda a área educacional, cultural e social;
- c) consolidar antigas parcerias e alianças e estabelecer novas; mobilizar instrumentos, recursos e canais de informação já existentes; otimizar recursos humanos e financeiros, públicos ou privados, constituindo um sistema integrado e interativo que contribua para ampliar os meios e o raio de ação da Educação. (NEVES, 1996, p. 35).

3.1.1 A criação da SEED

Verificamos que importante evento para o início da produção legislativa voltada para a Educação a distância nacional foi a criação, por meio do Decreto 1.917, de 27 de maio de 1996, da Secretaria de Educação a distância, com o objetivo de priorizar os programas de Educação a distância. A criação de uma secretaria voltada unicamente para a Educação a distância revela-nos o objetivo de investimento oficial nessa área, pois a Secretaria de Educação a Distância é o órgão responsável por formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de Educação a distância, visando à universalização e à democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação.

3.1.2 As competências e ações da SEED

O Decreto 1.917, de 27 de maio de 1996, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério

da Educação e do Desporto, instituiu a Secretaria de Educação a Distância no artigo 2º, alínea g e indicou suas competências no artigo 27:

Art. 2º O Ministério da Educação e do Desporto tem a seguinte Estrutura Organizacional:

g) Secretaria de Educação à Distância:

1. Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Projetos;
2. Departamento de Produção e Divulgação de Programas Educativos;
3. Departamento de Estudos e Avaliação de Tecnologias;

Art. 27. À Secretaria de Educação à Distância compete:

I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política de educação à distância;

II - articular-se com os demais órgãos do Ministério, as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação à distância;

III - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação à distância;

IV - apoiar a adoção de tecnologias educacionais e pedagógicas que auxiliem a aprendizagem no sistema de educação à distância;

V - promover estudos para identificação das necessidades educacionais, visando o desenvolvimento da produção e disseminação de programas de educação à distância;

VI - planejar, implementar e avaliar programas de educação à distância nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, em articulação com as Secretarias de Educação das Unidades da Federação e com a rede de telecomunicações;

VII - promover cooperação técnica e financeira entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais para o desenvolvimento de programas de educação à distância;

VIII - otimizar a infra-estrutura tecnológica dos meios de comunicação, visando a melhoria do ensino.

Desde a formalização oficial e regulação em 1996, no Decreto assinado pelo Vice-presidente Marco Antonio de Oliveira Maciel e subscrito pelo Ministro da Educação Paulo Renato Souza, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso; a regulamentação da Secretaria de Educação a Distância passou pela outorga e pela revogação de diversos decretos.

O Decreto 2.147, de 14 de fevereiro de 1997 revogou o Decreto 1.917, de 27 de maio de 1996. O Decreto 2.890, de 21 de dezembro de 1998 revogou o Decreto 2.147, de 14 de fevereiro de 1997. O Decreto 3.501, de 12 de junho de 2000 revogou o Decreto 2.890, de 21 de dezembro de 1998. O Decreto 3.772, de 14 de março de 2001 revogou o Decreto 3.501, de 12 de junho de 2000. A princípio, causou-nos espécie que nenhuma das revogações e outorgas trouxesse mudanças ou revisão para as competências da Secretaria de Educação a Distância. Entretanto, vivia-se, no Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso. Durante este período, o MEC esteve sob o comando de Paulo Renato de Souza. Dessa forma, entendemos que não houve nenhuma alteração das competências em função da permanência das diretrizes políticas da Secretaria de Educação a Distância. Mas, ainda assim, questionamos a razão de tantas revogações e outorgas sem mudanças efetivas no documento legal.

No entanto, a seguinte revogação/outorga do Decreto regulador das competências da Secretaria de Educação a Distância carrega uma dicotomia. Apesar de ocorrer num momento de grande expectativa de transformação político-social, o Decreto 4.637, de 21 de março de 2003, assinado pelo recém-eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva e subscrito pelo novo (já que o anterior permanecera no cargo durante os oito anos dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso) Ministro da Educação Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque – o qual revogou o Decreto 3.772, de 14 de março de 2001 – não trouxe nenhuma alteração para a condução política da modalidade educacional que estudamos. Por outro lado, compreendemos que tal fato revela-se inusitado na política nacional: concomitância de mudança política e continuidade de projetos e diretrizes.

Em verdade, verificamos que, legalmente, as competências – diretrizes políticas – da Secretaria de Educação a Distância continuaram as mesmas, intactas em seus oito incisos e previstas no mesmo artigo 19 como antes da alteração de governo.

Dando continuidade ao percurso legal das diretrizes da Secretaria de Educação a Distância, o Decreto 4.791, de 22 de julho de 2003, promulgado apenas quatro meses após o Decreto 4.637, de 21 de março de 2003, seu antecessor, revogou-o, mas também não reformulou nem revisou as competências da Secretaria de Educação a Distância. Alterou apenas sua posição no dispositivo legal, pois passou a ocupar o artigo 20.

Finalmente, após oito anos de instituídas, as competências da Secretaria de Educação a Distância passaram por uma revisão. O Decreto 5.159, de 28 de julho de 2004 – assinado pelo Vice-presidente José Alencar Gomes da Silva e subscrito pelo novo Ministro da Educação Tarso Genro (substituto de Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque) – revogou o Decreto 4.791, de 22 de julho de 2003, reformulou as competências da Secretaria de Educação a Distância, que passaram a ser em número de dez incisos e a ocupar o artigo 25:

Art. 25. À Secretaria de Educação a Distância compete:

- I - formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação;
- II - criar, desenvolver e fomentar a produção de conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial e continuada a distância;
- III - prospectar e desenvolver tecnologias de informação e comunicação que possam aprimorar o processo de ensino e aprendizagem;
- IV - prover infra-estrutura de tecnologia de informação e comunicação às escolas e instituições públicas de ensino;
- V - articular-se com os demais órgãos do Ministério, com as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação a distância;
- VI - promover e disseminar estudos sobre a educação a distância;
- VII - incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação a distância em todas os níveis e modalidades;
- VIII - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação a distância;
- IX - promover cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, para o desenvolvimento de programas de educação a distância; e
- X - assessorar o Ministério da Educação na definição e implementação de políticas, objetivando a democratização do acesso e o desenvolvimento da educação superior a distância.

(Decreto 5.159, de 28 de julho de 2004, Artigo 25)

Segundo o endereço eletrônico da SEED (<http://portal.mec.gov.br/seed/>), as competências da Secretaria, atualmente, constam no artigo 26 do Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007, o qual revogou o Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004. O texto legal passou por algumas revisões, por isso e por ser este o texto vigente,

transcrevemos mais uma vez o artigo, o qual será analisado frente ao que identificamos como ações da Secretaria de Educação a Distância no cumprimento das competências que lhe são atribuídas.

Art. 26. À Secretaria de Educação a Distância compete:

I - formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação, em todos os níveis e modalidades de ensino;

II - criar, desenvolver e fomentar a produção de conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial e continuada na modalidade a distância;

III - prospectar e desenvolver metodologias e tecnologias educacionais que utilizam tecnologias de informação e de comunicação no aprimoramento dos processos educacionais e processos específicos de ensino e aprendizagem;

IV - prover infra-estrutura de tecnologia de informação e comunicação às instituições públicas de ensino, paralelamente à implantação de política de formação inicial e continuada para o uso harmônico dessas tecnologias na educação;

V - articular-se com os demais órgãos do Ministério, com as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe, para o aperfeiçoamento do processo de educação a distância;

VI - promover e disseminar estudos sobre a modalidade de educação a distância;

VII - incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação a distância em todas os níveis e modalidades;

VIII - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação a distância; e

IX - promover cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, para o desenvolvimento de programas de educação a distância; e

X - prestar assessoramento na definição e implementação de políticas, objetivando a democratização do acesso e o desenvolvimento da modalidade de educação a distância.

(Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007, Artigo 26)

Percebemos que são audaciosas as competências propostas nos dez incisos do artigo 26. A SEED deve atuar desde o desenvolvimento de conteúdos, programas e ferramentas para a Educação a distância (inciso II) até a formulação, proposta, planejamento, avaliação e supervisão de políticas e programas de educação a distância. Há que se ter estrutura organizacional e corpo especializado para atingir tais objetivos.

Além disso, segundo o artigo em análise, é função da SEED “prospectar metodologias e tecnologias educacionais que utilizam tecnologias de informação e de

comunicação” (inciso III) e “prover infra-estrutura de tecnologia de informação e comunicação às instituições públicas de ensino” (inciso IV). Percebemos, atualmente, alguns programas desenvolvidos pela Secretaria de Educação a Distância que buscam alcançar essas incumbências. Entre eles, citamos: o Programa Computador Portátil para Professor, o Portal do Professor e o Banco Internacional de Objetos Educacionais.

Segundo informação do sítio eletrônico da SEED, com o Programa Computador Portátil para Professor, “professores de 64 municípios serão os primeiros a adquirir computadores portáteis a baixo custo — R\$ 1.000,00 — e ter acesso a uma linha facilitada de financiamento.” Entendemos que esse programa alcança a meta estipulada pelo inciso IV, pois, ao promover infra-estrutura de tecnologia ao professor da rede pública, promove-se a inclusão de tecnologias diretamente na sala de aula.

O Portal do Professor e o Banco Internacional de Objetos Educacionais atendem às demandas provenientes da orientação do inciso III. Segundo a SEED:

O Portal do Professor e o Banco Internacional de Objetos Educacionais são instrumentos de auxílio ao trabalho dos professores e ao processo de formação. [...] A proposta do Ministério da Educação é inserir os professores, principalmente os que estão longe dos grandes centros, no ambiente das novas tecnologias. [...] O conteúdo do portal inclui sugestões de aulas de acordo com o currículo de cada disciplina e recursos como vídeos, fotos, mapas, áudio e textos, que tornam o conteúdo mais dinâmico e interessante para o aluno. (<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 09/07/08).

Os incisos V e VI orientam a articulação da SEED com o meio público e o privado a fim de estabelecer conexões e parcerias para o aperfeiçoamento do processo de educação a distância, promovendo e disseminando estudos sobre essa modalidade. Dessa forma, deve a Secretaria estar em contato com outros órgãos do Ministério da Educação, com as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, bem como com as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe. Nesse sentido, encontramos também, no endereço eletrônico da SEED, informações acerca do programa Banda Larga nas Escolas, cujo objetivo é proporcionar conexão rápida à internet:

O programa faz parte da política de informatização das escolas brasileiras, que reúne iniciativas como a de instalar computadores nas escolas, a capacitação de professores e o oferecimento de conteúdos educacionais. Entre essas iniciativas

estão o Portal do Professor e o Banco Internacional de Objetos Educacionais, novos instrumentos que vão auxiliar os professores na oferta de conteúdos curriculares multimídia. (<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 09/07/08)

Mencionamos também a realização do Seminário Internacional sobre Educação a Distância, no dia 16 de junho de 2008, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em conjunto com a Frente Parlamentar de Educação a Distância, a fim de identificar as melhores práticas internacionais e nacionais de metodologia e de gestão da educação a distância. Segundo a SEED, foram temas “os cenários da EAD no mundo, na América Latina e no Brasil, a prática do credenciamento e a regulamentação da EAD”. (<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 09/07/08)

O planejamento, a coordenação, a execução e a supervisão de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação a distância são estabelecidos como meta no inciso VIII. Como ação de alcance deste objetivo, citamos abaixo o primeiro curso de capacitação de gestores em Educação a distância para o programa E-Tec Brasil:

O primeiro curso de capacitação de gestores em educação a distância (EaD) para o programa E-Tec Brasil forma hoje 70 profissionais no Rio de Janeiro. O objetivo é capacitar gestores das regiões Sudeste e Norte para atender os 14 cursos ofertados pelas instituições de ensino participantes do E-Tec Brasil – gestão, indústria, meio ambiente, turismo, informática, agropecuária, artes, comércio, saúde, recursos pesqueiros, construção civil, serviço de apoio escolar, telecomunicações e química. Além de estabelecer um processo de capacitação inicial e continuada em EaD e educação profissional. O curso de capacitação de gestores é organizado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em parceria com o Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro. Foram escolhidos cinco professores de cada instituição participante para realizar o curso de gestão e posteriormente gerenciar os cursos ofertados pelo E-Tec Brasil. (<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 30/07/08)

Capacitar docentes e gestores para a Educação a distância é, a nosso ver, a segunda atribuição mais importante dentre as reguladas pelo Artigo 26 do Decreto nº 6.320, que ora ponderamos. Não se pode atingir uma Educação a distância de qualidade sem a capacitação dos professores. Por isso, vemos como acertada a implementação de cursos como o proposto. Apesar de considerarmos como positiva a iniciativa, destacamos que é necessário ampliar seu alcance para todo o Brasil.

A cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, para o desenvolvimento de programas de educação a distância e o assessoramento para a definição e implementação de políticas, objetivando a democratização do acesso e o desenvolvimento da modalidade de educação a distância são missões estabelecidas nos incisos IX e X.

Não encontramos, na pesquisa que levamos a efeito, informações que possam, objetivamente, evidenciar o alcance, até o momento, das normas indicadas nos incisos IX e X.

Deixamos, em última análise, o inciso VII por acreditarmos ser a mais abrangente de todas as incumbências da SEED: o incentivo à melhoria do padrão de qualidade da educação a distância em todos os níveis e modalidades está presente em todos os demais incisos e, sem dúvida, deve ser o foco principal da gestão pública dessa Secretaria.

Segundo a Prof^a. Carmen Moreira de Castro Neves, à época, Assessora de Gabinete da SEED, em palestra proferida no Seminário de Capacitação de Gerentes do Programa TV Escola, realizado no ano de 1999:

A SEED/MEC tem uma programação de EAD que visa concretizar a política anual do Governo Federal para a área. Fazem parte dessa os seguintes projetos – “TV Escola, Rádio Escola, ProInfo, Proformação, PAPED”. O Programa de Educação a Distância da SEED foi construído por teias de informações que se comprometem, através de suas importâncias, visando a qualidade do que se propõe, como por exemplo, os convênios e parcerias, desenvolvimento de cursos, formação de equipes multidisciplinares, infra-estrutura de apoio e outros. Um curso a distância é desafiador para quem faz e difícil para quem prepara. A SEED tem um compromisso com a qualidade do ensino público e com o sucesso escola.

O principal compromisso da Secretaria de Educação a Distância é com a qualidade do ensino público. Entre os objetivos do programa de Educação a Distância é com a qualidade do ensino público. “Entre os objetivos do programa de Educação a Distância estão a qualidade e efetividade do processo de ensino-aprendizagem, a equidade e democracia no acesso à tecnologia e a utilização da tecnologia para facilitar a Educação continuada dos profissionais. (Seminário de Capacitação de Gerentes do Programa TV Escola, SEED/MEC, 1999).

Percebemos, no levantamento dos programas que relacionamos e na fala da Prof^a Carmen Moreira de Castro Neves, a qual pode ser considerada oficial, que a SEED tem caminhado no sentido de cumprir as metas estabelecidas na legislação que estabelece suas competências.

Conforme verificamos, atualmente, programas têm sido implementados a fim de ampliar a qualidade dos cursos, materiais didáticos e profissionais de Educação a distância. Concluímos este tópico, referenciando a auto-apresentação que encontramos no sítio eletrônico da SEED:

O Ministério da Educação – MEC, por meio da Secretaria de Educação a Distância – SEED atua como um agente de inovação tecnológica nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e das técnicas de educação a distância aos métodos didático-pedagógicos. Além disso, promove a pesquisa e o desenvolvimento voltados para a introdução de novos conceitos e práticas nas escolas públicas brasileiras. (<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 09/07/08)

Esta apresentação sintetiza, hoje, a atuação da SEED e destaca as ações de implementação de tecnologia à educação e de fomento da Educação a distância. Não se pode negar que o advento dessa Secretaria trouxe ganhos consideráveis à educação nacional de modo geral e à Educação a distância em particular. Não podemos, porém, fechar os olhos e entregar-nos ao sonho de que a realidade é perfeita. Há muito que fazer num País de proporção continental como é o Brasil. A quantos rincões ainda carece chegar a novidade tecnológica? A quantos professores ainda falta a necessária capacitação? Por isso, preciso é continuar os programas já existentes e implementar outros que atendam às tantas carências desta Nação.

3.1.3 Estrutura da SEED

É importante ressaltar também, neste breve relato sobre a SEED, sua estrutura orgânica, a qual pode ser encontrada no endereço eletrônico da Secretaria:

Quadro 02 – Estrutura da SEED

(<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 09/07/08)

Constam ainda, no endereço eletrônico da SEED, os atuais responsáveis pelos cargos de direção da Secretaria:

Quadro 03 – Gestão atual da SEED

Cargo	Responsável
Secretário de Educação a Distância	Carlos Eduardo Bielschowsky
Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão em EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	Rogério de Jesus Costa Sousa
Diretor de Regulação e Supervisão em EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	Hélio Chaves Filho
Diretor de Infra-Estrutura em Tecnologia Educacional	José Guilherme Moreira Ribeiro
Diretor de Produção de Conteúdos e Formação em EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	Demerval Guillarducci Bruzzi
Coordenadora-Geral de Comunicação Social – ACS/SEED	Adriane Cunha

(<http://portal.mec.gov.br/seed>, acessado em 09/07/08)

3.1.4 A SEED e a produção legislativa

Com a organização da SEED e a implementação dos projetos e programas, a inclusão da Educação a distância nos textos legais começa a ser organizada e preparada. Com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96 – no artigo 80, começa uma verdadeira profusão legal. Antes da promulgação da LDB de 1996, não havia referência explícita à modalidade educativa a distância como educação formal. A Educação a distância era vista como modalidade apenas de caráter complementar. É verdade que, em vários momentos da Lei 9394/96, esse caráter ainda perdura. No entanto, a porta da formalidade educacional foi, em 1996, aberta para a Educação a distância.

Toda a legislação nacional referente à Educação a distância no País está disponível no endereço da SEED: <http://portal.mec.gov.br/seed>. As diretrizes oriundas dessa Secretaria contemplam as diversas áreas da Educação (Básica, Superior, Educação de Jovens e Adultos, Profissional e Pós-graduação) desenvolvidas na modalidade a distância. Além disso, a SEED regula os aspectos relacionados à validação dos cursos e à emissão de diplomas e certificados.

Os capítulos 4º e 5º deste trabalho são dedicados à análise da relação da LDB com a Educação a distância e das principais normas regulamentadoras dessa modalidade educacional. Por isso, não detalharemos, neste momento, como a Lei 9.394/96 tratou o tema em tela, nem como a legislação específica deu continuidade ao tratamento.

3.2 O período Fernando Henrique Cardoso

Como dito acima, com base na Lei 9394/96, a elaboração de documentos legais relativos à Educação a distância teve início em 1996, com a criação da Secretaria de Educação a Distância. Verificamos também que essa legislação teve prosseguimento durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o MEC esteve, ininterruptamente, sob a direção de Paulo Renato de Souza, e a Secretaria de Educação a Distância sob o comando de Pedro Paulo Poppovic.

A fim de entender melhor a organização política da Educação a distância no Brasil, construímos, no quadro abaixo, um quadro de governo de Educação a distância. Como alertamos na introdução deste capítulo, necessariamente caminharíamos por nomes e cargos políticos em nossa reconstrução sócio-política. Entretanto, também ratificamos a postura de que esta pesquisa não se dirige a esses nomes, mas sim às ações por eles promovidas no exercício de suas funções.

Quadro 04

Gestores da Educação a distância no período Fernando Henrique Cardoso

Presidente da República	Ministro da Educação	Secretário de Educação a distância
Fernando Henrique Cardoso 1º mandato 01/1995 01/1999	Paulo Renato de Souza 01/1995 01/1999	Pedro Paulo Poppovic 01/1995 01/1999
Fernando Henrique Cardoso 2º mandato 01/1999 01/2003	Paulo Renato de Souza 01/1999 01/2003	Pedro Paulo Poppovic 01/1999 01/2003

Foram consultados sítios eletrônicos de órgãos ligados à Educação a distância, como ABED (Associação Brasileira de Educação a Distância) e ABT (Associação Brasileira de Tecnologia) e documentos dessas instituições para a organização dos dados acima, já que não encontramos um histórico dos Secretários de Educação a distância no endereço eletrônico da SEED nem no do MEC.

Infelizmente, não encontramos muitas referências a este período quanto à legislação de Educação a distância. Pode ser que seja necessária mais aprofundada pesquisa. O que temos de relevância são os primeiros decretos produzidos para regulação da modalidade. O Decreto 2.498/98 foi assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza em 10 de fevereiro de 1998. O objetivo deste Decreto, que possuía 13 artigos, era regulamentar o artigo 80 da LDB/96.

Já em abril do mesmo ano, o Decreto 2.494/98 sofreu uma alteração nos artigos 11 e 12, que lhe foi impressa pelo decreto 2.561/98, o qual foi promulgado em 27 de abril de 1998. Causa-nos espécie mudança tão brusca na legislação, pois cremos que institutos legais de tal envergadura devam passar por minuciosas pesquisas e revisões

antes de serem assinados pelo Presidente da República e por seu Ministro da Educação. Revela-se ainda mais estranha a tão breve alteração por se tratar de um decreto, relativamente, pequeno, de apenas 13 artigos. Dos 13 artigos, dois sofreram alteração após 3 meses de promulgação.

Outra produção legislativa muito importante dessa fase histórica foi a Portaria 301, de 07 de abril de 1998, assinada pelo Ministro Paulo Renato de Souza. A Portaria nº 301 possui 12 artigos e normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.

Tanto os Decretos 2.494/98 e 2.561/98 como a Portaria nº 301 terão o conteúdo analisado no capítulo 5º desta dissertação.

3.3 O período Luis Inácio Lula da Silva

Com o mesmo objetivo do quadro histórico anterior: entender melhor a construção da legislação de Educação a distância a partir da LDB, verificamos a estrutura política principal do comando da Educação a distância no Brasil no mandato de Luis Inácio Lula da Silva.

Quadro 05

Gestores da Educação a distância no período Luis Inácio Lula da Silva

Presidente da República	Ministro da Educação	Secretário de Educação a distância
Luis Inácio da Silva 1º mandato 01/2003 01/2007 2º mandato 01/2007 Em vigor	Cristovam Buarque 01/2003 01/2004	João Carlos Teatini Clímaco 01/2003 01/2004
	Tarso Genro 01/2004 07/2005	Marcos Dantas 01/2004 03/2005
	Fernando Hadad 07/2005 Em vigor	Ronaldo Mota 03/2005 04/2007
		Carlos Eduardo Bielschowsky 05/2007 Em vigor

Da mesma forma citada anteriormente, foram consultados diversos sítios eletrônicos e documentos para a organização dos dados acima, já que não encontramos um histórico dos Secretários de Educação a distância no endereço eletrônico da SEED.

De início, verificamos, na comparação entre os quadros 3 e 4, uma diferença que salta aos olhos. Enquanto, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o MEC e a SEED estiveram sob a direção de um único Ministro e de apenas um Secretário; no período até o efetivar dessa pesquisa (2009), no mandato de Luis Inácio Lula da Silva, o MEC já teve 3 Ministros da Educação e 4 Secretários de Educação a Distância.

A manutenção e a troca da liderança têm muito a nos dizer, já que há sempre interesses políticos nas decisões políticas. Por que, nos 8 anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, manteve-se o mesmo Ministro da Educação e o mesmo Secretário de Educação a Distância? E por que, nos ainda 5 anos de mandato de Luis Inácio Lula da Silva, houve 3 Ministros da Educação e 4 Secretários de Educação a Distância? Apesar de muito nos inquietarem, essas questões não são o fulcro de nossas investigações.

A produção legislativa de Educação a distância também se insere nesse questionamento, pois somente houve prosseguimento de sua regulamentação no segundo mandato de Luis Inácio Lula da Silva, com o MEC sob a direção de Fernando Hadad, e a SEED liderada por Ronaldo Mota. Durante o primeiro mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva, quando o MEC foi dirigido por Cristovam Buarque e Tarso Genro, e a SEED por João Carlos Teatini Climaco e Marcos Dantas, a produção de documentos legais para Educação a distância ficou estagnada e continuava a ser conduzida pelas regras do governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso.

Porém, com as nomeações de Fernando Hadad, para o cargo de Ministro da Educação e do Desporto e Ronaldo Mota, para Secretário de Educação a distância, começa a haver alguma revisão e reformulação dos títulos legislativos que conduzem e orientam o processo da Educação a distância.

Os Decretos 2.494/98 e 2.561/98 – que regulamentaram o artigo 80 da LDB e proporcionaram as bases da Educação a distância no Brasil foram revogados pelo decreto 5.622/05. Verificamos que, de 1998 a 2005, foram sete anos sem mudanças nos principais documentos de regulação política de Educação a distância. Mudou-se o governo, mudou-se a política, mas as diretrizes permaneceram as mesmas.

O mesmo ocorreu com a Portaria 301, de 07 de abril de 1998, que normatizava os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância. Ela foi revogada pela Portaria 4.631, de 29 de dezembro de 2004, ainda com o MEC sob a direção do Ministro Tarso Genro, e a Secretaria de Educação a Distância, sob o comando de Marcos Dantas.

Esse breve relato político-legislativo auxilia-nos a entender, um pouco mais, o percurso da Educação a distância nacional. Percebemos que os pressupostos teóricos e as bases pedagógicas muito advêm de como o poder público estabelece a Educação a distância. As outorgas e revogações constantes, a ausência de reformulação dos institutos legais apesar das outorgas e revogações, a inalterabilidade dos postos de comando do MEC e da Secretaria de Educação a Distância no governo de Fernando Henrique Cardoso e instabilidade desses cargos no governo de Luís Inácio Lula da Silva são entrelinhas legais que nos dizem tanto quanto a própria lei.

IV – A LDB e a Educação a distância

O desenvolvimento da pesquisa, neste capítulo, também envolve dois tipos de leitura: a dos documentos e a dos textos acadêmicos que oferecem uma visão sistematizada do tema analisado. Dessa forma, novamente, a análise bibliográfica propicia-nos o suporte necessário à análise documental. Para isso, referenciamos textos e autores que têm investigado a questão eleita para essa pesquisa. A dinâmica analítica tem início com o texto da Lei 9.394/96 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Após a análise dos artigos nos quais identificamos referências à Educação a distância, destacamos algumas reflexões acerca do tema, colhidas de autores que têm se dedicado à investigação específica das diversas áreas da Educação.

Em função da temática escolhida, o recorte bibliográfico foi feito a partir de alguns livros, mas, principalmente, de artigos e palestras, respectivamente, publicados e proferidas, em seminários e congressos; assim como dissertações e teses. Percebemos que há carência de trabalhos que tratem especificamente da legislação de Educação a distância, uma vez que o tema é, relativamente, novo. Além desses, a pesquisa continuou a passear pelos endereços eletrônicos das instituições responsáveis pela gestão pública da Educação a distância.

A efusão das normas para Educação a distância começou a partir de 1996, com a Lei 9.394/96. Portanto, no momento desta pesquisa (2008/2009), decorreram-se apenas 12/13 anos da primeira e maior referência legal, a qual deu origem às demais regulamentações. A precocidade desse sistema legislativo tem como consequência a pouca quantidade de referências bibliográficas. Por outro lado, Garcia (2000) nos adverte que:

Já temos a lei do FUNDEF, os parâmetros curriculares, a Lei do Plano Nacional de Educação, e um enorme conjunto de outros dispositivos menores, da União, dos Estados e Municípios que tendem a gerar uma interminável sequência de leis e regulamentos que explicitam aspectos que foram remetidos para regulamentação posterior. Segundo algumas análises, a LDB apresenta mais de 150 dispositivos que reclamam regulamentação específica. **Assim, pode-se dizer que analisar a regulamentação educacional no Brasil, hoje, exige quase que um curso especializado em direito educacional**, se é que existe essa área como já reclamam alguns colegas e com justa razão. (GARCIA, 2000, p. 2, grifo nosso)

Percebemos, por conseguinte, que carecem estudos e pesquisadores para tão importante área de estudo que é a legislação da Educação a distância em função da vasta legislação educacional. A preocupação atual dos que pesquisam e escrevem sobre Educação a distância está mais voltada para a produção de material e implementação de cursos, quase todos ainda recentes para fornecer resultados consistentes de pesquisa.

Não obstante essa carência e, ao mesmo tempo, com base nela, é que Neves (1997) nos informa acerca da alegria que se acercou dos que labutavam com a Educação a distância à época da promulgação da Lei 9.394/96:

Quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394, em 20 de dezembro de 1996, foi promulgada, muitos se alegraram porque, finalmente, a lei tratava da educação a distância, em seu artigo 80, nas Disposições Gerais. (CASTRO NEVES, 1997, p. 1).

A regulamentação oficial mostra-se importante para o desenvolvimento dessa modalidade educacional. Sem o amparo legal, como se firmar no cenário social? Por isso, a partir do reconhecimento oficial, com a inclusão no principal documento regulador da Educação no País, a Educação a distância ganha a força da oficialidade e passa a dispor de contornos pedagógicos em que se deve pautar ou questionar.

Cabe, porém, destacar aqui alguns percalços da formação da tão ansiada LDB de 1996. Embora, como visto nas palavras de Neves, o quão importante para a Educação a distância foi a Lei 9.394/96 que a introduziu na Educação formal e oficial, o histórico dessa lei revela que ela foi promulgada sob os protestos de professores que lutavam por uma lei de educação que refletisse seus anseios. Agostini (2000, p. 3) nos mostra que a comunidade docente, após as transformações sociais e políticas decorrentes do término do regime militar e da Constituição de 1988, buscava, por meio de amplos debates na sociedade civil, através de entidades, autoridades e associações da área educacional, uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional coerente, justa e eficaz. Narra Agostini:

Na XI Reunião anual da ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Educação), já circulava a redação de uma proposta de autoria de Dermeval Saviani, que iria servir de referência para o projeto e no mesmo ano seria publicada na Revista ANDE de n.º 13. Na V Conferência Brasileira de Educação em Brasília em 1988, Dermeval Saviani apresentou um texto denominado “Os fundamentos da

Educação e a nova LDB, que nada mais era do que a discussão do futuro projeto que passaria ainda por muitos desencontros. Em dezembro do mesmo ano, o deputado Octávio Elísio (PSDB- MG) apresentava tal projeto na Câmara dos Deputados. (AGOSTINI, 2000, p. 4)

Após o ingresso na Câmara dos Deputados, o projeto apresentado sofreria os pareceres as emendas das comissões da Câmara, as quais elegeram o Deputado Jorge Hage como relator do projeto, agora designado “Substitutivo Jorge Hage”.

O “substitutivo Jorge Hage”, durante sua tramitação pela Câmara dos Deputados, tornou-se muito minucioso e extenso, mas foi perdendo a essência original enquanto passava pelas comissões. Segundo Agostini (2000), quando o projeto passou comissão de Educação, Cultura e Desporto, da qual era Relatora a Deputada Ângela Amim (PPB/SC), perdeu seu caráter social-democrata e ganhou para uma concepção conservadora, pois passou a defender os interesses da iniciativa privada.

Em 20 de maio de 1992, foi apresentado, ao Senado Federal, outro Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Esse projeto foi denominado “Azarão”. A entrada do Projeto pelo Senado causou espécie, embora, no Brasil, um Projeto de lei possa iniciar sua tramitação em qualquer uma das casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados ou Senado Federal). Agostini (2000) nos mostra que o projeto “Azarão” causou mal estar no Senado, pois seu autor, o Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), embora fosse considerado homem de ideais progressistas e batalhador da democracia, naquele momento, tentava forjar a aprovação de uma lei que serviria aos interesses políticos dominantes. O Prof. Dermeval Saviani, no livro *A nova lei da educação: Trajetória, Limites e Perspectivas*, em relação ao Projeto “Azarão”, de Darcy Ribeiro, revela que:

Tal iniciativa causou perplexidade em vários sentidos: pela forma açodada e intempestiva com que foi apresentada; pela quebra do bom senso na relação entre as duas casas do Congresso; pela contradição entre a “exposição de motivos” e os dispositivos adotados; e por ter, um projeto com essas características, se originado de um intelectual respeitável com um passado político identificado com as forças progressistas. (SAVIANI, 1997, p. 196).

Conforme Agostini (2000), na exposição de motivos a que Saviani se refere, o Senador Darcy Ribeiro expõe as dificuldades pelas quais a Educação nacional realmente passava e que precisavam ser sanadas. A partir desse texto, desenvolve-se boa

expectativa em relação ao projeto “Azarão”. Porém, ao analisar-se, detalhadamente a lei, verificou-se que o Projeto de Lei não condizia com o seu prelúdio, pois, como fora elaborado em conjunto com políticos do Governo Collor, não apresentava mudanças qualitativas nem muitas questões relevantes – as quais constavam no Projeto que percorria os trâmites legais da Câmara. Era, pois, um Projeto de Lei desconexo e comprometido com o *status quo*. Destaca-se aqui que o relator do Projeto “Azarão” era o então Senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB – SP), o qual será responsável por seu prosseguimento mais adiante. O *impeachment* do Presidente Collor, conduziu o Vice Itamar Franco a assumir a Presidência da República. Isso trouxe mudanças, e o novo Ministro da Educação Murílio Hingel manifestou-se favorável ao Projeto de Lei denominado “Substitutivo Jorge Hage”, que ainda estava na Câmara dos Deputados. Por isso, o projeto do Senador Darcy Ribeiro, temporariamente, saiu de cena. Entretanto, com o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, mudam-se novamente os rumos políticos, e o novo Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, empenha-se diretamente na sua aprovação. O Projeto de Lei de Darcy Ribeiro é, finalmente, aprovado em 20 de dezembro de 1996, por meio de manobras políticas que viriam ao encontro das exigências dos acordos com o Banco Mundial e da política neoliberal que norteou e ainda norteia a vida política brasileira.

Apesar de uma trajetória bastante conturbada, a LDB de 1996 trouxe bons augúrios para a Educação a distância. O artigo 80, o qual passaremos a analisar, abriu uma brecha no sistema educacional e permitiu o acesso da modalidade à Educação formal.

4.1 O artigo 80 da Lei 9.394/96

Transcrevemos, abaixo, na íntegra, o artigo 80, o qual, em função de sua importância, como primeira referência explícita e objetiva da Educação a distância no Brasil. Eis o texto legal:

O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de Educação continuada.

§ 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80).

É apropriado lembrar, como se disse acima, que a Educação a distância se explicita no artigo 80, mas permeia, ora indireta ora implicitamente, outros artigos da LDB, como veremos adiante neste capítulo.

Necessário também se faz referenciar o PNE (Plano Nacional de Educação) como complementação à leitura da LDB. Como dispositivo legal maior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional carece de regulamentação em diversos dispositivos para fazer-se operacionalizar. A própria LDB regula que cabe à União “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (LDB, artigo 9º, inciso I). O PNE, no capítulo 6, referencia, especificamente, a Educação a distância e proporcionou aprofundamento da legislação e melhor direcionamento político dessa modalidade.

Embora não constem alusões explícitas ao tema desta pesquisa, os objetivos gerais do PNE, ao se referirem, de forma ampla e geral, à Educação, encontram, necessariamente, em seu caminho, a Educação a distância, já que esta está contida naquela. Objetivos como “elevação global do nível de escolaridade da população, melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública” (PNE, p. 7) são também da Educação a distância, a qual é tratada no capítulo 6 do PNE – Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, da página 53 a 57. É traçado um

diagnóstico, são estabelecidas diretrizes e constituídos objetivos e metas. Além do capítulo 6, a Educação a distância é referenciada nos objetivos e metas dos demais capítulos, que tratam dos níveis e de outras modalidades educacionais, como também nas diretrizes do Magistério da Educação Básica. Essas indicações apontam para sua relevância no contexto educacional atual:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral. (PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, 6.1 – Diagnóstico).

4.1.1 Caput e parágrafos do artigo 80: educação ou ensino?

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. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, caput, grifo nosso).

Causa-nos, a priori, espécie a diferença vocabular entre o caput do artigo e seus parágrafos. O texto legal inicia-se com a expressão “ensino a distância” enquanto os parágrafos registram “educação a distância”. Para muitos, essas palavras soarão como simples sinônimos. Entretanto, precisamos perceber que tais termos carregam nuances significativas diferentes. Por isso, questionamos as razões por que se empregaram termos distintos na nomeação da Educação a distância.

Educação e ensino pertencem ao mesmo campo semântico, porém possuem abrangências distintas. Ensino a distância denota transmissão de informações. Educação a distância denota formação cidadã. Essa distinção semântica decorre da própria história educacional nacional. Muitos autores e pesquisadores têm-se debruçado sobre o tema. Educar e ensinar são mesma coisa? O Prof. José Manuel Moran nos esclarece que:

Há uma preocupação com ensino de qualidade mais do que com a educação de qualidade. Ensino e educação são conceitos

diferentes. No ensino se organizam uma série de atividades didáticas para ajudar os alunos a que compreendam áreas específicas do conhecimento (ciências, história, matemáticas). Na educação o foco, além de ensinar, é ajudar a integrar ensino e vida, conhecimento e ética, reflexão e ação, a ter uma visão de totalidade. (MORAN, 2006, p.12)

Percebemos, no texto citado, a amplitude da educação e a aplicabilidade do ensino. No texto legal, a escolha vocabular muito pode dizer quanto às concepções pedagógicas adotadas. Anterior à própria LDB, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, traz essa confusão em seu corpo, quando, no artigo 205, refere-se à educação e, no artigo 206, ao ensino. Citamos abaixo os artigos:

A **educação**, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 205, grifo nosso)

O **ensino** será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade. (Constituição da República Federativa do Brasil, Artigo 206, grifo nosso)

Notamos, claramente, na leitura que as palavras ensino e educação não foram utilizadas com nuances semânticas diferentes, mas representam o mesmo conceito, que é o de educação, e não de ensino, conforme as palavras de Moran (2006).

Ainda neste sentido, corrobora Niskier, que aponta:

Mais adiante, no Art. 32, diz-se que "o ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais." E a entrada objetiva da metodologia no processo, embora a Lei tenha utilizado indiscriminadamente, como se fosse a mesma coisa (e sabemos que não é) ensino a

distância e educação a distância. Uma falha. (NISKIER, Arnaldo, *Mais perto da educação a distância*, Em Aberto, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996, p.55).

Concordamos com a avaliação do Prof. Niskier de que foi uma falha do legislador, o qual não observou corretamente os conceitos da terminologia educacional, o que proporciona ambigüidades.

4.1.2 O caput do artigo 80: níveis e modalidades de ensino

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. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, caput, grifo nosso).

Outra questão que nos assalta no caput é a orientação legal de que a Educação a distância (ou o ensino a distância, como referencia o artigo) acontecerá em todos os níveis e modalidades. Os níveis educacionais organizam-se em Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica divide-se em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Porém, que quis o Poder público legislador orientar com a expressão modalidades de ensino? As modalidades de ensino seriam presencial ou a distância, formal ou informal? Difícil precisar a que se refere essa inscrição na Lei. Talvez quisesse aqui o legislador referir-se a tipo de ensino, como Ensino Técnico-Profissional ou Educação de Jovens e Adultos. Entendemos ser necessária uma definição justa e precisa nos instrumentos legais, já que são eles os orientadores das práticas educacionais que regulam.

Quanto à Educação a distância, seria ela nível, tipo ou modalidade da educação? Ou ainda seria apenas uma metodologia a ser empregada nos diversos níveis educacionais? Souza e Silva (1997) alegam que essa questão tem sido debatida por professores e pesquisadores de Educação a distância. Dizem-nos eles:

Há uma discussão em marcha sobre se o ensino a distancia deve ser considerado uma modalidade de escolaridade como os ensinos regular e supletivo, ou apenas havido como uma

linguagem pedagógica aplicável a toda e qualquer modalidade de ensino. Tudo parece indicar que a razão está com a corrente da linguagem didática e não com aquela que aborda o tema como se tratasse de um tipo específico de ensino. (SOUZA e SILVA, 1997, p. 120).

Souza e Silva (1997) alegam que embora a Lei, à vista do texto do artigo 80 e seus parágrafos, incline-se para a tese de que o ensino a distância caracteriza-se como tipo especial de ensino, conforme se lê no parágrafo 1º, uma vez que deve ser organizado com abertura e regime especiais, “parece haver no caso uma espécie de equívoco conceitual, que mitifica os procedimentos desse ensino, que, na verdade, não chega a ser substantivo, na sua essencialidade, eis que tem mais a ver com a ordem dos meios didáticos do que com o estruturalismo do curso.” (SOUZA e SILVA, 1997, p. 120).

Gouvêa e Oliveira (2006, p.56) nos conduzem a ver que a Portaria Nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, que normatizava os procedimentos de autorização para oferta de disciplinas a distância em cursos de graduação reconhecidos – a qual foi revogada pela Portaria 4.059, de 10 de dezembro de 2004 – revelava, em seu texto, nomenclatura que identifica a Educação a distância como metodologia, e não modalidade. Observemos o texto legal:

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 **método não presencial**, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria. (Portaria nº 2.253, artigo 1º, grifo nosso).

Já a Portaria que a substituiu refere-se à Educação a distância como modalidade:

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 **modalidade semi-presencial**, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria. (Portaria nº 4.059, artigo 1º, grifo nosso).

Gouvêa e Oliveira (2006, p.58) afirmam que o termo método foi substituído por modalidade seguindo algumas tendências mais recentes, porém não nos deixam ver que tendências são essas. Não pretendemos aqui encerrar o debate, concluindo se a Educação a distância constitui-se método de ensino ou modalidade de ensino, porém

buscamos trazer tal fato à reflexão. Ainda voltaremos a esse assunto no capítulo 5º, quando analisarmos os decretos que regulamentam o artigo 80.

4.1.3 O caput do artigo 80: educação continuada

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**. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, caput, grifo nosso).

O caput inscreve outro termo que parece revelar conceito muito difuso atualmente: Educação continuada. Na atualidade, tal conceito tem sido alvo de muitos congressos e seminários. Muito se debate acerca da necessidade e da importância do tema. O artigo enfatiza, no plural e de modo genérico, níveis e modalidades (as quais entendemos como tipo) e, no singular e discriminada, a Educação continuada. Que nos revela tal indicação? Entendemos que o Estado ressalta a Educação a distância como meio de prosseguimento de estudos. Como a comunidade educacional, que promove a educação no País, tem enxergado essa orientação? Podemos perceber na oferta de cursos a distância que essa orientação legal tem sido acatada, pois a maior parte dos cursos ministrados por meio da modalidade a distância é de aprofundamento técnico, pós-graduação ou extensão, o que podemos considerar como Educação continuada nos respectivos níveis de ensino.

Brandão, com relação à Educação continuada, nos mostra que:

Atualmente, quando se discute Ensino Profissional, entende-se que a formação para o trabalho exige maiores níveis de formação básica, geral e propedêutica, contrariando a idéia de que o Ensino Profissional se reduz à aprendizagem de habilidades técnicas. Por outro lado, continuam abertas as oportunidades de adaptação do trabalhador ao mercado de trabalho, a partir de uma formação adquirida por meio de cursos específicos de curta duração, que proporcionam também um aumento no seu nível de escolarização. Por um ou outro caminho, o Ensino Profissional passa a ser concebido como educação continuada, que, como tal, perpassa toda a vida do trabalhador. (BRANDÃO, 2008, p. 2)

Brandão (2008, p. 4) continua sua análise informando-nos que o Banco Mundial, por meio da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) tem orientado a priorização da Educação continuada sobre a educação inicial. Altmann (2002) nos conduz a entender o porquê de o Banco Mundial incentivar a promoção da Educação profissional. A questão, a qual não poderia ser outra, volta-se para os interesses mercadológicos e capitalistas da instituição.

O BIRD defende explicitamente a vinculação entre educação e produtividade, a partir de uma visão economicista. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL –, para que os países da América Latina se tornem competitivos no mercado internacional, é necessário que disponham de talentos para difundir o progresso técnico e incorporá-lo ao sistema produtivo. É imprescindível a aprendizagem mediante a prática, o uso de sistemas complexos e a interação entre produtores e consumidores. (ALTMANN, 2002, p.83)

Percebemos, no entanto, que, nos últimos anos, as instituições promotoras de Educação a distância começam a oferecer alternativas educativas iniciais como a graduação e a formação técnica primária, além da Educação continuada. Neste sentido,

dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) demonstram a permanente expansão do sistema de educação a distância, principalmente nos cursos de graduação. De 2003 a 2006, o número de cursos de graduação a distância passou de 52 para 349, um aumento de 571%. (<http://portal.mec.gov.br/seed/>, acessado em 18/08/08).

O atual (2008/2009) secretário de Educação a Distância, Carlos Eduardo Bielschowsky, abriu a primeira palestra do 5º Congresso Brasileiro de Educação Superior a Distância e do 6º Seminário Nacional de Educação a Distância, no dia 22 de abril de 2008, em Gramado RS, com o seguinte discurso: “A EAD já registrava números sólidos nos cursos de formação continuada. Agora, dados do Enade demonstram que é possível oferecer cursos de graduação a distância com qualidade”. (<http://portal.mec.gov.br/seed/>, acessado em 18/08/08)

A afirmação do Secretário encaminha-nos a ver que o crescimento da Educação a distância está levando-a em direção aos cursos de formação além da educação continuada. Neste ponto, não se pode deixar de citar o CEDERJ e a UAB (Universidade

Aberta do Brasil) como referências dos novos horizontes alcançados, e da recém inaugurada e-Tec Brasil (Escola Técnica Aberta do Brasil).

O Consórcio CEDERJ (Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro), formado desde 1999, promove a Educação a distância em nível superior de graduação através da Fundação CECIERJ (Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro) e das seis Universidades públicas sediadas no Estado:

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ;

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro– UENF;

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO;

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ;

Universidade Federal Fluminense – UFF;

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

No sítio eletrônico do CEDERJ, encontramos:

A metodologia de educação a distância permite o acesso ao sistema daqueles que vêm sendo excluídos do processo educacional superior público por morarem longe das universidades ou por indisponibilidade de tempo nos horários tradicionais de aula. Apesar de todas as dificuldades enfrentadas na implementação de uma ação inovadora no setor público, a união de diferentes segmentos (Governo do Estado, Universidade públicas Estaduais e Federais e Prefeituras Municipais) vem permitindo vencer, paulatinamente, os desafios apresentados e como resultado, o Consórcio CEDERJ vem servindo de modelo em todo o Brasil, inclusive inspirando ações do MEC no fomento ao Ensino Superior a Distância brasileiro. (www.cederj.edu.br, acessado em 18/08/08)

A UAB tem como objetivo formar um sistema integrado de instituições públicas para, utilizando do ensino a distância, levar o ensino superior até municípios brasileiros que não contam com oferta ou cujos cursos ofertados são insuficientes para atender à população.

Na página virtual da UAB, temos acesso a um breve histórico e a seus principais objetivos:

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) não propõe a criação de uma nova instituição de ensino superior, mas sim, a articulação das instituições públicas já existentes, possibilitando levar ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos. (www.uab.capes.gov.br , acessado em 18/08/08)

Quanto à e-TecBrasil, o objetivo é democratizar o acesso ao ensino técnico público por meio de uma rede nacional de escolas de ensino profissionalizante, na modalidade a distância. Segundo o endereço eletrônico da E-TEC:

No âmbito da política de expansão da educação profissionalizante, o Ministério da Educação, por meio da articulação da Secretaria de Educação a Distância e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, lança o Edital 01/2007/SEED/SETEC/MEC, dispondo sobre o Programa *Escola Técnica Aberta do Brasil*. Tal iniciativa constitui-se uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Trata-se, pois, de um passo importante para a democratização do acesso ao ensino técnico público, através da modalidade de educação a distância, visando levar cursos técnicos a regiões distantes das instituições de ensino técnico e para a periferia das grandes cidades brasileiras, incentivando os jovens a concluírem o ensino médio. (<http://etecbrasil.mec.gov.br>, acessado em 18/08/08)

Ressaltamos que os objetivos de referenciar essas bem sucedidas experiências no campo da Educação a distância é mostrar que o crescimento da modalidade tem alcançado, além da Educação continuada proposta no caput do artigo 80, a educação inicial nos níveis técnico e superior da Educação formal. Não que neguemos a importância da Educação continuada, o que seria tapar os olhos a uma premissa do nosso tempo, em que a leitura, o estudo e a pesquisa mostram-se imprescindíveis em todas as fases da vida social.

4.1.4 O 1º parágrafo do artigo 80

A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, parágrafo 1º).

A análise do parágrafo 1º nos remete a refletir acerca de abertura e regime especiais e instituições especificamente credenciadas pela União. O que podemos entender por abertura e regime especiais?

Numa leitura despreocupada, entendemos querer dizer a legislação que a Educação a distância é uma forma especial de Educação, pois será organizada com a abertura e regime especiais. A forma sintática como é introduzida essa indicação no texto legal, sob a forma de aposto explicativo, contribui para essa interpretação. A partir dessa leitura, entendemos a abertura especial a que se refere o texto, simplesmente, como o ato de credenciamento para o funcionamento de cursos a distância.

Por outro lado, parece-nos querer dizer o legislador com o aposto explicativo que deve haver concessões a fim de facilitar, com tratamento especial, programas e cursos realizados a distância. Essa interpretação leva em conta todo o contexto do artigo 80, o qual observa, no caput, que o “Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância”. Além do caput, ratifica-se a leitura no 4º parágrafo (o qual ainda será analisado), que a Educação a distância deve ser tratada de forma diferenciada, com redução de custos de transmissão em canais de transmissão de radiodifusão sonora, de sons e imagens, como também concessões de canais de TV com fins educacionais. Dessa forma, reconhecemos no aposto do texto legal, um significado para além da indicação de ser a Educação a distância uma modalidade especial de Educação. Compreendemos que a Lei 9.394/96 desejou indicar que, a fim de incentivar o desenvolvimento da Educação a distância, deveria esta ser tratada de forma especial.

Entretanto, quando examinamos os dispositivos legais específicos da Educação a distância, formulados para regulamentar e caracterizar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, passamos a acreditar que a intenção seja contrária ou que os que regulamentam a Educação a distância não tiveram a mesma interpretação. As exigências que recaem sobre a Educação a distância são de tal monta que se pode tornar difícil promovê-la.

Os critérios para o credenciamento de instituições para Educação a distância, são deveras rigorosos. Citamos a seguir, a fim de demonstrar esse rigor, trecho dos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância:

Devido à complexidade e à necessidade de uma abordagem sistêmica, referenciais de qualidade para projetos de cursos na modalidade a distância devem compreender categorias que envolvem, fundamentalmente, aspectos pedagógicos, recursos humanos e infra-estrutura. Para dar conta destas dimensões, devem estar integralmente expressos no Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância os seguintes tópicos principais:

- (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) Infra-estrutura de apoio;
- (vii) Gestão Acadêmico-Administrativa;
- (viii) Sustentabilidade financeira.

(REFERENCIAIS DE QUALIDADE PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA, MEC, 2007, p. 7)

Não se está a defender aqui uma diminuição de exigências a fim de que qualquer proposta de Educação a distância seja implementada, sem a devida qualidade. Entendemos serem os critérios de qualidade para educação a distância precioso instrumento para o alcance do respeito social de que carece essa modalidade de Educação. Apesar de se destinarem especificamente à Educação Superior, podem e devem esses referenciais servir de suporte para a Educação a distância de modo amplo e geral. O próprio texto legal afirma que “muito embora o texto apresente orientações especificamente à Educação superior, ele será importante instrumento para a cooperação e integração entre os sistemas de ensino” (Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, 2007, p. 3)

Observemos outro pequeno, mas relevante trecho dos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, editados pelo MEC em 2007:

Em atendimento às exigências legais, os cursos superiores a distância devem prever momentos de encontros presenciais, cuja frequência deve ser determinada pela natureza da área do curso oferecido e pela metodologia de ensino utilizada. A instituição deverá, em seu projeto político e pedagógico do curso:

- descrever como se dará a interação entre estudantes, tutores e professores ao longo do curso, em especial, o modelo de tutoria;
- quantificar o número de professores/hora disponíveis para os atendimentos requeridos pelos estudantes e quantificar a relação tutor/estudantes;

- informar a previsão dos momentos presenciais, em particular os horários de tutoria presencial e de tutoria a distância, planejados para o curso e qual a estratégia a ser usada;
- informar aos estudantes, desde o início do curso, nomes, horários, formas e números para contato com professores, tutores e pessoal de apoio;
- informar locais e datas de provas e datas limite para as diferentes atividades (matrícula, recuperação e outras);
- descrever o sistema de orientação e acompanhamento do estudante, garantindo que os estudantes tenham sua evolução e dificuldades regularmente monitoradas, que recebam respostas rápidas a suas dúvidas, e incentivos e orientação quanto ao progresso nos estudos;
- assegurar flexibilidade no atendimento ao estudante, oferecendo horários ampliados para o atendimento tutorial;
- dispor de pólos de apoio descentralizados de atendimento ao estudante, com infra-estrutura compatível, para as atividades presenciais;
- valer-se de modalidades comunicacionais síncronas e assíncronas como videoconferências, chats na Internet, fax, telefones, rádio para promover a interação em tempo real entre docentes, tutores e estudantes;
- facilitar a interação entre estudantes, por meio de atividades coletivas, presenciais ou via ambientes de aprendizagem adequadamente desenhados e implementados para o curso, que incentivem a comunicação entre colegas;
- planejar a formação, a supervisão e a avaliação dos tutores e outros profissionais que atuam nos pólos de apoio descentralizados, de modo a assegurar padrão de qualidade no atendimento aos estudantes;
- abrir espaço para uma representação de estudantes, em órgãos colegiados de decisão, de modo a receber feedback e aperfeiçoar os processos.

Portanto, como já afirmado, em um curso a distância o estudante deve ser o centro do processo educacional e a interação deve ser apoiada em um adequado sistema de tutoria e de um ambiente computacional, especialmente implementados para atendimento às necessidades do estudante. Como estratégia, a interação deve proporcionar a cooperação entre os estudantes, propiciando a formação de grupos de estudos e comunidades de aprendizagem. (REFERENCIAIS DE QUALIDADE PARA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA, MEC, 2007, p. 11,12)

Podemos perceber que o tratamento especial indicado pelo texto legal para a Educação a distância ocorre em função da institucionalização oficial de nova modalidade educacional a partir da LDB. Essa oficialização exige orientações específicas, delimitadas, abalizadas e demarcadas, pois as idiosincrasias da Educação a

distância são muitas como observamos. Caso não sejam assim tratadas, podem gerar práticas distorcidas e descaracterizadas da necessária qualidade.

4.1.5 O 2º parágrafo do artigo 80

A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, parágrafo 2º).

O parágrafo 2º faz referência à necessária regulamentação, a ser feita pela União, da realização de exames e do registro de diploma relativos a cursos de educação a distância. Sem nenhuma dúvida, é assunto de grande importância, pois vem sendo regulamentado pelos decretos e portarias do MEC e da SEED na busca de resguardar o Sistema Educacional Nacional. Entendemos como exame e registro dos diplomas a averiguação da procedência de tais documentos bem como as condições em que foram realizados os cursos que conduziram a tais certificações. A chancela pública é um atestado de credibilidade, por isso há que se resguardar a fim de que os diplomas reconhecidos sejam espelhos de cursos e programas de Educação a distância de qualidade.

Neste sentido, o MEC disponibiliza a todos os cidadãos, na página da SEED (<http://portal.mec.gov.br/seed>) na WEB, a relação das instituições públicas e privadas credenciadas a oferecer Educação a distância no Brasil. O artigo 7º do decreto 5.622/05 – o qual encontra-se em vigor para regulamentar o artigo 80 da LDB – legisla que:

Compete ao Ministério da Educação, mediante articulação entre seus órgãos, organizar, em regime de colaboração, nos termos dos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Lei 9.394, de 1996, a cooperação e integração entre os sistemas de ensino, objetivando a padronização de normas e procedimentos para, em atendimento ao disposto no art. 80 daquela Lei:

- I - credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de educação a distância; e
- II - autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância.

Parágrafo único. Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino. (Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005, Artigo 7º).

Percebemos, na regulamentação, que os requisitos para realização de exames e registro de diplomas para cursos de Educação a distância começam já na regulação do credenciamento, o que observamos não poder ser diferente, pois como se examinará um diploma, a fim de registrá-lo e, dessa forma, torná-lo oficial se não for observado o processo pelo qual esse diploma veio à luz? Assim sendo, entendemos ser o processo de credenciamento de instituições e de autorização de programas e cursos a distância excelente meio para avaliar os diplomas a fim de registrá-los.

4.1.6 O 3º parágrafo do artigo 80

As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, parágrafo 3º).

Este parágrafo legisla acerca de duas questões:

1ª) a avaliação e a autorização dos programas de Educação a distância;

2ª) a autonomia dada aos respectivos sistemas de ensino para realizá-la e a sugerida integração entre eles.

Quanto à avaliação e autorização dos programas de Educação a distância, não temos muito a dizer aqui. Dessa forma, ratificamos as palavras acima e acrescentamos que é tão necessária e importante quanto a avaliação a orientação dos critérios avaliativos.

Já o 2º ponto, a autonomia e a integração dos sistemas de ensino na avaliação da Educação a distância é assunto que desejamos especular. Quais os sistemas de ensino a

que se refere a Lei 9.394/96? Entendemos serem os sistemas Federal, Estadual e Municipal. De que maneira se estabelece essa autonomia? Segundo a gestão da Educação brasileira, é lugar comum a seguinte divisão:

Quadro 06 – Níveis de Gestão da Educação Nacional

Ensino Fundamental	Gestão municipal
Ensino Médio e profissional-técnico	Gestão estadual
Educação Superior e Tecnológica	Gestão Federal

A questão da autonomia entre os sistemas de ensino foi motivo de revogação legal em 1998 na primeira regulamentação realizada para o artigo 80. O Decreto 2.498, de 10 de fevereiro de 1998 teve os artigos 11 e 12 revogados pelo Decreto 2.561 de 27 de abril de 1998.

Notemos o quão curta foi a vida desses artigos, o quanto foi pequeno o período de tempo entre a promulgação e a revogação do instituto legal. Não nos aprofundaremos aqui no assunto, visto que a regulamentação da Educação a distância é o tema do capítulo 5º deste trabalho. Apenas, indicamos que a revogação dos referidos artigos ocorreu exatamente por afrontarem o que regulava a Lei 9.394/96 neste 3º parágrafo.

4.1.7 O 4º parágrafo do artigo 80

4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.” (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 80, parágrafo 4º).

O parágrafo 4º conduz, inicialmente, nossa reflexão de volta ao regime especial discutido no caput. Porém, aqui, fica claro que o tratamento diferenciado refere-se a benefícios que devem ser apresentados à Educação a distância.

O inciso I apresenta a indicação legal para redução de custos em rádios e TV. Não se pode negar a força desses meios de comunicação. Há alguns anos, o rádio era o grande veículo de comunicação nacional, no entanto, nos dias atuais, poucos recantos do Brasil ainda não contam com algum sinal da TV aberta. Neste ponto, verificamos como acertada a indicação desta facilitação para que a Educação a distância possa alcançar um País com as dimensões do Brasil.

Apesar do acerto dessa referência legal, sentimos falta da indicação de incentivo para a produção de materiais didáticos em vídeo e em áudio que possam ser veiculados pelos canais de radiodifusão sonora (rádio) e de som e imagem (TV). A produção de tais recursos é de alto custo. Poderia, aqui, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ter indicado estímulos de linhas de crédito para elaboração de conteúdos áudios-visuais a serem usados na Educação a distância. Como a Lei maior da Educação não o fez, buscamos tal regulamentação nos dispositivos legais regulamentadores, como os decretos, as portarias, o Referencial de Qualidade para Educação Superior a Distância e o Plano Nacional de Educação, mas não encontramos tais incentivos legais.

O inciso II amplia a orientação legal acima explanada, pois, além de redução de custos para os custos de transmissão, deve haver concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas. Infelizmente, percebemos que esta indicação pouco se efetivou na prática social. Quantos canais de TV dedicam-se exclusivamente à Educação no Brasil?

A Profª Marlene Blois, apresentadora da série radiofônica *Educação em Debate* da Rádio MEC/Rio, num texto de 1996 – ano da promulgação da LDB, analisa a questão:

“O Brasil já conta com um número significativo de emissora educativas de rádio e televisão? Se a referência ao adjetivo "significativo" for a proporcionalidade entre emissoras comerciais/emissoras educativas, pode-se afirmar que *não*. Dos canais outorgados pelo governo federal, 1.573 são de rádios em Ondas Médias (OM); 72 em Ondas Tropicais (OT); 24, em Ondas Curtas (OC) e, em Freqüência Modulada (FM), 18. Para TV, somam 257, acrescidos de 25 destinados à TV por

assinatura (dados de fevereiro de 1995). Nesse universo, quantas são as Educativas? As emissoras de Rádio são apenas 67: 45 FMs, 17 OMs, 3 OCs e 2 OTs; as geradoras de TV, 19, que ampliam seu alcance através de 747 retransmissoras.” (BLOIS, 1996, p. 2)

Quando olhamos para o nosso tempo, ficamos surpresos com a constatação da Profª Marlene Blois. Se, para a época da promulgação da Lei 9.394/96, não havia um número significativo de TVs educativas, poderíamos imaginar que, hoje, 12 anos depois do texto acima e da referida Lei, a regulamentação do inciso II estivesse melhor implementada. Porém, surpreendemo-nos com as informações do ministro da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Franklin Martins, proferidas no dia 16 de agosto de 2008, no 20º Fórum do Planalto, o qual afirma que, depois da criação de uma nova estrutura pública de comunicação, resultante da fusão da Radiobrás e da Acerp, o governo pretende criar um canal de televisão educativo, sob a coordenação do Ministério da Educação. (www.agenciabrasil.gov.br, acessado em 19/08/08).

Verificamos, dessa forma, que a TV educativa oficial, apesar da indicação legal e dos incentivos estabelecidos pela Lei, ainda é apenas uma pretensão governamental.

O inciso III do 4º parágrafo não objeta grandes comentários, pois estabelece somente que o Poder Público deverá dispor de reserva de tempo mínimo, sem ônus, pelos concessionários de canais comerciais. Isso já se faz presente nas épocas eleitorais e nas vezes em que ouvimos e assistimos pronunciamentos oficiais do Presidente da República e de algumas outras autoridades.

Encerrando a análise deste parágrafo e, conseqüentemente, do artigo 80 da LDB, ressaltamos a ausência no texto legal de referência à telefonia e à transmissão de dados via internet e aos necessários incentivos nessas áreas para Educação a distância. O uso do telefone é imprescindível para a comunicação entre alunos e professores que se inserem no contexto da Educação a distância. Poder-se-ia argumentar que, em 1996, não havia o desenvolvimento das redes de comunicação com se vêem hoje. Porém, quando analisamos o atual documento de regulamentação deste artigo – o Decreto 5.622, de dezembro de 2005, além do Plano Nacional de Educação, também não encontramos nenhuma referência a tão importantes meios de comunicação.

4.2 A Educação a distância em outros artigos da LDB

Castro Neves (1997) nos conduz a perceber que a Educação a distância não aparece apenas no artigo 80 da Lei 9.394/96. Diz-nos a autora: “os métodos, técnicas e tecnologias de educação a distância estão presentes na Lei: ora com clareza, nas suas linhas, ora de forma implícita, nas entrelinhas” (Castro Neves, 1997, p. 1).

O artigo 80 da Lei 9.394/96 nos informa, como visto acima, que a Educação a distância deverá ser incentivada em todos os níveis de ensino. Verificaremos como a própria LDB trata desse tema nos artigos específicos nos regulamentados níveis e tipos de ensino. A saber:

Quadro 07– Artigos da LDB por nível ou tipo de Educação

Nível ou tipo de ensino	Artigos
Ensino Fundamental	32, 33 e 34
Ensino Médio	35 e 36
Educação de Jovens e Adultos	37 e 38
Educação Profissional	39 a 42
Educação Superior	43 a 57
Educação Especial	58, 59 e 60

Nosso objetivo principal na análise é verificar se há coerência interna no texto legal e, em alguns pontos em relação à regulamentação. Conforme salienta o artigo 2º, do Decreto 5.622/05:

A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

I - **educação básica**, nos termos do art. 30 deste Decreto;

II - **educação de jovens e adultos**, nos termos do art. 37 da Lei n o 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

III - **educação especial**, respeitadas as especificidades legais pertinentes;

IV - **educação profissional**, abrangendo os seguintes cursos e programas:

a) técnicos, de nível médio; e

b) tecnológicos, de nível superior;

V - **educação superior**, abrangendo os seguintes cursos e programas:

- a) seqüenciais;
- b) de graduação;
- c) de especialização;
- d) de mestrado; e
- e) de doutorado.

(Decreto 5.622/05, artigo 2º, grifos nossos)

4.2.1 A Educação a distância no Ensino Fundamental

O Ensino Fundamental é regulado, na LDB, pelos artigos 32, 33 e 34, dos quais transcrevemos apenas o primeiro desses artigos, pois os demais tratam de assuntos não pertinentes à análise que desejamos efetivar.

O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º. É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º. Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

§ 3º. O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

§ 4º. O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 32, grifo nosso).

O parágrafo 4º do artigo 32, acima grifado, determina que “o ensino fundamental será presencial, e o ensino a distância utilizado apenas como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. Dada foi a abertura, portanto, para a

Educação a distância atuar entre os pequenos iniciantes da vida acadêmica. Porém, a lei restringe a modalidade a distância à complementação ou emergências. Castro Neves, à época, Diretora de Produção de Conteúdos e Formação em Educação a distância da SEED/MEC, ajuda-nos a entender a visão oficial:

- a) “complementação da aprendizagem, enriquecimento e aprofundamento do currículo, recuperação e aceleração de estudos para alunos com atraso escolar, dentre outras;”
- b) “situações emergenciais, tais como: falta temporária de professores contratados, crianças e adolescentes hospitalizados e aqueles que estejam morando com seus pais no exterior e não tenham como se alfabetizar em língua portuguesa.” (Castro Neves, 1997, p. 1).

Assim, definiu-se, na fala da representante do discurso legal, a indicação de que a Educação a distância deve ser trabalhada como complementação da aprendizagem neste nível de ensino, pois os alunos do Ensino Fundamental ainda se encontram em fase inicial de aprendizagem. Como a Educação a distância necessita de um estudante mais autônomo, não deve haver, para esse nível, uma abertura completa da Educação a distância, ficando resguardada para as necessidades descritas.

Destacamos como experiência positiva da Educação a distância no Ensino Fundamental o CREAD / CMM (Curso Regular de Ensino a Distância do Colégio Militar de Manaus). Conforme o Caderno de informações do CREAD/CMM, a Educação a distância, no Colégio Militar de Manaus, tem por finalidade proporcionar cursos regulares do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental e de 1º ao 3º Ano do Ensino Médio para dependentes de militares da ativa que servem na área sob jurisdição do Comando Militar da Amazônia. O projeto busca atender áreas pioneiras e de fronteira dos Estados do Amazonas, Pará, Roraima, Acre, Rondônia e Amapá. Podem ainda ser atendidos destacamentos, pelotões de fronteira ou outras localidades especiais situadas fora das áreas especificadas do Comando Militar da Amazônia, conforme autorização expedida pelo Departamento de Ensino e Pesquisa – órgão responsável pela Educação no âmbito da Força Terrestre. Além do território nacional referenciado, o CREAD/CMM visa também oferecer a Educação Básica em países em que haja militares brasileiros em missão. Evidenciam-se, no programa de Educação a distância do CMM, a diversidade e a atualidade do material didático para estudo: impressos, CD-ROM, DVD e acesso a Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) bem como as formas de tutoria: fax, telefones, e-mail e Ambiente Virtual de Aprendizagem. São

realizados plantões de tutoria para atender os alunos, retirando dúvidas e fornecendo todo o apoio para seu pleno desenvolvimento. A referência ao Programa de Educação a distância do Colégio Militar de Manaus revela-nos, embora muito se diga em contrário, a possibilidade de estabelecer-se, com êxito, a modalidade educacional a distância no Ensino Fundamental.

Concluindo esta breve análise da Educação a distância no Ensino Fundamental, destacamos as indicações do Plano Nacional de Educação, estabelecidas na alínea nº 30, do capítulo 2.3 Objetivos e Metas:

Observar as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e financiamento e gestão, na medida em que estão relacionadas às previstas neste capítulo. (PNE - Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Conforme as indicações do início deste capítulo, o texto remete-nos ao capítulo 6 do PNE, o qual se dedica exclusivamente à Educação a distância. Destacamos, no capítulo 6, item 3 *Objetivos e Metas*, as seguintes alíneas:

- 11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.
- 15. Assegurar às escolas públicas, de nível fundamental e médio, o acesso universal à televisão educativa e a outras redes de programação educativo-cultural, com o fornecimento do equipamento correspondente, promovendo sua integração no projeto pedagógico da escola.
- 18. Instalar, em cinco anos, 500.000 computadores em 30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso à internet.
- 21. Equipar, em dez anos, todas as escolas de nível médio e todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, com computadores e conexões internet que possibilitem a instalação de uma Rede Nacional de Informática na Educação e desenvolver programas educativos apropriados, especialmente a produção de softwares educativos de qualidade. (PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, 6.3 – Objetivos e Metas).

Notamos que as orientações do PNE não orientam nem incentivam programas regulares de Educação a distância no Ensino Fundamental. As metas e os objetivos referem-se à formação de professores para a Educação Básica, ao acesso à televisão educativa e ao fornecimento de equipamentos de TV, à instalação de computadores, à

produção de programas e ao acesso à internet. Experiências como a do CREAD/CMM não constam dos objetivos do PNE.

4.2.2 A Educação a distância no Ensino Médio

O Ensino Médio é regulado, na LDB, pelos artigos 35 e 36. Embora não apareça citada diretamente, percebemos nuances que conduzem à Educação a distância nos dois artigos.

O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 35, grifo nosso).

O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:

I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;

II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;

III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.

IV – serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio. (Incluído pela Lei nº 11.684, de 2008)

§ 1º Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:

I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;
 II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;
~~III - domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania. (Revogado pela Lei nº 11.684, de 2008)~~

~~§ 2º O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008)~~

§ 3º Os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos.

~~§ 4º A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. (Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008) (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 36).~~

Antes de analisarmos as referências à Educação a distância que consideramos implícitas no texto, percute-nos perguntar: será que houve esquecimento do legislador em relação à Educação a distância no Ensino Médio? Nossa questão advém da percepção de que a Educação a distância foi citada claramente nos artigos referentes ao Ensino Fundamental, chegando ao ponto de defini-la com função complementar ou emergencial. Dessa forma, perguntamos: por que não foi também definida a Educação a distância quanto ao Ensino Médio? Neste ponto, entendemos o aluno do Ensino Médio tão apto quanto o do Fundamental para a Educação a distância. Talvez, possa se dizer até mais apto, pois a idade mediana dos alunos deste nível educacional está entre 14 e 18 anos, fase em que os jovens de nossa sociedade bem dominam as ferramentas tecnológicas que hoje possibilitam à Educação a distância desenvolver sua atividade de modo mais eficaz.

Como os artigos 35 e 36 da Lei 9.394/96, os quais tratam do Ensino Médio, não explicitam a Educação a distância em nenhum de seus parágrafos ou incisos. Cabe-nos também questionar se é possível resgatar, do que foi previsto para o Ensino Fundamental, as mesmas orientações, pois que se, para os que são iniciantes, essa modalidade educacional é apresentada como recurso complementar e/ou emergencial, por que não o poderia ser feito para o Ensino Médio, quando os educandos já possuem maior idade e, em princípio, em melhores condições para um aprendizado a distância?

Para a Profª Carmem Moreira de Castro Neves, embora em relação ao Ensino Médio, a Lei não cite a educação a distância, os artigos 35 e 36 indicam que os métodos,

técnicas e tecnologias aplicados ao ensino a distância podem ser auxiliares poderosos para desenvolver no aluno a necessária autonomia que o leve a buscar o conhecimento e atitudes que desenvolvam o aprender a aprender - requisitos indispensáveis para o cidadão e o profissional do mundo contemporâneo.

Aqui, é necessário distinguir o uso da Tecnologia na Educação de Educação a distância a qual utiliza a tecnologia. Esclarecemos que o uso de métodos, técnicas e tecnologias no Ensino Presencial não referencia, necessariamente, a Educação a distância. A fala da Prof^a Carmem Moreira de Castro Neves muito mais se refere ao uso de métodos, técnicas e tecnologias que à Educação a distância propriamente dita. Por outro lado, não há como negar que, na intitulada sociedade da informação, com as Tecnologias da Informação e da Comunicação cada vez mais presentes em todas as instâncias da vida social, a Educação a distância não pode prescindir da Tecnologia.

Embora reconheçamos que, no Brasil, ainda existam muitas práticas de Educação a distância que utilizam apenas recursos de mídia escrita e como meio de comunicação os Correios, destacamos que as Tecnologias da Informação e da Comunicação têm muito a oferecer para uma Educação a distância de qualidade.

Por isso, compreendemos que os incisos IV do artigo 35, e os incisos I e II do artigo 36, ao se referirem, respectivamente, à “compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos”, ao “domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna” e ao “conhecimento das formas contemporâneas de linguagem”; remetem-nos a aspectos bastante relacionados à Educação a distância. Não negamos que a ponte utilizada para ligar o Ensino Médio à Educação a distância seja a tecnologia, como fez a Prof^a Carmem Moreira de Castro Neves. Porém, não deixamos de observar que esta ponte é idealizada em função da realidade nacional da Educação a distância.

Não podemos deixar de notar a ausência de referência à Educação a distância na Seção IV-A, criada no artigo 36, em 2008, pela Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008: Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Vejamos as alterações:

Art. 36-A. Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.

Parágrafo único. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.

Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas:

I - articulada com o ensino médio;

II - subsequente, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio.

Parágrafo único. A educação profissional técnica de nível médio deverá observar:

I - os objetivos e definições contidos nas diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação;

II - as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino;

III - as exigências de cada instituição de ensino, nos termos de seu projeto pedagógico.

Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma:

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno;

II - concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, e podendo ocorrer:

a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado.

Art. 36-D. Os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior.

Parágrafo único. Os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subsequente, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitarão a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 36).

Conforme verificaremos, no próximo capítulo deste trabalho, o qual trata da regulamentação da Educação a distância, o Decreto 5.622/05 alude e incentiva a Educação Profissional, tanto Técnica quanto Tecnológica por meio da Educação a distância. Questionamos por que, nesta alteração da LDB, realizada em 2008, logo posterior ao Decreto de 2005, não se atentou para uma integração legislativa.

4.2.3 A Educação a distância na Educação de Jovens e Adultos

Os artigos 37 e 38 da Lei 9.394/96 tratam da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e também não explicitam a Educação a distância. Entretanto, são perceptíveis no texto pressupostos dessa modalidade educativa.

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º. Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º. O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

(Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 37, grifo nosso).

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º. Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º. Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Artigo 38).

Os artigos que tratam da Educação de Jovens e Adultos podem não fazer referência explícita a Educação a distância, entretanto, em função do que nos dizem os parágrafos e incisos, podemos inferir que a Educação a distância deve contribuir nos

programas de Educação de Jovens e Adultos. Algumas razões justificam o uso da modalidade.

Em primeiro lugar, a Educação de Jovens e Adultos é ministrada a alunos mais velhos, os quais, muitas vezes, já estão inseridos no mercado de trabalho. A realidade cotidiana agitada no mundo atual dificulta aos alunos trabalhadores a presença diária em salas de aula presencial. A Educação a distância é uma possibilidade para sanar esse problema, pois possibilita ao aluno organizar seu tempo de estudo, adaptando-o à sua realidade.

Outro aspecto diz respeito à maturidade do aluno. Como a Educação de Jovens e Adultos não se dirige a crianças, mas a adultos que não tiveram, na idade adequada, a formação educacional necessária; a construção da autonomia e da responsabilidade para organizar seu próprio tempo de estudo é importante aspecto a ser incentivado. Estudar a distância pressupõe essas características por parte de quem. Assim sendo, a Educação a distância mostra-se como aliada da Educação de Jovens e Adultos no alcance de seus objetivos.

Assim, entendemos ser a Educação a distância uma oportunidade educacional apropriada, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, a que se refere o parágrafo 1º, do artigo 37.

O ensino a ser oferecido a esses jovens e adultos que se encontram fora da escola já não será necessariamente o regular, mas obedecerá, nas chamadas "oportunidades educacionais apropriadas", as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho. Trata-se de um ensino de conteúdos, metodologias e avaliações diferenciados, muito embora devam ser objeto de cursos e de exames para avaliação da aprendizagem. (SOUZA e SILVA, 1997, p. 64).

O nível de escolarização muito importa para que a Educação a distância possa ser, eficazmente, aplicada à Educação de Jovens e Adultos. Quando pensamos neste tipo de Educação, de imediato, dirigimo-nos à alfabetização de adultos, os quais, muitas vezes, demonstram alto nível de dificuldade de aprendizagem; pessoas de meia idade ou idosas que carecem de um acompanhamento presente. Para esta realidade, a Educação a distância talvez não se mostre adequada, pois o aluno, provavelmente, não obterá êxito e a evasão será maior que a registrada atualmente:

O acesso dos jovens e adultos à escola vem sendo facilitado, em decorrência de práticas escolares implementadas pelos estados e municípios e também através de iniciativas advindas da sociedade civil, muitas vezes com o apoio financeiro do poder público. Contudo, isso não tem assegurado a permanência do jovem e do adulto na escola e, por isso, também, não se pode confundir nem tratar, isoladamente, a questão do acesso e a da permanência. Na EJA, os números da evasão escolar que expressam o acesso sem permanência são alarmantes, atingindo, em muitos casos, a 50% dos alunos matriculados. (ANGELIM, 2004, p.5)

Entretanto, há um público entre aqueles a que se destina a Educação de Jovens e Adultos que bem se ajusta à Educação a distância: jovens que precisaram entrar para o mercado de trabalho em função de carência familiar ainda muito cedo e não puderam terminar sua formação básica. Esses jovens, que precisam dar continuidade a seus estudos a fim de progredir socialmente e profissionalmente, compõem, em potencial, uma clientela para a Educação a distância. É neste sentido que mais uma vez citamos a Profª Maria Luiza Pereira Angelim:

Sem diminuir a importância da escolarização de jovens e adultos, vale salientar que o movimento da EJA abarca um processo bem mais amplo. Claramente, numa sociedade como a brasileira, com índices baixos de escolaridade entre a população jovem e adulta, a dimensão da alfabetização e escolarização dirigidas àqueles que deixaram de frequentar a escola durante a infância se impõe como prioridade. Mas a educação de adultos não se reduz a práticas escolares de caráter compensatório. Para a Declaração de Hamburgo (1997), a EJA é um processo que acompanha as pessoas ao longo da vida e “engloba todo o processo de aprendizagem, formal ou informal, onde pessoas consideradas ‘adultas’ pela sociedade desenvolvem suas habilidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, direcionando-as para a satisfação de suas necessidades e as de sua sociedade”. A escolarização de jovens e adultos, nesse contexto, é um suporte às possibilidades de comunicação, locomoção, inserção social, exercício da liberdade e de cidadania das pessoas. Ela não tem fim em si mesma, afina-se a desejos dos indivíduos e sintoniza-se a conjunturas sociais e históricas, conecta-se com as demandas do mundo no qual as pessoas se inserem. (ANGELIM, 2004, p.6)

A fim de possibilitar o referido “suporte às possibilidades de comunicação, locomoção, inserção social, exercício da liberdade e de cidadania das pessoas” é que enxergamos como recurso a Educação a distância como metodologia para a Educação de Jovens e Adultos.

4.2.4 A Educação a distância na Educação Profissional

A Educação Profissional está regulada, na Lei 9.394/96, nos artigos 39 a 42. Mais uma vez, a Educação a distância não é citada explicitamente, o que se nos revela, de certa forma, paradoxal, pois, conforme o caput do artigo 39, a Educação Profissional deve estar integrada à ciência e à tecnologia, pressupostos atuais da Educação a distância. Neste ponto, mais uma vez argumentamos ser a Educação a distância, além de uma das formas de Educação a que se refere o artigo, a que mais se relaciona com a tecnologia, pois tem nela, em tempos digitais, seu principal meio de aplicação. Diferentemente de outras modalidades educacionais, as quais podem se relacionar com a tecnologia, a Educação a distância dos dias de hoje tem nas Tecnologias da Informação e da Comunicação importante suporte de operação. Vejamos o texto legal:

A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos: (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008)

I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II – de educação profissional técnica de nível médio; III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

§ 3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 39, Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008).

A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por **diferentes estratégias de educação continuada**, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 40, grifo nosso).

O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Parágrafo único. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 41, (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 42, Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008).

As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão **cursos especiais**, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 42, Redação dada pela Lei nº 11.741, de 2008)

Castro Neves (1997) afirma que, embora não esteja explícita nos artigos citados, a Educação a distância e as novas tecnologias são parte da vida do profissional de hoje. Portanto, ainda que a legislação não faça referência clara à Educação a distância, esta se mostra importante meio para a Educação Profissional cotidiana. Isso ocorre porque mais uma vez nos deparamos com a relação entre as Tecnologias da Informação e da Comunicação e a Educação a distância.

Segundo o artigo 39, a Educação Profissional deverá promover capacitação para o trabalho. Dessa forma, são cursos técnicos e profissionalizantes em nível médio e cursos de especialização e extensão em nível superior. Experiências de implementação social de Educação Profissional a distância têm sido levadas a efeito por diversas instituições. Destacamos o relato de experiência do SESI:

O Programa em Gestão de Iniciativas Sociais ofertado pelo SESI em parceria com a UFRJ, usa de estratégias de EaD que recorrem a diversas TICs, focadas nas relações educativas, no acompanhamento pedagógico e no ambiente interativo. Para tanto são empregadas diversas mídias de comunicação e informação, síncronos e assíncronos, tais como videoconferência, ambiente virtual e mídias educativas. O uso dessas TICs permitem que a distância deixe de ser fator limitante a educação profissional à distância, pois viabiliza a educação sem necessidade de contigüidade espaço-temporal. (FRANCISCO; OLIVEIRA e KOVALESKI, 2005)

Dessa forma, evidenciamos o quão intenso se mostra o potencial da Educação a distância para a Educação Profissional, o que, sem nenhuma dúvida, indica que a LDB deveria ter a ela se referido, objetivamente, no texto legal. Porém, embora não o tenha feito, as inferências dessa modalidade educacional mostram-se necessárias e claras a partir do referido texto em confronto com as práticas sócio-educacionais.

4.2.5 A Educação a distância na Educação Superior

A Educação Superior está regulada nos artigos 43 a 57. Nesses artigos, não ocorre também nenhuma referência explícita à Educação a distância. Porém, assim como nos anteriores níveis e modalidades educacionais analisados, percebemos inferências nas entrelinhas legais.

Como são muitos e extensos os artigos referentes à Educação Superior, faremos a transcrição somente dos artigos em que notamos tais referências. Destacamos, em negrito, as partes dos artigos em que percebemos enfoques em relação a Educação a distância a serem discutidos.

Iniciamos com o artigo 47 da LDB, no qual percebemos uma referência indireta à Educação a distância:

Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

§ 1º. As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições.

§ 2º. Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.

§ 3º. É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

§ 4º. As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 47, grifo nosso).

A Profª Carmem Moreira Castro Neves afirma: “O artigo 47 reconhece, com naturalidade, a Educação a distância na graduação.” (CASTRO NEVES, 1997). É, no mínimo, interessante perceber como a Educação a distância aparece no texto referente à Educação Superior. A indicação surge como uma exceção à regra de frequência às aulas. Isso tem bastante a dizer quanto à valorização da Educação a distância no texto da LDB. Afinal, destaca-se o que se deseja valorizar. Não inferimos intencionalidade

depreciativa nesta exceção, porém não há como não perceber a forma inusitada da aparição da referência à Educação a distância.

Numa primeira leitura, a qual pode ser considerada ingênua, acreditamos no que diz a Lei. A indicação de exceção à regra de frequência às aulas é tão óbvia que chega a ser desnecessária, pois como haver frequência se o curso é ministrado a distância? Porém, quando nos aprofundamos no estudo do tema, percebemos que a Lei 9.394/96 não foi observada pelos que a regulamentaram no que diz respeito a esse tema.

Informa-nos o Artigo 1º, parágrafo 1º, do Decreto 5.622/05, que atualmente regulamenta o artigo 80 da LDB e dá as diretrizes para a condução da modalidade educacional a distância:

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

I - avaliações de estudantes;

II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

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

IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso. (Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005, Artigo 1º, parágrafo 1º).

Como se nota na transcrição do artigo, a frequência de alunos em programas de Educação a distância é, sim, exigida, pois como haverá a obrigatoriedade de momentos presenciais sem a frequência dos alunos?

Mas, pensemos um pouco mais acerca deste fato. Por que o aluno de programas educacionais a distância deveria estar isento de frequência? Para além da aleivosa obviedade acima descrita, o teor pedagógico dessa exceção tem muito a revelar. Nogueira nos faz ver que:

A sociedade moderna, em virtude de seu crescente desenvolvimento técnico-científico, vem buscando a excelência na formação de profissionais em todas as áreas e, neste particular, a importância da educação, em todos os seus matizes, particularmente no Ensino Superior, vem sendo cada vez mais ressaltada. As atuais tendências pedagógicas dirigem-se com muito acerto à concepção de uma nova atitude docente, em que o professor é visto como facilitador em um processo no qual o aluno é objeto de influências educacionais, mas sobretudo,

sujeito ativo na construção de seu próprio conhecimento.
(NOGUEIRA, 2002, p. 78)

Nogueira remete-nos a uma questão muito debatida em nossos encontros pedagógicos: a função docente. Acreditamos que as funções e características docentes e discentes, tão discutidas pelos pesquisadores da Educação, são, essencialmente, alteradas na Educação a distância. O professor deixa de ser, obrigatoriamente, o detentor do conhecimento, e o aluno passa a ser, necessariamente, o principal responsável pelo seu aprendizado. Não há dúvidas de que essa transformação pedagógica está a ocorrer também no ensino presencial. Não discordamos disso, porém, destacamos que, na Educação a distância, essa mudança didático-pedagógica é vista de modo bem mais intenso e necessário, dadas as peculiaridades do fazer educacional a distância.

A própria LDB, na exceção do parágrafo 3º, do artigo 47 revela a intensidade e a necessidade da mudança. A frequência não pode ser obrigatória para os programas de Educação a distância apenas porque ocorre em tempo e local diferenciados entre professores e alunos. Destacamos como razão principal a intensa e necessária transformação a que nos referimos. Se o aluno é o “sujeito ativo na construção de seu próprio conhecimento”, como diz Nogueira, e o professor atua como facilitador, a frequência não pode ser exigida.

Fator relevante e que não pode ser esquecido é que estamos a tratar aqui de Educação Superior. É, nesse nível educacional, que a Educação a distância encontra seu ápice aplicativo. Não há dúvida de que a aplicabilidade da Educação a distância na Educação Superior estará limitada pela natureza e pelas características dos diversos cursos. Há cursos que exigem a presença física do alunado, não podendo efetivar-se a necessária formação a distância. Outros cursos, porém, prescindem dessa presencialidade.

Ao afirmarmos que é na Educação Superior que a Educação a distância pode alcançar sua maior performance, expressamos nossa crença de que a função da Educação é contribuir para a melhoria da vida em sociedade, buscando discutir para encontrar saídas e soluções para os problemas que enfrentamos todos os dias. A Prof^a Rosalva Ieda Vasconcelos Guimarães de Castro, em texto publicado na Revista

Tecnologia Educacional, ajuda-nos a entender por que a Educação a distância na Educação Superior mostra-se tão importante nessa função social:

Acreditamos que a busca de soluções para os problemas urgentes da humanidade e a melhoria das condições de vida da população em geral devem encontrar na universidade um **fórum permanente de debates e servir de fomento à produção e ao desenvolvimento da pesquisa científico-tecnológica em todas as áreas do conhecimento**. À produção do conhecimento deve seguir a sua expansão e difusão e, para que isso ocorra de forma desejável e necessária, o **uso de novas tecnologias de redes de comunicação e informação precisa ser generalizado ao máximo possível de forma a se buscar a interatividade** e, assim, gerar novas perspectivas para os processos educativos. (CASTRO, 2003, p. 63, grifo nosso)

Em sua fala, a Prof^a Rosalva Ieda Vasconcelos Guimarães de Castro chama nossa atenção para dois aspectos, os quais consideramos essenciais na Educação Superior: o de que a população deve encontrar na universidade um fórum permanente de debates em busca da melhoria de vida e o de que deve haver difusão dessas discussões com o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação em redes.

Esses dois aspectos argumentam em favor da tese de que é na Educação Superior que a Educação a distância encontra sua aplicação máxima. Por meio dos programas de Educação a distância, apoiados nas Tecnologias da Informação e da Comunicação, os públicos docente e discente podem manter uma agenda constante e aberta para debater os problemas e as questões sociais tanto gerais quanto inerentes às diversas e específicas áreas do conhecimento da Educação Superior.

Nesse sentido, citamos mais uma vez a Prof^a Rosalva Ieda Vasconcelos Guimarães de Castro:

Lançamos um olhar ao ensino superior neste particular momento histórico onde a universidade, analisada sob o aspecto legal e também sob o das condições tecnológicas existentes, se depara com infinitas possibilidades de desenvolver e ampliar o seu potencial educativo face às oportunidades que tem em difundir e disponibilizar o conhecimento através da utilização dos inúmeros recursos tecnológicos e da interação através das redes de computadores, dispositivos estes, capazes de condicionar novas oportunidades de aprendizagem. (CASTRO, 2003, p. 63).

A legislação específica para a Educação a distância na Educação Superior regula, na Portaria 2.253/01, artigo 1º, que:

“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 método não presencial, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria.” (Portaria 2.253, de 18 de outubro de 2001, artigo 1º).

A Profª Rosalva Ieda Vasconcelos Guimarães de Castro analisa esse dispositivo legal da seguinte forma:

Ao permitir a organização dos currículos que contemplam a oferta de disciplinas sob a forma de ensino não presencial, a lei aumenta significativamente as possibilidades de oferecimento de conteúdos dispostos e organizados sob novas perspectivas didático-pedagógicas, o que nos possibilita promover e intensificar a aprendizagem através da utilização do conjunto de técnicas informacionais e comunicacionais, ampliando assim as condições de interatividade entre o professor, os alunos e o conhecimento. (CASTRO, 2003, p. 64)

É perceptível que a norma legal incentiva a Educação a distância na Educação Superior. A oferta de disciplinas, no todo ou em parte, a distância, na Educação Superior também concorre para a ratificação de que é na Educação Superior que a Educação a distância tem seu maior campo fértil. Não podemos deixar de mencionar que a Portaria 2.253/01 alicerça-se no artigo 81, e não no artigo 80 da LDB, o que nos parece incoerente, já este trata especificamente de programas a distância, enquanto aquele está a regular questões de ensino experimental.

Ainda no caminho da valorização da Educação a distância na Educação Superior, voltamos à LDB para resgatar, no artigo 43, inciso VI, a finalidade da Educação Superior:

A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 43, grifo nosso).

Na sociedade da informação em que vivemos atualmente, com o suporte da rede mundial de computadores, refletimos acerca de qual seria a forma mais eficaz de alcançar tal finalidade da Educação Superior, descrita no inciso IV: “promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação”.

A Prof^a Rosalva Ieda Vasconcelos Guimarães de Castro continua a nos esclarecer:

Nesta perspectiva, considerando os avanços sociais em termos de capacidade técnica em comunicação e informação, notamos que se multiplicam sobremaneira as possibilidades de a universidade, que tem por vocação promover a construção do conhecimento, também desenvolver o seu potencial no sentido de criar e ampliar formas e oportunidades de divulgar e disponibilizar estes conhecimentos, e isso nos induz a pensar em incentivar a produção acadêmica em ambientes computacionais interativos, condicionadores de novas oportunidades de aprendizagem. (CASTRO, 2003, p. 65)

Concluimos, na análise da Educação Superior a distância, que é necessário e urgente integrá-la à sociedade hodierna. As relações sociais vivem, atualmente, em constante mutação. Os papéis sociais têm sido reconstruídos, e a interação entre os elementos ligados à prática didático-pedagógica tem-se modificado. A universidade não pode ficar longe dessa realidade. Uma Educação a distância realizada com qualidade pode e deve ser a ponte a ligar a tradição da Educação Superior às inovações do nosso mundo tão tecnológico quanto conturbado. Ratificamos que não é simplesmente o fato de ser a distância que fará ocorrerem as necessárias transformações na prática educativa,

porém, conforme a argumentação apresentada nesta análise do tema, visualizamos imprescindíveis diferenciais na docência a distância que podem conduzir a uma renovadora prática docente.

4.2.6 A Educação a distância na Educação Especial

A Educação Especial está regulada pelos artigos 58, 59 e 60. O texto legal também não explicita a Educação a distância em nenhum artigo, parágrafo ou inciso. Entretanto, também não podemos fechar os olhos à grande possibilidade da modalidade educacional para a Educação Especial. Principalmente, os recursos tecnológicos são ferramentas a serem utilizadas para enriquecer e, conseqüentemente, apoiar e aquilatar a Educação Especial.

Dos três artigos, citaremos apenas o artigo 59, por encontrarmos nele subsídios para nossa análise:

Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e **aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;**

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular. (Lei 9.394, de 16 de dezembro de 1996, Artigo 59, grifos nossos).

Neste ponto, voltamos à Prof^ª Castro Neves (1997), que nos leva a perceber o quanto os métodos, as técnicas e as tecnologias aplicados à Educação a distância podem ser poderosos recursos, tanto em programas de aceleração de estudos para alunos superdotados como para portadores de necessidades especiais. Além disso, em programas de Educação a distância integrados à Educação Especial, o ritmo e a especificidade de cada aluno podem ser atendidos de forma personalizada.

Necessariamente, precisamos distinguir a atividade educacional para portadores de necessidades especiais de programas da aceleração de estudos para alunos superdotados. Pensamos ser a Educação a distância mais adequada aos programas de aceleração de estudos para alunos superdotados, embora possa ser também utilizada em atividades educacionais para portadores de necessidades especiais.

Ratificamos que, ao se discutir a Educação a distância nos dias atuais, obrigatoriamente, há de se referir às Tecnologias da Informação e da Comunicação, pois estão presentes em todos os ramos da árvore social. Já referenciamos, na introdução, deste trabalho, que a Educação a distância não se limita às mídias digitais e que não são essas mídias que revolucionarão a Educação. Entretanto, a lucidez social e pedagógica faz-nos ver que a Educação a distância de qualidade que tanto almejamos deverá fazer, necessariamente, uso das mídias digitais e das Tecnologias da Informação e da Comunicação.

Mas, por que fazemos tal inferência neste ponto? Para essa percepção, Boechat e Salvador salientam que, em relação à Educação a distância mediada pelas Tecnologias da Informação e da Comunicação:

A utilização de computadores por indivíduo com necessidades educacionais especiais é importante no sentido de ampliar o desenvolvimento das potencialidades cognitivas destes indivíduos e que os mesmos estejam inseridos nesses avanços, mesmo que eles desconheçam o científico, mas, que o computador venha favorecer novas possibilidades. (Boechat e Salvador, 2004, p. 64)

Percebemos, na fala dos autores acima, que a inclusão social dos portadores de necessidades especiais pode ser facilitada através de programas e recursos da Educação a distância. Os autores demonstram que o aprendizado oferecido por meio de mídias

digitais e das Tecnologias da Informação e da Comunicação vislumbra novos horizontes para essas pessoas, proporcionando-lhes cidadania e participação social.

O uso tecnológico é cada vez mais presente na sociedade. Não podemos estar nem surdos nem cegos a essa realidade. Todos integrantes da sociedade devem estar aptos ao manejo dos recursos tecnológicos, pois isso também faz parte da cidadania.

“A tecnologia entendida como uma das linguagens de que o ser humano utiliza enquanto comunicação é também uma construção social, que se realiza e se amplia historicamente. Quando um indivíduo no seu trabalho com o computador desenvolve uma ação no plano lógico de cada conteúdo envolvido, por mais simples que seja, desenhar no computador com a ajuda de um determinado software, é como penetrar no lado de dentro de cada noção que o ensino escolar tocou e não resolveu.” (Boechat e Salvador, 2004, p. 65)

Além da inclusão social, o texto acima nos dirige a refletir que a Educação a distância, pode proporcionar aos educandos da Educação Especial. Desejamos referenciar, para finalizar esta breve análise da Educação a distância em relação à Educação Especial, o Parecer nº 17, aprovado em 03 de julho de 2001, pelo Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica, cujo assunto são Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica:

“Estudos e pesquisas sobre inovações na prática pedagógica e desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias ao processo educativo, por exemplo, são de grande relevância para o avanço das práticas inclusivas, assim como atividades de extensão junto às comunidades escolares.” (PARECER CNE/CEB 17/2001)

Mais uma vez, relacionamos no uso tecnológico à Educação a distância. Não há dúvidas de que a aplicação de novas tecnologias pode ser implementada na Educação Presencial, mas não podemos negar que também podem e devem essas tecnologias serem usadas na Educação a distância.

V – A regulamentação da Educação a distância

O crescimento da educação a distância no Brasil e, mais ainda, sua apresentação como alternativa de inclusão educacional num país de dimensões continentais, impõe ao governo o desafio de legislar quebrando paradigmas presenciais que datam da descoberta do país. (ABRAEad -2007, p. 169)

A partir da Lei 9.394/96, a Educação a distância começou a ser regulamentada no Brasil. A regulamentação é o processo de especificação e detalhamento de um dispositivo legal maior em dispositivos legais menores. Entenda-se, aqui, maior e menor como degraus da hierarquia legal. Dessa forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é regulamentada por decretos que aprofundam e especificam assuntos de interesses sociais, políticos e pedagógicos, e os decretos são regulamentados por portarias ainda mais específicas.

Importante é notar que a regulamentação de uma lei mostra-se bem mais volátil que a própria lei, pois os decretos, as portarias e as resoluções que se alicerçam em determinada lei possuem, em geral, vida mais curta que a mãe que os deu à luz. Isso é facilmente compreendido quando percebemos que a lei determina princípios e direções amplas, e a sua regulamentação define práticas e trilhas específicas.

Obbadi e Jurberg (2005) revelam-nos que, como a Educação a distância no País é uma alternativa à formação regular desde 1996, quando foi oficializada pela Lei de Diretrizes e Bases, a regulamentação dessa modalidade educacional exige cuidados como flexibilidade e equilíbrio para não vulgarizar a modalidade e não travar a disseminação do ensino a distância. Esses dois pontos – a não-vulgarização e o não-travamento da Educação a distância – são deveras relevantes, na regulamentação, para o crescimento coerente e adequado das práticas educativas a distância.

Em verdade, é, na regulamentação, que a legislação de qualquer área social, encontra os alicerces necessários para sua operacionalização. No caso da Educação a distância, que é uma modalidade educativa em desenvolvimento, devem ser tratados temas socialmente importantes e traçadas diretrizes necessárias para a condução pedagógica das práticas educativas.

Em função da volatilidade da regulamentação a que nos referimos, algumas normas analisadas neste capítulo já foram revogadas, enquanto outras estão em vigor.

Conforme estabelecido na introdução deste trabalho, foram analisados os Decretos e as Portarias que regulamentaram, diretamente, a Educação a distância a partir da Lei 9.394/96, no período de governo de Fernando Henrique Cardoso e regulamentam, atualmente, no período Luis Inácio Lula da Silva,.

Quadro 08 – Legislação primária de Educação a distância (revogada)

Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998	Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96).
Decreto 2.561, de 27 de abril de 1998	Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998.
Portaria Ministerial 301, de 07 de abril de 1998	Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e Educação profissional tecnológica a distância.

Quadro 09 – Legislação primária de Educação a distância (em vigor)

Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005	Revoga os Decretos 2.494/98 e 2.561/98 e regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394/96.
Portaria Ministerial 4.361, de 29 de dezembro de 2004	Revoga a Portaria 301/98 e normatiza os procedimentos de credenciamento e credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e Educação profissional tecnológica a distância.

Neste capítulo, a análise dos instrumentos legais foi desenvolvida da seguinte forma: apresentação dos quadros de análise temática os quadros dos Decretos 2.494/98, 2.561/98 e 5.622/05 a fim de se identificarem os campos de estudo relevantes para a pesquisa, de acordo com a metodologia eleita para este trabalho. Não se fez necessária a inclusão dos quadros das Portarias 301/98 e 4.361/04, uma vez que os temas se repetem na legislação. Em seguida, procede-se a análise dos documentos por meio dos temas identificados nos documentos legais.

5.1 – O Decreto 2.494/98

A análise do Decreto 2.494/98¹ vislumbra dois objetivos específicos: 1º) rever historicamente o momento de elaboração legal do Decreto 2.492/98; 2º) propiciar análise comparativa com o instrumento normativo que o revogou.

O Decreto 2.494/98 possui 13 artigos e trata dos seguintes assuntos, nomeados conforme a seleção temática:

Quadro 09 – Temas do Decreto 2.494/98

Artigo e parágrafos	Tema
1º	Definição e caracterização
Parágrafo único	Gestão e flexibilidade
2º	Titulação e credenciamento
2º, 1º parágrafo	Mestrado e doutorado
2º, 2º parágrafo	Gestão em outras normas
2º, 3º parágrafo	Educação profissional e gestão
2º, 4º parágrafo	Gestão, temporalidade e avaliação institucional
2º, 5º parágrafo	Avaliação institucional
3º	Gestão – matrícula em Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio e Ensino Profissional
3º, parágrafo único	Gestão – matrícula Ensino Superior
4º	Gestão – transferência e equiparação
5º	Titulação e validade
6º	Titulação, revalidação e equiparação
7º	Titulação, avaliação discente e presencialidade
7º, parágrafo único	Avaliação discente
8º	Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio e Educação

¹ Assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza em 10 de fevereiro de 1998.

	Profissional. Avaliação discente, credenciamento
8º, 1º parágrafo	Avaliação institucional, credenciamento
8º, 2º parágrafo	Educação Profissional, avaliação discente
8º, 3º parágrafo	Avaliação discente, parcerias
9º	Gestão e divulgação de instituições credenciadas
10º	Gestão e prazo
11º	Delegação, credenciamento, Sistema Federal, Educação Profissional, Ensino Superior
12º	Delegação, credenciamento, Educação de Jovens e Adultos, e Ensino Médio fora do Sistema Federal
13º	Vigência

5.2 O Decreto 2.561/98

Apesar da profusão de experiências brasileiras em Educação a Distância desde a primeira metade do século passado, a legislação brasileira que rege esse conjunto de métodos de ensino é relativamente nova e tímida, trazendo contradições desde seu início. (ABRAEad -2005, p. 97)

O Decreto 2.561 de 27 de abril de 1998 busca resolver uma das contradições referenciadas pelo ABRAEad de 2005. Foi promulgado para alterar apenas a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n.º 2.494/98.

Na LDB de 1996, que está em vigor, houve um avanço na regularização e reconhecimento formal da Educação a Distância no país. Esta lei estabelece regras amplas e determina que cabe aos poderes públicos incentivar “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de Educação continuada”. Porém, algumas contradições continuam. Foi reservada ao Governo Federal a tarefa de credenciar escolas para ministrar cursos a distância, mas cabe aos sistemas de ensino regionais (estaduais e municipais) definir normas para produção, controle e avaliação de programas do tipo e a autorização para sua implementação. Uma situação amenizada em 1998, com o

Decreto n. 2.561. Ele define que o credenciamento, a autorização, o controle e a avaliação divide-se entre os sistemas federal (instituições de ensino superior) e estaduais (instituições de nível médio e básico, Educação de Jovens e Adultos – os antigos supletivos – e técnicos). (ABRAEad -2005, p. 97)

A citação acima revela objetivamente a função desse decreto de apenas 1 artigo substancial, já que, composto de somente dois artigos, o 2º indica sua vigência. A alteração, que ocorre nos artigos 11 e 12 do Decreto 2.494/98, está centrada nos ensinos Técnico e Tecnológico da Educação Profissional.

Os temas, identificados conforme a seleção temática, constam do Quadro 10.

Quadro nº 11 – Temas do Decreto 2.561/98

Artigo e parágrafos	Tema
1º	Em relação ao artigo 11 do Decreto 2.494/98: Competência, credenciamento, educação profissional em nível tecnológico, ensino superior. Em relação ao artigo 12 do Decreto 2.494/98: Competência, credenciamento, educação profissional em nível técnico, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio.
2º	Vigência

O artigo 11 do Decreto 2.494/98 não distinguia os dois níveis da Educação Profissional (ensino técnico e tecnológico), subordinando-os à competência federal. Entretanto, a regulação do nível técnico cabe (conforme artigo 211, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988, segundo a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12.09.96) aos Estados, uma vez que é considerado formação de nível médio. O artigo 1º do Decreto 2.561/98 corrige essa distorção, alterando o artigo 11 do Decreto 2.494/98, o qual passa a definir como competência federal apenas a Educação Profissional em nível tecnológico – considerada formação superior – além da própria Educação Superior.

O artigo 12 do Decreto 2.494/98 abrangia como competência dos demais sistemas de educação – entendam-se os sistemas estadual e municipal – a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Médio. Não há referência à Educação Profissional, uma

vez que estava integralmente subordinada à instância federal. O mesmo artigo 1º do Decreto 2.561/98 altera o referido artigo 12 e acresce à subordinação estadual, além da Educação de Jovens e Adultos e do Ensino Médio, a Educação Profissional de nível técnico.

No quadro abaixo, comparamos os artigos 11 e 12 do Decreto 2.494/98, antes e depois da alteração promovida pelo Decreto 2.561/98.

Quadro 12 – Comparação dos Decretos 2.494/98 e 2.561/98

	Decreto 2.494/98	Decreto 2.561/98
Artigo 11	Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecimento nos art. 11 e 12 do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de Fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o § 1º do art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das Instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das Instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das Instituições de educação profissional e de ensino superior dos demais sistemas.	Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecido nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o §1º do art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das Instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas. ”
Artigo 12	Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 80 da Lei 9.394, para promover os atos de credenciamento de Instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos e de ensino médio.	Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 8º da Lei n.º 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de Instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico. ”

5.3 O Decreto 5.622/05

O Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005, revogou, conforme seu artigo 37, os Decretos 2.494/98 e 2.561/98 e passou a regulamentar o artigo 80 da Lei 9.394/96.

Dessa forma, o Decreto 5.622/05 passa a ser o instrumento legal específico, em vigor, a regulamentar a Educação a distância nacional. O dispositivo busca orientar as políticas públicas para condução específica das atividades educacionais na modalidade a distância.

Assim como nos documentos anteriores, os temas do Decreto 5.622/05 foram identificados e constam do quadro abaixo.

Quadro 13 – Temas do Decreto 5.622/05

Artigo e parágrafos	Tema
CAPÍTULO I	DISPOSIÇÕES GERAIS
1º	Definição e caracterização
1º, parágrafo único	Gestão e presencialidade
2º	Gestão, oferta, níveis, modalidades
3º	Gestão, legalidade
3º, 1º parágrafo	Temporalidade e equiparação
3º, 2º parágrafo	Gestão, transferência, aproveitamento, equiparação
4º	Avaliação discente, presencialidade
4º, 1º parágrafo	Avaliação discente, projeto pedagógico
4º, 2º parágrafo	Avaliação discente, presencialidade
5º	Titulação, validação
5º, parágrafo único	Titulação, gestão
6º	Cooperação internacional, validação
7º	Gestão, padronização interna, credenciamento, autorização, reconhecimento

7º, parágrafo único	Gestão, credenciamento, autorização, reconhecimento
CAPÍTULO II	CREDENCIAMENTO
8º	Gestão, comunicação
8º, parágrafo único	Gestão, comunicação
9º	Gestão, credenciamento
9º, parágrafo único	Gestão, credenciamento
10º	Gestão, credenciamento, MEC, nível superior
11	Gestão, credenciamento, CEE, nível básico
11, 1º parágrafo	Gestão, credenciamento, MEC, nível nacional
11, 2º parágrafo	Gestão, credenciamento, MEC, CEE, colaboração
11, 3º parágrafo	Gestão, gerenciamento, SEED, normatização
12	Gestão, credenciamento, requisitos
12, 1º parágrafo	Gestão, credenciamento, requisitos
12, 2º parágrafo	Gestão, credenciamento, dispensa de requisitos
13	Gestão, obrigatoriedades, avaliação, presencialidade
14	Credenciamento, validade
14, 1º parágrafo	Prazo para início das atividades, vedação
14, 2º parágrafo	Perda de credenciamento
14, 3º parágrafo	Renovação de credenciamento
14, 4º parágrafo	Avaliação para renovação
15	Abrangência territorial
15, 1º parágrafo	Gestão, ampliação, cursos superiores, SEED
15, 2º parágrafo	Gestão, credenciamento, recurso
16	Avaliação, presencial = a distância
17	Avaliação, irregularidades, punições
	Avaliação insatisfatória, punições

17, 1º parágrafo	Avaliação insatisfatória, punições
17, 2º parágrafo	Punições, recurso
CAPÍTULO III	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, EDUCAÇÃO ESPECIAL E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA MODALIDADE A DISTÂNCIA
18	Autorização para oferta
19	Requisitos EJA: idade e avaliação.
CAPÍTULO IV	CURSOS SUPERIORES, NA MODALIDADE A DISTÂNCIA
20	Gestão, autonomia, IES
20, 1º parágrafo	Gestão autônoma, limite de oferta
20, 2º parágrafo	Gestão autônoma, comunicação SESU
20, 3º parágrafo	Gestão autônoma (vagas = capacidade)
21	Gestão dependente
21, 1º parágrafo	Gestão dependente, vagas, avaliação
21, 2º parágrafo	Gestão dependente, cursos, programas, autorização
22	Gestão dependente, vagas, reconhecimento
23	CNS e OAB: observações.
23, parágrafo único	CNS e OAB: equiparação ao presencial.
CAPÍTULO V	CURSOS E PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
24	Lato sensu, requisitos
24, parágrafo único	Lato sensu, informação de dados ao MEC
25	Stricto sensu
25, 1º parágrafo	Stricto sensu, regulamentação
25, 2º parágrafo	Stricto sensu, CAPES, prazo = 180 dias
CAPÍTULO VI	DISPOSIÇÕES FINAIS
26	Parcerias

27	Validação de diplomas de graduação estrangeiros
27, 1º parágrafo	Complementação de estudos, provas ou exames
27, 2º parágrafo	Reciprocidade e equiparação internacional
28	Validação de diplomas estrangeiros de pós-graduação = IES / CAPES
29	Normas, colaboração, MEC, prazos
30	Ensino fundamental e médio, finalidades
30, parágrafo único	EF / EM = condições
31	EJA = certificação
31, 1º parágrafo	EJA = certificação = CEE
31, 2º parágrafo	EJA = certificação = instituições
32	Ensino experimental
32, parágrafo único	Ensino experimental, credenciamento
33	Informação legal
33, 1º parágrafo	Informação legal sobre avaliação e parceria
33, 2º parágrafo	Sanções
34	Enquadramento, prazo
34, 1º parágrafo	Enquadramento, revisão de credenciamento
34, 2º parágrafo	Direitos discentes preservados
35	Enquadramento, prazo
36	Homologação
37	Revogação

Destacamos o aprofundamento legislativo promovido pelo Decreto 5.622/05 em relação aos seus antecessores. De 12 artigos em capítulo único passou-se a 37 artigos em 4 capítulos. Não temos dúvida que tal aprofundamento se deve ao desenvolvimento da Educação a distância nacional.

Como atividade social em crescimento, as práticas educacionais implementadas na modalidade a distância precisam estar balizadas e orientadas por institutos legais abrangentes e específicos. Assim entendemos o crescimento legal.

5.4 – Análise temática da regulamentação da Educação a distância

Nosso objetivo, a partir deste ponto, como dito na introdução do capítulo, foi analisar os temas, já destacados nos quadros temáticos, numa perspectiva comparativa entre os documentos e crítica em relação ao que se estabelece por meio da legislação. Para isso, definimos alguns eixos que orientaram a análise:

5.4.1 – Definição e caracterização de Educação a distância

5.4.2 – Credenciamento em Educação a distância

5.4.3 – Certificação em Educação a distância

5.4.4 – Avaliação em Educação a distância

5.4.5 – Modalidades educacionais e a Educação a distância

5.4.6 – Níveis educacionais e a Educação a distância

5.4.1 – Definição e caracterização de Educação a distância

O Decreto 2.494/98 inicia o texto legal definindo e caracterizando a Educação a distância:

Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação. (Decreto 2.494/98, artigo 1º)

Há algum tempo, a definição de Educação a distância tem sido debatida por pesquisadores. A questão é: “afinal, o que caracteriza e define a Educação a distância?” Iniciamos a discussão deste assunto no capítulo 4, quando analisamos o caput e os parágrafos do artigo 80 da LDB. Com relação ao caput, verificamos a dicotomia entre educação e ensino como conceitos pedagógicos para orientação das atividades didáticas. Os parágrafos remeteram à verificação da categorização da Educação a distância. A polêmica é retomada na regulamentação, como resquício natural da lei maior.

No Decreto em tela, a Educação a distância é caracterizada como forma de ensino. Essa nomenclatura vem ao encontro da proposição que vê a Educação a distância como uma modalidade educacional, pois forma e modalidade ajustam-se como meio de concretização do processo ensino-aprendizagem. O Decreto destaca, ainda, a auto-aprendizagem, termo que pode causar muitas dúvidas. Um CD-ROM ou um DVD contendo filmagens de aulas pode ser considerado Educação a distância? Segundo essa normatização, sim, uma vez que os recursos didáticos aparecem relacionados aos suportes de informação.

Entretanto, não há referência à atividade docente, o que até pode ser visto como coerente com o que se considerou como autoaprendizagem, mas, a nosso ver, não se constitui como a atividade educativa ou formadora. Cremos, e aqui defendemos, na indispensável figura docente em meio ao processo educacional, seja presencial ou a distância. Não há como alcançar objetivos educacionais complexos, como a formação cidadã e o desenvolvimento social, sem a presença e a interferência de um professor durante o processo.

Além disso, mesmo em opções do tipo autoinstrucionais, algum docente trabalhou como conteudista na preparação do material, segundo alguma concepção de ensino e aprendizagem. Dessa forma, argumentamos a necessária referência ao papel docente no texto legal. Nesse sentido, Mandarinó e Figueiredo, no Manual de Produção do Material Didático para os cursos do CEDERJ, afirmam que

Os cursos de graduação do CEDERJ serão realizados a distância sem prescindir de momentos presenciais e aliando tecnologias convencionais e modernas de forma a oferecer um contexto espaço-temporal adequado à sua realização por parte de professores e alunos. Lembramos que a Educação a Distância é uma estratégia educativa baseada na aplicação da tecnologia à aprendizagem, sem limitação do lugar, tempo,

ocupação ou idade dos alunos. Implica novos papéis para os alunos e para os professores, novas atitudes e novos enfoques metodológicos. Diante das novas perspectivas de educação continuada e a distância, e do surgimento de freqüentes possibilidades tecnológicas, optamos por uma configuração dos processos de ensino e aprendizagem que se ajusta ao modelo construtivista, cuja filosofia está baseada no princípio de que o conhecimento não é uma entidade exterior, mas uma construção pessoal sobre o aspecto social do mundo. Um processo educativo deve ter como objetivo formar autores, e não simples reprodutores de conhecimento. Portanto, a meta desse processo é a autonomia do aluno no estudo e na busca do saber. (Manual de Produção do Material Didático do CEDERJ, p. 1-2).

O texto mostra claramente a importância da atuação do professor tanto na produção do material didático quanto na condução das atividades educacionais.

O artigo 1º do Decreto 2494/98 termina sua caracterização enunciando os diversos meios de comunicação que dão suporte à Educação a distância. Como já afirmamos em capítulo anterior, são as Tecnologias da Informação e da Comunicação que possibilitam, na atualidade, o crescimento e o aprimoramento da Educação a distância. Porém, ratificamos o caráter meio de tais tecnologias, as quais, sem a condução docente, tornam-se inócuas.

Pomar (1993) nos alerta que o legislador deixou de acompanhar as inovações da EAD ao reproduzir na definição de EAD o conceito de autoaprendizagem, desconsiderando a figura do tutor de educação, ator que revigora as relações interativas entre a instituição de ensino e o educando. Concordamos e definimos a Educação a distância como modalidade educacional que se desenvolve em espaços diferentes entre professor e aluno, podendo ocorrer síncrona ou assincronamente, ou variar entre as duas formas, e que se utiliza dos meios e das Tecnologias da Informação e da Comunicação como suporte para o processo ensino-aprendizagem. Nesse escopo, notadamente, reiteramos a imprescindível participação docente para caracterização da Educação a distância formal.

O parágrafo único do artigo 1º do Decreto 2494/98 traz uma interessante expressão a analisar para a caracterização da Educação a distância: “regime especial”. Como analisamos no capítulo 4, o artigo 80 da LDB já traz tal distinção, quando, no 1º parágrafo, enuncia que a Educação a distância deverá ser “organizada com abertura e regime especiais”. Verificamos que não há definição clara, no texto da LDB, quanto ao

sentido dessa expressão. Entretanto, o texto regulamentador propõe-se a preencher a lacuna legal e define como regime especial a flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração do curso. A flexibilidade de horários é necessária à Educação a distância por se tratar de modalidade que pode ocorrer em momentos diferentes para alunos e professores. Porém, questionamos a flexibilidade da duração do curso e dos requisitos de admissão. Como não deve haver prejuízo das diretrizes curriculares nacionais, avaliamos que a duração do curso e os requisitos de admissão devem ser os mesmos que os da Educação presencial, ou seja, não deve haver tal flexibilidade, ou a mesma torna-se incoerente com a orientação legal.

O texto traz ainda outra expressão que causa espécie: “quando for o caso”. Perguntamo-nos quem há de definir o caso em que se deve levar em conta a restrição legal e o caso em que essa restrição do texto legal não é relevante. A dúvida mostra-se pertinente, uma vez que um decreto propõe-se a regulamentar, isto é, definir quando é o caso ou não de alguma situação. No caso do Decreto em foco, entendemos que essa função era, à sua vigência, definir as trilhas da Educação a distância. Portanto, a expressão não tem bom assento, uma vez que se trata de um documento regulamentador.

O artigo 1º do Decreto 5.622/05 começa, assim como seu antecessor por definir a Educação a distância e o faz como uma modalidade educacional:

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. (Decreto 5.622/05, artigo 1º)

Como vimos, o tema da definição epistemológica da Educação a distância é controverso. A própria legislação educacional já variou acerca desse enquadramento. Encontramos tanto a indicação de modalidade quanto a de metodologia em textos que regulam a Educação a distância no Brasil. Apesar disso, o documento é mais claro e objetivo na definição da Educação a distância como modalidade educacional que seus antecessores.

Ponto importante do artigo 1º do Decreto 5.622/05 é a referência às Tecnologias da Informação e da Comunicação. Dessa referência, postulamos uma preocupante discrepância entre o que se legislou e mostra-se importante para Educação a distância e o que se verifica em nossa realidade nacional. De um lado, os meios de comunicação de massa e digitais (Santaella, 2003, p. 03) mostram-se imprescindíveis à Educação a distância, como a todas as demais áreas sociais, nos tempos em que vivemos. A sociedade moderna, ou pós-moderna como argumentam alguns, não prescinde de tais meios em seu cotidiano. Televisão, rádio, telefone, internet são companheiros diários. Do outro lado, os recantos do Brasil ainda nos parecem afastados de tal modernidade e condição tecnológica. Porém, não discordamos da colocação legal, apenas ressaltamos a necessidade de desbravar o caminho a seguir para que ela se torne uma realidade nacional. A inclusão social, seguida de perto pela inclusão digital, precisa ser um ponto forte das políticas públicas para que as orientações legislativas possam fazer-se realidade em nossa sociedade. É necessário haver coerência entre o que se legisla e o que se executa.

O último ponto que desejamos destacar no caput do artigo 1º do Decreto 5.622/05 são as questões espaciais e temporais. Os dias atuais marcados pela fugacidade do tempo e as proporções continentais de nossa nação fazem da Educação a distância uma modalidade educacional de grande potencial. O tempo é fator crítico. Tarefas acumulam-se, atividades multiplicam-se. Como manter-se constantemente atualizado em meio a tantos afazeres diários? As cidades em constante crescimento, o trânsito cada vez mais caótico nos grandes centros urbanos, a violência, a cada dia, mais presente. Essas são questões que se transmutam em argumentos em favor da Educação a distância como meio de estudo eficaz, já que adequado aos dias de hoje e coerente com nossas condições sociais.

Essa reflexão nos conduz a não concordar com a regulamentação do Decreto 5.622/06, quando este se refere, no 1º parágrafo do artigo 1º, à obrigatoriedade de momentos presenciais:

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

I - avaliações de estudantes;

II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

- III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente;
- IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso. (Decreto 5.622/05, artigo 1º, parágrafo 1º)

Ao nosso ver, o legislador limitou a prática educativa a distância. São indicados em quatro incisos os casos de presencialidade obrigatória: avaliação, estágios, defesa de TCCs – trabalhos de término de curso (os quais se concentram na Educação Superior) – e atividades laboratoriais. Não discordamos da prevista presencialidade para atividades de laboratório e de estágio. No entanto, para as avaliações – sejam formativas (de meio de curso) ou somativas (de conclusão) – não compreendemos tal obrigatoriedade. As Tecnologias da Informação e da Comunicação já dispõem de meios, como a realização de uma videoconferência, que podem suprir essa presencialidade obrigatória. Além disso, já argumentamos que cursos ou disciplinas há que prescindem dessa obrigatoriedade para sua avaliação. Nesse sentido, só podemos enxergar como limitador tal posicionamento obrigatório. Destacamos que a comunidade escolar tem desenvolvido muitas práticas de Educação a distância que, por não se enquadrarem na Educação Formal que titula e certifica oficialmente, promovem cursos cujas avaliações são realizadas, com êxito, totalmente a distância.

5.4.2 – Credenciamento para Educação a distância

Para iniciar este assunto, faz-se necessário distinguir 3 termos, os quais serão recorrentes durante a análise dos textos legais: credenciamento, autorização e reconhecimento. O credenciamento é institucional, isto é, credencia-se a instituição para oferta de cursos a distância. A autorização e o reconhecimento são dos cursos, e não da instituição. O credenciamento ocorre concomitantemente à autorização de pelo menos um curso, e o reconhecimento do curso só pode ser solicitado após certo prazo de funcionamento. Tal prazo não é estabelecido de modo objetivo em nenhum dos documentos legais analisados. Entretanto, conforme veremos na análise do artigo 35 do Decreto 5.622/05, podemos inferir que esse prazo talvez seja a metade do período concedido como autorização.

O credenciamento oficial é a exigência para as instituições que promoverem cursos da Educação formal. O Decreto 2.494/98, no artigo 2º, previa essa necessidade desde o Ensino Fundamental na Educação de Jovens e Adultos até os programas de pós-graduação *stricto sensu*:

Os cursos a 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, nos termos deste Decreto e conforme exigências pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (Decreto 2.494/98, artigo 2º)

A oferta de programas de mestrado e de doutorado na modalidade a distância será objeto de regulamentação específica. (Decreto 2.494/98, artigo 2º, parágrafo 1º)

A análise do atual decreto regulamentador da Educação a distância mostrou-nos que a normatização do Decreto 2.494/98 era apenas o embrião das exigências que viriam a ocorrer e que hoje se mostram necessárias. É fácil perceber esse fato quando comparamos os quadros dos dois decretos (2.494/98 e 5.622/05) e observamos o crescimento explosivo da Educação a distância no decorrer dos anos que separam os dois dispositivos legais.

O artigo 2º do Decreto 5.622/05 descreve os tipos e as modalidades nos quais a Educação a distância poderá ser ofertada:

A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

- I - educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;
- II - educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III - educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;
- IV - educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) técnicos, de nível médio; e
 - b) tecnológicos, de nível superior;
- V - educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) seqüenciais;
 - b) de graduação;
 - c) de especialização;
 - d) de mestrado; e
 - e) de doutorado.

(Decreto 5.622/05, artigo 2º)

Foram relacionados todos os níveis e tipos (ou modalidades) de Educação oficialmente reconhecidos: a Educação Básica, composta pelos Ensinos Fundamental e Médio, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial, a Educação Profissional, com os cursos técnicos, de nível médio, e os tecnológicos, de nível superior, e a Educação Superior, com os cursos sequenciais, de graduação, de especialização, de mestrado e de doutorado.

Avaliamos como importante destacar a amplitude de aplicação conferida à Educação a distância, o que coaduna com as práticas implementadas pela comunidade escolar. Mostram-nos pesquisas do INEP (<http://www.inep.gov.br/>) e de empresas ligadas ao setor educacional que a Educação a distância detém o maior crescimento no que se refere ao desenvolvimento da Educação nacional. Apesar do crescimento dessa modalidade, verificamos que, frente às possibilidades da legislação, ainda há muito a ser desenvolvido.

Na Educação Superior, dois tipos de curso nos chamam atenção em função da carência de oferta na modalidade a distância: os cursos sequenciais e os cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado. Sobre os cursos sequenciais, a SESu afirma:

Os cursos sequenciais constituem uma modalidade do ensino superior, na qual o aluno, após ter concluído o ensino médio, pode ampliar seus conhecimentos ou sua qualificação profissional. Destinam-se à obtenção ou atualização de qualificações técnicas, profissionais ou acadêmicas. Definidos por “campo do saber”, os cursos sequenciais não se confundem com os cursos e programas tradicionais de graduação, pós-graduação, ou extensão. Devem ser entendidos como uma alternativa de formação superior, destinada a quem não deseja fazer ou não precisa de um curso de graduação plena. (portal.mec.gov.br/sesu; acessado em 12/12/2008).

Muito se tem discutido na comunidade acadêmica acerca dos cursos sequenciais. Há os que aprovam e aceitam os sequenciais como novidade benéfica à Educação e os que veem tais cursos como de menor valor acadêmico. O poder público, entretanto, tem incentivado a criação e a oferta de tais cursos. Verificamos, no PNE, a seguinte orientação:

Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior

flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino. (PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

Apesar da orientação oficial, em pesquisa realizada na página da SESu, no decorrer de 2008 e 2009, quanto às instituições credenciadas e aos cursos autorizados, encontramos apenas duas instituições particulares a oferecer cursos sequenciais a distância: a Pontifícia Universidade Católica de Campinas e a Universidade da Amazônia. A primeira instituição oferece somente dois cursos: Curso superior de Formação Específica em Tecnologia da Informação e Curso superior de formação específica em Gestão de Recursos e Produção. Já a segunda instituição oferece quatro cursos:

- Curso Sequencial a distância de Elaboração e avaliação de projetos econômicos;
- Curso Sequencial a distância de Gestão em Turismo;
- Curso Sequencial a distância de Secretário .de unidade escolar; e
- Curso Sequencial a distância de Gestão empresarial

Quais as causas de tão poucas experiências e oportunidades? Por que não há instituição pública a oferecer cursos sequenciais a distância? Seria o descrédito das IES em relação aos sequenciais a causa da não-oferta?

Em relação a programas de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado, o problema se agrava, isso nos revelam as muitas questões levantadas em debate nos fóruns acadêmicos de pesquisa. É certo que a possibilidade de cursos de mestrado, doutorado a distância foi disciplinada pelo artigo 25, do Capítulo V, do Decreto n.º 5.622/05:

Os cursos e programas de mestrado e doutorado a distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor.

Os atos de autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento citados no caput serão concedidos por prazo determinado conforme regulamentação. (Decreto 5.622/05, artigo 25, caput e 1º parágrafo)

Entretanto, apesar da regulamentação, não encontramos sequer um programa acadêmico de pós-graduação *stricto sensu* a distância autorizado pela CAPES e registrado no endereço virtual da Secretaria de Educação a Distância.

Para nossa surpresa, porém, verificamos que o Anuário Brasileiro Estatístico da Educação Aberta e a Distância de 2007 revela que:

Pela primeira vez, registra-se um curso de pós-graduação *strictu sensu* (mestrado), tipo de curso que foi autorizado para a modalidade a distância apenas no final de 2005. (ABRAEad - 2007, p. 78)

O curso citado é o Mestrado profissional em Tecnologia da Informação e Comunicação na Formação em EAD e pertence à Universidade Norte do Paraná – UNOPAR, a qual expõe em sua página na WEB que:

O Programa de Mestrado profissional em Tecnologia da Informação e Comunicação na Formação em EAD tem a duração de 18 meses, é modular e tem como clientela, profissionais do ensino e do mercado de trabalho, que já trabalham ou desejam trabalhar com as Tecnologias da Informação e da Comunicação aplicadas ao Ensino a Distância. O Programa enfatiza estudos, técnicas e tecnologias voltados à qualificação de profissionais, desenvolvendo competências para análise de situações na busca de solução de problemas e reflexão crítica sobre a atuação profissional na sociedade.

O Programa é composto por 20% de carga horária presencial, organizada em encontros presenciais mensais às sextas, às 19:00h, e sábados, às 14:00h, que ocorrem nas unidades conveniadas. Divulgados em calendário acadêmico do programa, nos encontros presenciais são ministradas teleaulas via satélite, ao vivo, com interatividade síncrona. A carga horária de 80% é realizada por meio de atividades web, desenvolvidas em Ambientes Virtuais de Aprendizagem específicos. (http://www.unoparvirtual.com.br/mestrado_ead/; acessado em 04/02/09).

Embora não tenhamos encontrado informações a respeito da autorização no endereço eletrônico da CAPES, a UNOPAR informa-nos ainda que:

O Programa de Mestrado profissional em Tecnologia da Informação e Comunicação na Formação em EaD, é fruto da parceria por meio de um consórcio entre a Universidade Federal do Ceará e a Universidade Norte do Paraná. Trata-se do primeiro programa de Mestrado Profissional a Distância autorizado pela CAPES. (grifo nosso) http://www.unoparvirtual.com.br/mestrado_ead/; acesado em 04/02/09).

Ressalta-se também que o único programa de pós-graduação *stricto sensu* a distância encontrado nesta pesquisa não é um programa acadêmico, mas um mestrado profissional.

Regulamenta o parágrafo 2º do mesmo artigo 25 que: “Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do que dispõe o caput, no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação” (Decreto 5.622, artigo 25, 2º parágrafo).

Diante da clara regulamentação e dos quatro anos passados desde a outorga do Decreto n.º 5.622/05, perguntamo-nos por que a SEED, a SESu e a CAPES – instituições responsáveis por tal credenciamento ainda não o efetivaram. Por que ainda não foram instituídos programas de mestrado e doutorado a distância? Por que a Capes ainda não editou as normas a que faz referência o artigo 25 do Decreto n.º 5.622/05?

Talvez a resposta esteja na Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, que, no artigo 3º, o qual citamos abaixo, já regulamentava o assunto antes da publicação do Decreto 5.622/05. Talvez a Capes não tenha cumprido a norma legal em função da existência de anterior que já a cumpra. A orientação precisa do artigo abaixo ressalta a espécie que nos causa a inexistência de programas de pós-graduação *stricto sensu* no sistema de educação formal nacional.

Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* a distância serão oferecidos exclusivamente por instituições credenciadas para tal fim pela União, conforme o disposto no § 1º do artigo 80 da Lei 9.394, de 1996, obedecendo às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

§ 1º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância devem, necessariamente, incluir provas e atividades presenciais.

§ 2º Os exames de qualificação e as defesas de dissertação ou tese dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância devem ser presenciais, diante de banca examinadora que inclua pelo menos 1 (um) professor não pertencente ao quadro docente da instituição responsável pelo programa.

§ 3º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância obedecerão às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

§ 4º A avaliação pela CAPES dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* a distância utilizará critérios que garantam o cumprimento do preceito de equivalência entre a qualidade da formação assegurada por esses cursos e a dos cursos

presenciais. (Resolução CNE/CES Nº 1, DE 3 de abril de 2001, Artigo 3º).

A constatação de norma anterior ao Decreto 5.622/05 a regulamentar a modalidade a distância para programas de pós-graduação *stricto sensu* conduz a intensificar o questionamento da inexistência de mestrados e doutorados autorizados pela CAPES.

Quanto às normas para o credenciamento à Educação a distância, verificamos que o artigo 3º do Decreto n.º 5.622/05, o qual se refere à criação, à organização, à oferta e ao desenvolvimento de cursos e programas a distância, regula a equiparação entre estes cursos e a Educação presencial:

A criação, organização, oferta e desenvolvimento de cursos e programas a distância deverão observar ao estabelecido na legislação e em regulamentações em vigor, para os respectivos níveis e modalidades da educação nacional. (Decreto 5.622/05, artigo 3º, caput)

Estabelece o artigo que a Educação a distância deverá cumprir as mesmas regras da Educação Nacional para os tipos e as modalidades em que estiver sendo empregada. Dessa forma, verificamos que as exigências da Educação a distância são as mesmas da Educação presencial. Tal fato é importante, pois desfaz a idéia preconceituosa de algumas pessoas, as quais declaram que a Educação a distância não possui o mesmo valor que a presencial. Fica, no dispositivo legal, tão determinada quanto clara a igualdade de condições que deve existir entre as duas modalidades.

Os 1º e 2º parágrafos do artigo 3º do Decreto n.º 5.622/05 referenciam, respectivamente, essa igualdade no que diz respeito ao tempo de duração dos cursos e às transferências entre cursos presenciais e a distância:

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

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

(Decreto 5.622/05, artigo 3º, 1º e 2º parágrafos)

Nos dois assuntos tratados, orienta-se quanto à equidade entre as modalidades. Essa igualdade revoga, tacitamente, a flexibilidade de duração de cursos a distância regulada pelo parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto 2.494/98.

Entendemos que credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos para Educação a distância são assuntos deveras importantes já que poderão ou não incentivar o desenvolvimento de cursos e serão determinantes para sua qualidade em âmbito nacional.

A fim de alavancar tal desenvolvimento, o Decreto n.º 5.622/05, no artigo 7º, orienta que deve haver cooperação e integração entre os sistemas de ensino:

Compete ao Ministério da Educação, mediante articulação entre seus órgãos, organizar, em regime de colaboração, nos termos dos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Lei n.º 9.394, de 1996, a cooperação e integração entre os sistemas de ensino, objetivando a padronização de normas e procedimentos para, em atendimento ao disposto no art. 80 daquela Lei. (Decreto 5.622/05, artigo 7º, caput)

Num país de dimensões continentais como o Brasil, a articulação entre os sistemas estaduais e entre estes e o sistema federal é deveras importante. É preciso haver coerência entre o que se legisla e executa na esfera federal e o que se legisla e executa na esfera estadual. O artigo 7º faz referência aos artigos 8º, 9º, 10 e 11 da Lei 9.394/96. Tais artigos compõem o Título IV “Da Organização da Educação Nacional”, o qual define as funções das instâncias federal, estadual e municipal quanto às políticas públicas e à condução das atividades educacionais. Se a orientação deste artigo 7º fosse integralmente cumprida, haveria menos incoerências nas políticas públicas educacionais.

Não podemos deixar de destacar, em nossa análise, os Referenciais de Qualidade para Educação a distância citados no parágrafo único do artigo 7º:

Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser pautados pelos **Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância**, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino. (Decreto 5.622/05, artigo 7º, parágrafo único, grifo da lei)

Segundo o que compreendemos do texto legal, os critérios para credenciamento e renovação de credenciamento de instituições e autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância devem se pautar nas orientações desse documento. Em nossa pesquisa, encontramos dois documentos que fazem referência à qualidade da Educação a distância:

- Indicadores de qualidade para Cursos de graduação a distância, publicado também pela SEED em maio de 2000;
- Referenciais para Educação Superior a Distância, publicado pela SEED em agosto de 2007.

Como o Decreto n.º 5.622 data de 19 de dezembro de 2005 – data que precede a publicação dos Referenciais de Qualidade –, entendemos que o parágrafo único do artigo 7º referiu-se, aos Indicadores de qualidade para Cursos de graduação a distância; porém, atualmente, devem ser utilizados os Referenciais para Educação Superior a Distância. Inferimos que, talvez, o texto legal tenha utilizado o termo Referenciais numa antecipação do documento a ser produzido. Ressaltamos também que o Decreto n.º 5.622 se refere a Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância sem restringi-los a nenhum tipo ou modalidade de ensino, mas o documento da SEED refere-se especificamente à Educação Superior.

Numa sociedade democrática, é notório que, para um processo límpido e justo, a informação é imprescindível. É nesse contexto que se insere o artigo 8º do Decreto 5.622/05, o qual determina que:

Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, organizarão e manterão sistemas de informação abertos ao público com os dados de:

- I - credenciamento e renovação de credenciamento institucional;
- II - autorização e renovação de autorização de cursos ou programas a distância;
- III - reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos ou programas a distância; e
- IV - resultados dos processos de supervisão e de avaliação.

Parágrafo único. O Ministério da Educação deverá organizar e manter sistema de informação, aberto ao público, disponibilizando os dados nacionais referentes à educação a distancia. (Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005, artigo 8º)

A expressão Sistema de informação remete-nos às Tecnologias da Informação e da Comunicação. Consequentemente, à internet. É necessário reconhecer que o MEC –

responsável por essa disponibilização, segundo o parágrafo único do artigo, – tem cumprido a orientação legislativa. Os endereços eletrônicos dos órgãos envolvidos nas tarefas acima citadas – SEED, SESu e CAPES – mostram-se bem estruturados, com as informações necessárias, embora não sejam constantemente atualizadas. O acesso é fácil, o conteúdo bem organizado, e as informações e os dados disponibilizados são relevantes.

O credenciamento de instituições volta a ser tratado do artigo 9º ao artigo 17, compondo o 2º capítulo do Decreto n.º 5.622/05. Neste capítulo do Decreto, o credenciamento é bastante detalhado. Conforme os pressupostos de Bardin, um capítulo inteiro, composto por 8 artigos, dedicado, exclusivamente, ao credenciamento de instituições para Educação a distância tem algo a nos revelar sobre as políticas públicas: demonstra preocupação com o controle da qualidade da Educação a distância a ser oferecida no País.

O caput do artigo 9º do Decreto n.º 5.622/05 nada revela de novo em relação ao 2º parágrafo do artigo 2º do Decreto 2.494/98:

O Credenciamento de Instituição do sistema federal de ensino, a autorização e o reconhecimento de programas a distância de educação profissional e de graduação de qualquer sistema de ensino, deverão observar, além do que estabelece este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica e a regulamentação a serem fixadas pelo Ministro de Educação e do Desporto. (Decreto 2.494/98, artigo 2º, parágrafo 2º)

O ato de credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas. (Decreto 5.622/05, artigo 9º)

Os institutos legais definem que as instituições de ensino, sejam públicas ou privadas, estão aptas ao ato de credenciamento para Educação a distância. A novidade legislativa, porém, aparece no parágrafo único do artigo 9º do Decreto 5.622/05:

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

I - especialização;

II - mestrado;

III - doutorado; e

IV - educação profissional tecnológica de pós-graduação.

(Decreto 5.622/05, artigo 9º, parágrafo único)

Com a regulamentação de 2005, não apenas instituições de ensino podem solicitar credenciamento para Educação a distância, instituições de pesquisa científica e tecnológica também podem solicitá-lo. Porém, não quaisquer instituições de pesquisa. O texto legal restringe essas instituições com a seguinte qualificação: “de comprovada excelência e de relevante produção em pesquisa”. Intuímos, mais uma vez, o cuidado com e a qualidade da Educação a distância a ser oferecida no País, por meio do controle legal. Preocupamo-nos, no entanto, com os critérios a definir tal característica, a fim de evitar subjetividades na análise dessas instituições. Outro ponto interessante do parágrafo único assiste nos cursos a que podem essas instituições de pesquisa candidatar-se: especialização; mestrado; doutorado e educação profissional tecnológica de pós-graduação; conforme os incisos I a IV. Identificamos coerência da orientação com a realidade acadêmica, uma vez que, como instituições de pesquisa, estarão ligadas à pós-graduação *lato sensu* e, principalmente, à pós-graduação *stricto sensu*. Acreditamos que a aproximação da Educação a distância com instituições de pesquisa tende a promover aprofundamento teórico e metodológico dessa modalidade, pois a prática de refletir constantemente há de se voltar para a prática desenvolvida.

Infelizmente, porém, não encontramos nenhuma instituição entre as credenciadas pelo MEC que correspondesse à situação acima descrita. Perguntamo-nos, novamente, as razões. Falta de interesse dessas instituições em promover a Educação a distância? Descrédito em relação à modalidade? Entraves burocráticos ao credenciamento? Perguntamo-nos também que fazer diante da realidade encontrada? Como incentivar o incremento da orientação legislativa no contexto social e acadêmico?

O artigo 10 concentra-se no credenciamento de instituições para a Educação Superior a distância e centraliza os atos públicos no MEC. Dessa forma, estão impossibilitados os sistemas estaduais de ensino de promover tal credenciamento. A norma é coerente com o inciso IX, do artigo 9º da Lei 9.394/96, o qual estabelece que cabe à União “autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”. Educação Superior é competência federal, segundo a LDB. Quando observamos os demais capítulos do Título IV “Da Organização da Educação Nacional”, verificamos que a prioridade do sistema estadual é o Ensino Médio (LDB, artigo 10, inciso IV) e a prioridade do sistema municipal é o Ensino Fundamental (LDB, artigo 11, inciso V).

O artigo 11 do Decreto n.º 5.622/05 refere-se, especificamente, à competência dos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal. Regulamenta que cabe a esses sistemas o credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no nível básico e especifica, nos incisos I, II e III, respectivamente, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial e a Educação Profissional:

Compete às autoridades dos sistemas de ensino estadual e do Distrito Federal promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no nível básico e, no âmbito da respectiva unidade da Federação, nas modalidades de:

I - educação de jovens e adultos;

II - educação especial; e

III - educação profissional.

(Decreto 5.622/05, artigo 11º, caput)

Entendemos que os sistemas estaduais estão responsáveis pelo credenciamento do nível educacional sob a competência do sistema municipal, uma vez que este sistema não é citado em nenhum artigo do Decreto 5.622/05. Portanto, solicitações de credenciamento referentes ao Ensino Básico, não importando o nível ou a modalidade, devem ser dirigidas aos sistemas estaduais.

O artigo 11 possui, ainda, 3 parágrafos. O parágrafo 1º trata da atuação das instituições credenciadas pelos sistemas estaduais fora da unidade da Federação em que estiver sediada e para a qual foi credenciada. Parece haver coerência na normatização, pois, se a instituição foi credenciada por um sistema estadual, não pode operar fora de sua jurisdição. Se assim o desejar fazer, deverá ser credenciada para atuação nacional, a qual está sob jurisdição do sistema federal, ou pelo menos credenciar-se pelos sistemas estaduais abrangidos. O parágrafo 2º orienta quanto à cooperação e colaboração entre os sistemas envolvidos, exigindo que as informações sejam trocadas entre esses sistemas. O parágrafo 3º estabeleceu um prazo de 180 dias a partir da publicação do Decreto para que a SEED, em coordenação com os sistemas estaduais de ensino, editasse normas complementares sobre o assunto tratado. Na pesquisa que efetuamos, não encontramos os documentos referentes a tal normatização.

Os requisitos para formulação do pedido de credenciamento de instituição à Educação a distância são descritos no artigo 12 do Decreto 5.622/05. São 10 incisos, 4 alíneas e 2 parágrafos que especificam as exigências. Verificamos que as condições são bastante rígidas e podem mostrar-se limitadoras ao credenciamento. Isso demonstra, por

um lado, preocupação com o controle da qualidade da Educação a distância nacional. Porém, em contrapartida, favorece as universidades públicas, as quais dispõem de recursos para operacionalizar todas as exigências legais.

O inciso I prevê documentos que comprovam a legalidade da instituição que requer o credenciamento. São requeridas “habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor” (Decreto 5.622/05, artigo 12, inciso I). Habilitação jurídica refere-se ao Cadastro nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ – exigência legal para atuação institucional. Regularidade fiscal é um termo bastante amplo e que pode suscitar dúvidas. Requer-se cadastro fiscal regular, de acordo com as normas tributárias ou a inexistência de dívidas fiscais? Falta também objetividade ao termo capacidade econômico-financeira. Como comprová-la? Quais os critérios e os parâmetros para estabelecer-se tal capacidade? O texto legal remete à legislação em vigor. Porém, à qual legislação?

Ocorrem, de modo geral, dois tipos de referências feitas nos textos legais. Há indicações e referências precisas e objetivas, como a realizada no artigo 16 do Decreto 5.622/05: “O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância.” A referência é eficaz, pois indica o instituto legal a que a norma deve-se dirigir a fim de complementar a legislação utilizada. No entanto, há referências, como a feita no inciso I, do artigo 12, que aparecem soltas e não indicam o caminho da alusão. Esse tipo de referência pouco contribui para a condução das atividades reguladas no documento.

O inciso II pressupõe como requisito “histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso” (Decreto 5.622/05, artigo 12, inciso II). Essa norma apresenta teor bastante subjetivo. Em primeiro lugar, quem regula quando será o caso? Pode-se inferir que não é o caso quando se tratar de uma instituição nova, que ainda não possui histórico a relatar. Mas, será este o caso? Como afirmar? Em segundo lugar, qual o grau de avaliação desse histórico para a concessão pública do credenciamento? Se não se define legalmente quando é ou não o caso de apresentação de tal histórico, poder-se-á negar o pedido de credenciamento se a instituição não apresentar o histórico? Cremos que não, uma vez que não haveria legalidade na recusa oficial. Dessa forma, entendemos ser legalmente inócuo, conquanto conveniente, esse requisito para o credenciamento institucional.

Os incisos III e IV referem-se, respectivamente, à Educação Básica e à Educação Superior. O inciso III refere-se ao “plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos” (Decreto 5.622/05, artigo 12, inciso III); e o inciso IV, ao plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância” (Decreto 5.622/05, artigo 12, inciso IV).

Ressaltamos que, em relação à Educação Básica, nem o Ensino Médio regular nem o Ensino Fundamental foram aludidos no texto. Não entendemos a omissão desses níveis educacionais. Terá sido esquecimento do legislador? Ou quis deixar indícios de que não se deve promover a Educação a distância nesses níveis. Tais indícios demonstram incoerência interna da legislação, que indica a possibilidade de implementação da Educação a distância na Educação Básica como um todo, porém esquece ou exclui alguns níveis nos requisitos ao credenciamento. Em tópicos à frente, verificaremos os artigos que tratam especificamente, da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Profissional na Educação Básica. Já podemos concluir, porém, a partir do texto legal, que o poder público busca incentivar programas a distância para Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional em detrimento de cursos regulares a distância para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio.

O inciso IV refere-se à Educação Superior a distância e solicita um “plano de desenvolvimento institucional”. Não há diferenças indicadas que justifiquem a escolha vocabular diferenciada entre os níveis básico e superior. Tanto as escolas da Educação Básica são instituições de ensino, quanto as instituições de Educação Superior são escolas. Entendemos, por fim, que desejou o legislador apenas diferenciar os níveis por meio dos termos. Entretanto, o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) recebeu tratamento legal peculiar pela Lei 10.861/04. O documento *Eixos Temáticos Essenciais do PDI* descreve, minuciosamente, como ele deve ser elaborado. Analisaremos esse documento na seção 5.4.4.2.1, quando observarmos os critérios legais de avaliação institucional regulados pela Lei 10.861/04.

Os incisos VII e VIII trazem requisitos quanto ao pessoal envolvido na oferta da Educação a distância. O inciso VII referencia o “corpo técnico e administrativo” quanto à qualificação. Exige-se “garantia”. Entendemos ser essa garantia uma relação de

funções e cargos composta por pessoas qualificadas para o desenvolvimento do trabalho. Corpo docente qualificado é a exigência do inciso VIII: “apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância” (Decreto 5.622/05, artigo 12, inciso VIII). Aparece, novamente, na norma, a vaga expressão “legislação em vigor”. Questionamos qual é a base para pautar essa exigência?

Apesar disso, uma objetiva e precisa indicação é feita: o corpo docente deve ter, preferencialmente, formação para o trabalho com educação a distância. Esta observação reforça a necessária especialização do trabalho com Educação a distância. Produção de material didático, orientação a distância, uso da tecnologia são apenas algumas das peculiaridades desta docência. No sentido de prover essa demanda, já há diversos cursos de pós-graduação que oferecem especialização em Educação a distância. Isso também demonstra o quão distintiva é essa modalidade de Educação. Inclusive, o único curso de pós-graduação *stricto sensu* que encontramos a distância é, como vimos neste mesmo capítulo, um curso de formação para o desenvolvimento dessa modalidade. A formação para o trabalho com Educação a distância é, portanto, um ponto chave para o sucesso da modalidade. A inserção dessa exigência no texto legal encontra amparo e guarida no contexto de uma prática pedagógica consciente.

A indicação da docência entre os requisitos para o credenciamento remete-nos à discussão do início deste capítulo e do capítulo 3º, quando ressaltamos a importância do papel docente para a caracterização e para a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Encontrar, no Decreto 5.622/05, entre os elementos necessários ao credenciamento a função docente demonstra amadurecimento da legislação de Educação a distância, uma vez que o Decreto 2.492/98 não fazia nenhuma referência a ela. O Decreto 5.622/05 refere-se à docência de maneira superficial na definição de Educação a distância, constante do artigo 1º. Entretanto, a inclusão, dentre as exigências de credenciamento, da docência com formação específica para Educação a distância indica, com clareza, a valorização do trabalho do professor e do tutor.

O inciso IX traz à tona as parcerias entre instituições nacionais de ensino e estrangeiras para a oferta da Educação a distância. É uma regra lógica e simples, pois, se a instituição nacional pretende oferecer curso ou programa de Educação a distância em

sociedade com outra instituição nacional ou com um estabelecimento de ensino estrangeiro, deve apresentar os acordos de cooperação celebrados.

O inciso X do artigo 12, do Decreto 5.622/05, orienta quanto aos serviços de suporte e infra-estrutura para base da Educação a distância. São requisitos importantes para que o fazer pedagógico possa ser operacionalizado. Este inciso requer “descrição detalhada”. Verificamos, mais uma vez, o controle com a qualidade, no texto legislativo, em relação ao credenciamento para Educação a distância. Seguem-se, ao inciso X, quatro alíneas com os itens a serem descritos:

- a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;
- b) laboratórios científicos, quando for o caso;
- c) pólos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso;
- d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância. (Decreto 5.622/05, artigo 12, alíneas a, b, c, d).

Quanto a esse requisito, precisamos considerar que a explosão nacional da Educação a distância, nos últimos anos, promoveu diversas experiências que precisam ser avaliadas e controladas. Criou-se, inclusive, a falsa impressão de que é fácil ganhar dinheiro com a Educação a distância. Notícia veiculada pela Secretaria de Educação a Distância, por meio de sua página eletrônica, em 21/11/2008, mostra que o Ministério da Educação desativou 1.337 pólos de educação a distância em todo o país. Explica o texto que a medida resultou de processo de supervisão em instituições de ensino desde o início do ano. A fiscalização apontou diversas irregularidades em pólos de atendimento presencial aos alunos, como ausência de coordenadores, falta de laboratórios de informática e bibliotecas. São palavras do atual (2008) Ministro da Educação, Fernando Haddad: “Está mais do que provado que a educação a distância pode ser oferecida com excelência. Por isso, não podemos correr o risco de instituições ainda mal estruturadas ampliarem, de maneira desordenada, a oferta de vagas sem garantir os direitos dos estudantes” (portal.mec.gov.br/seed; acessado em 12/11/08).

Ressalta-se, a partir dessa notícia, a importância do inciso X do artigo 12 do Decreto 5.622/05 e suas alíneas. A qualidade precisa ser preservada em toda e qualquer forma de educação nacional. Porém, na Educação a distância, para que se firme como modalidade confiável, essa preocupação precisa ser ainda mais expressiva. Importante é destacar também que a Secretaria de Educação a Distância disponibiliza, em seu endereço eletrônico (portal.mec.gov.br/seed), relação atualizada das instituições credenciadas e dos pólos autorizados para funcionamento.

O artigo 12 termina com dois parágrafos. O 1º ressalta a necessidade de a solicitação de credenciamento da instituição vir acompanhada de projeto pedagógico de pelo menos um curso ou programa a distância. É óbvia essa necessidade, já que fora exigida no inciso IV do artigo em tela; apesar de aparecer repetida, não descartamos sua importância no texto legal. Entendemos sua função como reforço, apesar da repetição. Se se solicita credenciamento para oferta de Educação a distância, qual curso se tem a ofertar? O parágrafo 2º prevê que, no caso de instituições de ensino que estejam em funcionamento regular, poderá haver dispensa integral ou parcial dos requisitos citados no inciso I deste artigo: “habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira” (Decreto 5.622, artigo 12, inciso I).

O artigo 13 do Decreto n.º 5.622/05, continuando a descrever as exigências para o credenciamento de cursos e programas na modalidade a distância, descreve a elaboração do Projeto Pedagógico a ser apresentado no ato da solicitação de credenciamento. O artigo 13 possui 3 incisos e 4 alíneas. O 1º inciso refere-se às diretrizes curriculares nacionais e estabelece a coerente obediência a tais documentos. O 2º inciso prevê a indicação de atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais. O 3º inciso, o qual se desdobra em 4 alíneas busca orientar a descrição da concepção pedagógica do curso. Para isso, requer que o projeto pedagógico descreva currículos, número de vagas, sistema de avaliação, prevendo avaliações presenciais e a distância e atividades presenciais obrigatórias.

A validade do credenciamento é o assunto do parágrafo 4º do artigo 2º do Decreto 2.494/98 e do artigo 14 do Decreto 5.622/05, ambos estabelecem que o prazo de regularidade é de até cinco anos. Após esse prazo, o credenciamento deve ser renovado mediante outro processo de avaliação. O prazo estabelecido mostra-se de boa medida para que a instituição promova o desenvolvimento de sua prática educacional.

Em 5 anos, a instituição terá oportunidade de concluir, integralmente, as atividades de pelo menos um ciclo do curso autorizado. Assim sendo, o processo de avaliação para renovação do credenciamento poderá verificar todo o processo educacional e seus resultados. Por outro lado, a indicação de renovação em 5 anos requer tanto da instituição quanto do poder público constante atualização e aperfeiçoamento de processos e condutas, o que vem a contribuir para a excelência da modalidade a distância da educação.

O parágrafo 1º do artigo 14 determina que o início das atividades do curso autorizado deve ocorrer em até 12 meses da data de publicação da autorização. Destaca que, neste período, não pode haver transferência do curso que foi autorizado para outra instituição nem da instituição que teve o curso autorizado para outra mantenedora. É nítida a preocupação com fraudes ao sistema de credenciamento de instituições e autorização de cursos para Educação a distância. A norma busca resguardar o sistema oficial de ensino de atitudes de má fé, quando uma instituição credenciada poderia solicitar e receber autorização para funcionamento de curso a distância e depois repassar essa autorização a outra instituição. Outra situação de má fé resguardada é a de uma instituição credenciar-se para a atividade sob uma mantenedora e, após o credenciamento, transferir-se para outra mantenedora, a qual não cumprisse os requisitos para o credenciamento. Se o prazo não for cumprido, a autorização perde sua eficácia legal é o que regula o 2º parágrafo.

O 3º parágrafo determina que, assim como o credenciamento, sua renovação será concedida por prazo não superior aos cinco anos referidos. A limitação temporal do credenciamento institucional, conforme já argumentamos, mostra-se bastante adequada para a manutenção da qualidade educacional do sistema. O 4º parágrafo refere-se ao artigo 16, que trata do sistema de avaliação institucional e regula que os resultados da avaliação do curso devem ser considerados quando da análise da solicitação de renovação do credenciamento. Acreditamos que, mais que considerada, tal avaliação deve ser a base para os critérios de renovação.

O credenciamento territorial da Educação a distância é o tema do artigo 15 do Decreto 5.622/05. Sentimos algumas desordens semânticas no conteúdo do texto. O artigo é composto de dois parágrafos: o 1º trata especificamente da Educação Superior a

distância, e o 2º da passividade recursal das decisões do órgão público credenciador – entenda-se o MEC por meio da Secretaria de Educação a Distância:

O ato de credenciamento de instituições para oferta de cursos ou programas a distância definirá a abrangência de sua atuação no território nacional, a partir da capacidade institucional para oferta de cursos ou programas, considerando as normas dos respectivos sistemas de ensino.

A solicitação de ampliação da área de abrangência da instituição credenciada para oferta de cursos superiores a distância deverá ser feita ao órgão responsável do Ministério da Educação.

As manifestações emitidas sobre credenciamento e renovação de credenciamento de que trata este artigo são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino. (Decreto 5.622/05, artigo 15, caput, 1º e 2º parágrafos)

As desordens concentram-se no caput do artigo e ocorrem porque não se definiu o nível educacional que se está legislando. Dessa forma, somos direcionados a entender que o texto refere-se a todas as modalidades e níveis educacionais. Assim entendido, o texto gera dúvidas, pois, se o nível é o da Educação Superior, não há que se questionarem as normas dos demais sistemas de ensino, já que esse nível é normatizado, exclusivamente, pelo sistema federal de ensino, como bem articula o 1º parágrafo.

Porém, se entendermos o texto, excluindo a Educação Superior (uma vez que está sendo definida no parágrafo 1º), não há que se falar em abrangência no território nacional, pois o credenciamento de instituições e a autorização de cursos e programas a distância para a Educação Básica e Educação de Jovens e Adultos estão sob a competência dos sistemas estaduais de ensino, que só podem conceder tais atos legais dentro sua própria jurisdição estadual. O 2º parágrafo prevê a possibilidade legítima de questionar-se, por meio de recurso, a negação de determinada solicitação de credenciamento ou renovação de credenciamento institucional. É previsto “recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino”. Porém, qual seria esse órgão normativo? O órgão normativo não foi o que negou o credenciamento? Avaliando em termos concretos, se um pedido de credenciamento é negado pela SEED, a quem cabe julgar? O MEC seria o responsável? E se o sistema em que foi negado o credenciamento for estadual? A norma prevê recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino. Dessa forma, não pode o MEC interferir?

Para finalizar a análise, saltaremos do Capítulo II, que trata do credenciamento, para o último capítulo do Decreto 5.622/05, que se intitula Disposições finais, pois encontramos orientações legais relativas ao credenciamento para Educação a distância.

O artigo 32 do Decreto 5.622/05 regulamenta a permissão de cursos de ensino experimental a distância:

Nos termos do que dispõe o art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996, é permitida a organização de **cursos ou instituições de ensino experimentais** para oferta da modalidade de educação a distância. (Decreto 5.622/05, artigo 32, grifo nosso)

A expressão “cursos ou instituições de ensino experimentais” mostra-se inócua no sistema educacional, uma vez que nada designa de especial ou particular. As instituições e os cursos novos, quando são implementados, podem ser classificados como experimentais, já que a autorização é dada por tempo determinado e ocorrerá avaliação para manutenção da autorização ou reconhecimento do curso. Como toda regulamentação para credenciamento e autorização já foi instituída nos artigos do Capítulo II, perguntamo-nos qual a finalidade do artigo 32. Não nos aprofundaremos nesse debate, pois foge ao escopo dessa pesquisa. Apenas inferimos que o artigo 32 mostra-se como resquício da LDB, que também traz no artigo 81, do Título VIII – das Disposições finais –, o seguinte texto: “É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei” (Lei 9.394/96, artigo 81).

Segundo o artigo 33 do Decreto 5.622/05, os atos públicos de credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos e programas a distância deverão ser veiculados pelas próprias instituições credenciadas nos documentos institucionais e nos materiais de divulgação:

As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância deverão fazer constar, em todos os seus documentos institucionais, bem como nos materiais de divulgação, referência aos correspondentes atos de credenciamento, autorização e reconhecimento de seus cursos e programas.

Os documentos a que se refere o caput também deverão conter informações a respeito das condições de avaliação, de certificação de estudos e de parceria com outras instituições.

Comprovadas, mediante processo administrativo, deficiências ou irregularidades, o Poder Executivo sustará a tramitação de

pleitos de interesse da instituição no respectivo sistema de ensino, podendo ainda aplicar, em ato próprio, as sanções previstas no art. 17, bem como na legislação específica em vigor. (Decreto 5.622/05, artigo 33, caput, 1º e 2º parágrafos)

O parágrafo 1º do artigo 33 volta-se à parte documental e relaciona algumas informações obrigatórias aos documentos do caput. Condições de avaliação e de certificação de estudos e de parceria são os pontos citados. O 2º parágrafo regulamenta sanções administrativas para as instituições com deficiências ou irregularidades quanto aos aspectos de informação ao público. Avaliamos que, devido à importância e particularidade social do tema, deveria estar regulamentado em artigo próprio. O 2º parágrafo referencia ainda o artigo 17 do Decreto 5.622/05 como base de tais sanções. Esse artigo será analisado no tópico 5.4.4.2 – Avaliação institucional, deste trabalho.

Revela-nos o artigo 17 a preocupação legal com a difusão à sociedade da qualidade da própria instituição a partir da avaliação pública. Já destacamos, neste trabalho, o empenho público na informatividade dos endereços eletrônicos. Destacamos, como exemplo dos órgãos oficiais de controle às instituições, notícia veiculada em 27 de abril de 2009 referente a um novo sistema de busca de instituições e polos que oferecem cursos de educação a distância.

Um novo sistema de busca de instituições e polos que oferecem cursos de educação a distância está disponível no Portal do Ministério da Educação a partir desta segunda-feira, 27. A ferramenta, chamada de Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para a Educação a Distância e Pólos de Apoio Presencial (SIEAD), permite consultas sobre as instituições credenciadas.

Para o diretor de regulação e supervisão em educação a distância do Ministério da Educação, Hélio Chaves Filho, o SIEAD deverá coibir irregularidades por parte de instituições não credenciadas e auxiliará o cidadão a fazer a melhor escolha. “O sistema torna o processo mais transparente com a divulgação dos dados”, diz.

Os estudantes terão, por meio do SIEAD, acesso às informações sobre as 186 instituições de ensino credenciadas junto ao MEC, como portaria, tipo e situação do credenciamento. Os dados sobre os polos de apoio presencial, onde são feitos os atendimentos aos estudantes, também estão no sítio. A busca pode ser feita por região, estado ou município.

O instrumento faz parte de um processo de supervisão intensificado desde o início de 2008 pelo Ministério da Educação. Desde lá foram supervisionadas 13 instituições,

beneficiando 462 mil alunos, representando 61% do total de 760.599 estudantes de educação a distância no país. Assessoria de Imprensa da Seed. (<http://portal.mec.gov.br>; acessado em 29/04/09).

Os artigos 34 e 35 do Decreto 5.622/05 regulam a transição da anterior legislação para a atual. O caput do artigo 34 previu 365 dias para adequação das instituições às novas regras. Como o Decreto 5.622/05 foi publicado em 19 de dezembro de 2005, o prazo já expirou há quase 3 anos. Logo, hoje em dia, as instituições já precisam estar de acordo com as normas.

O 1º parágrafo do artigo 34 regula que as instituições de ensino superior credenciadas exclusivamente para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* deverão solicitar ao Ministério da Educação a revisão do ato de credenciamento. Entendemos que a grande quantidade de cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância e a ausência de normas mais rígidas de credenciamento no Decreto 2.494/98 orientaram o legislador a especificar, neste parágrafo, a obrigatoriedade de tal revisão. O 2º parágrafo preserva o direito dos estudantes matriculados em cursos a distância antes da publicação do Decreto 5.622/05. A norma, que aparenta ser desnecessária, resguarda os alunos em caso de alguma suspensão de credenciamento que viesse a ser realizada pelo MEC. Não encontramos registro de nenhum caso em que isso tenha ocorrido.

O artigo 35 regula que instituições de Educação Superior cujos cursos e programas superiores tenham completado, na data de publicação do Decreto 5.622/05, mais da metade do prazo concedido no ato de autorização concedido pelo MEC devem solicitar o reconhecimento num prazo de 180 dias a contar da publicação do Decreto. Essa norma parece conduzir a uma “arrumação da casa”, com o reconhecimento de cursos anteriormente autorizados. Dessa forma, novos processos de solicitação de autorização de cursos ocorrerão conforme a nova legislação. Além disso, ao solicitar o reconhecimento, as instituições, obrigatoriamente, teriam de adequar-se às regras da regulamentação vigente.

5.4.3 – Certificação da Educação a distância

A certificação ou diplomação era regulamentada pelo artigo 2º do Decreto 2.494/98. A normatização estabelecia as condições básicas necessárias para a gestão da Educação a distância quanto aos diplomas e certificados:

Os cursos a 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, nos termos deste Decreto e conforme exigências pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (Decreto 2.494/98, artigo 2º, caput)

Segundo o artigo 4º do Decreto 2492/98, poderia haver transferência e aproveitamento de créditos entre a Educação a distância e a Educação presencial. Diplomas e certificados obtidos por meio da Educação a distância em instituições nacionais credenciadas, segundo o decreto revogado, têm validade nacional; porém deve haver revalidação de diplomas obtidos em instituições de Educação a distância do exterior, conforme as regras da Educação presencial.

Atualmente em vigor, o artigo 5º do Decreto n.º 5.622/05 mantém as mesmas orientações quanto à diplomação e à certificação:

Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional. (Decreto 5.622/05, artigo 5º, caput)

Conforme o parágrafo único desse artigo, a expedição dos documentos precisa, necessariamente, ser feita por instituições credenciadas, e o registro realizado conforme uma legislação pertinente, a qual não foi definida. O 6º artigo regula que convênios e os acordos de cooperação entre instituições nacionais ou entre nacionais e estrangeiras devem ser analisados e homologados pelos órgãos oficiais responsáveis, para que os diplomas e certificados emitidos tenham validade nacional.

A regulamentação da validação de diplomas emitidos por instituição estrangeira está normatizada pelos artigos 27 e 28 do Decreto 5.622/05. O caput do artigo 27 determina que a validação seja realizada somente por universidades públicas e que mesmo os cursos superiores de graduação realizados em convênios com instituições particulares nacionais devem passar pela validação da universidade pública nacional. O

parágrafo 1º do artigo 27 define que os discentes podem ser avaliados por meio de provas ou exames a fim de verificar conhecimentos, competências e habilidades concernentes à área de diplomação. Além das avaliações, os portadores de diplomas estrangeiros podem ainda ser conduzidos à complementação de estudos, caso não atinjam os resultados esperados na avaliação.

O parágrafo 2º faz referência a acordos internacionais de reciprocidade e equiparação. Entendemos que tais acordos podem ser estabelecidos entre instituições de ensino autônomas. Nesse sentido, questionamos: se uma IES particular nacional que não possua autonomia universitária constituir convênio de reciprocidade com uma IES estrangeira, será necessário submeterem-se os alunos certificados pela IES estrangeira, por meio de convênio com instituição nacional privada, ao crivo de uma universidade pública nacional. Não discordamos de tal avaliação, uma vez que resguarda o sistema formal de ensino. Entretanto, percebemos certas contradições entre os parágrafos em situações práticas.

O artigo 28 estabelece as mesmas regras do artigo 27 para os cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, ou seja, a submissão à avaliação de uma universidade pública para validação do diploma emitido por instituição de ensino estrangeira:

Os diplomas de especialização, mestrado e doutorado realizados na modalidade a distância em instituições estrangeiras deverão ser submetidos para reconhecimento em universidade que possua curso ou programa reconhecido pela CAPES, em mesmo nível ou em nível superior e na mesma área ou equivalente, preferencialmente com a oferta correspondente em educação a distância. (Decreto 5.622/05, artigo 28)

Nos termos finais, o artigo institui uma regra que resguarda ao aluno o direito de ser avaliado por pessoas capacitadas em sua área de formação, mas cria impossibilidades. A regra diz respeito ao nível da instituição nacional que avaliará a formação e a diplomação conferidas pela instituição de ensino estrangeira. A IES nacional deverá possuir curso ou programa reconhecido pela CAPES, em mesmo nível ou em nível superior e na mesma área ou equivalente. O que se mostra coerente, pois, como regra geral, não deve o menor avaliar o maior, nem caberia a avaliação ser

realizada por pessoas sem conhecimento aprofundado na área. No entanto, tal especificidade pode impedir a ampliação dos campos de pesquisa no País. A exigência desestimula a busca por formação em áreas ainda não consolidadas no Brasil. Além disso, o documento legal indica que se deve dar preferência a instituições nacionais que ofereçam tais cursos na modalidade a distância, o que leva a uma impossibilidade, uma vez que não há nenhum programa de pós-graduação *stricto sensu* a distância autorizado, muito menos reconhecido pela CAPES no Brasil.

5.4.4 – Avaliação em Educação a distância

Na avaliação conduzimo-nos a observar as duas dimensões que devem ser contempladas em um projeto de Educação a distância: “a que diz respeito ao processo de aprendizagem e a que se refere à avaliação institucional” (Referenciais de Qualidade para Educação Superior a distância, MEC, 2007).

5.4.4.1 – Avaliação discente

Os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a distância, quanto à avaliação dos alunos, orientam que:

Na educação a distância, o modelo de avaliação da aprendizagem deve ajudar o estudante a desenvolver graus mais complexos de competências cognitivas, habilidades e atitudes, possibilitando-lhe alcançar os objetivos propostos. Para tanto, esta avaliação deve comportar um processo contínuo, para verificar constantemente o progresso dos estudantes e estimulá-los a serem ativos na construção do conhecimento. Desse modo, devem ser articulados mecanismos que promovam o permanente acompanhamento dos estudantes, no intuito de identificar eventuais dificuldades na aprendizagem e saná-las ainda durante o processo de ensino-aprendizagem. (MEC – 2007, p. 16)

Entretanto, o artigo 7º do Decreto 2.494/98 e o artigo 4º do Decreto n.º 5.622/05 parecem conduzir o assunto em direção contrária:

A avaliação do rendimento do aluno para fins de promoção, certificação ou diplomação, realizar-se-á no processo por meio de exames presenciais, de responsabilidade da Instituição credenciada para ministrar o curso, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto autorizado. (Decreto 2.494/98, artigo 7º)

A avaliação do desempenho do estudante para fins de promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

- I - cumprimento das atividades programadas; e
- II - realização de exames presenciais.

Os resultados dos exames citados no inciso II deverão prevalecer sobre os demais resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância. (Decreto 5.622/05, artigo 4º, caput e 2º parágrafo)

A legislação, tanto a revogada quanto a em vigor, valoriza o aspecto presencial e pontual sobre as atividades a distância. Consideramos essa valorização, generalizada como está no corpo da lei, certo descrédito à modalidade educacional em estudo e uma oposição ao previsto nos Referenciais de Qualidade. Reconhecemos que houve melhoria deste aspecto no texto do Decreto 5.622/05, uma vez que passa a se referir a atividades não-presenciais.

O 1º parágrafo do artigo 4º, do Decreto 5.622/05, determina, coerentemente com princípios educativos, que os exames sejam elaborados pela “própria instituição de ensino credenciada, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto pedagógico do curso ou programa”. Delegar a outra instituição, mesmo que credenciada, o poder de aprovar ou reprovar um aluno pode causar distorções no processo de ensino-aprendizagem. A avaliação deve ser coerente com o projeto pedagógico, com o currículo, com o planejamento e assim por diante. Por isso, quem deu a formação é que deve avaliar se seus objetivos foram ou não alcançados. Hoje em dia, com o crescimento dos processos de avaliação externa, tal afirmação é fundamental.

Já o 2º parágrafo foge à coerência dos princípios educacionais básicos, quando determina que, além da obrigatoriedade de exames presenciais, estes devem prevalecer sobre a avaliação realizada a distância. Como já nos referimos, quando do comentário às atividades obrigatoriamente presenciais, há casos em que a avaliação poderia ser realizada a distância sem prejuízo para o andamento do curso, bem como para sua valorização. Há cursos em que a avaliação presencial será imprescindível em razão das suas características pedagógicas. Porém, há também cursos em que a avaliação pode ser

feita, com rigidez e seriedade, sem a presença física do aluno, ou, inclusive, por meio de recursos midiáticos.

Entendemos serem as atividades programadas, a que se refere o inciso I do 2º parágrafo do artigo em tela, avaliações realizadas durante o curso como produção de textos e trabalhos em grupo ou individuais. Se analisarmos que se faz um curso a distância pela impossibilidade ou dificuldade de estar-se presente fisicamente, as obrigatórias avaliações presenciais deverão estar restritas a algum momento específico e reduzido do curso. Essa avaliação, portanto, representará um momento único e isolado no processo de construção do conhecimento, e não a realidade discente durante o curso, como o fazem as atividades programadas e orientam os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior.

Reconhecemos que o texto legal não suprime ou impede que sejam realizadas avaliações no decorrer das atividades educacionais a distância, porém questionamos a supervalorização orientada para a avaliação presencial. Inferimos que seja a possibilidade de fraude a grande preocupação legal com essa orientação. Entretanto, questionamos se avaliar presencialmente o aluno realmente inibirá a possibilidade de haver ardis dolosos em tais testes e sabatinas.

5.4.4.2 – Avaliação institucional

A avaliação das instituições não é tratada pelo Decreto 2.494/98, que apenas indicava, no artigo 9º, que: “O Poder Público divulgará, periodicamente, a relação das Instituições credenciadas, recredenciadas e os cursos ou programas autorizados” (decreto 2.494/98, artigo 9º). O Decreto 5.622/05 propôs-se, no artigo 16, a regular o assunto. Porém, fê-lo de modo preocupante, pois as orientações focalizaram, especificamente, a Educação Superior, esquecendo os demais níveis e modalidades da Educação nacional:

O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância. (Decreto 5.622/05, artigo 16)

A Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, indicada pelo artigo 16 do Decreto 5.622/05 como referência para o sistema de avaliação da Educação Superior a distância, institui SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) e estabelece as diretrizes legais para avaliação para as instituições que ministram a Educação Superior, na modalidade presencial. Faremos, na próxima seção deste trabalho, breve exposição desse instituto legal.

O artigo 17 do Decreto 5.622/05 regulamenta procedimentos para intervenção investigativa e punitiva a instituições em que forem identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições estabelecidas pelo Decreto 5.622/05 ou pela Lei 10.861/04.

A intervenção e a punição serão realizadas pelos órgãos competentes nos respectivos sistemas de ensino, os quais devem promover – conforme os incisos I a IV do artigo 17 do Decreto 5.622/05 – diligências, sindicâncias ou processos administrativos a fim de suspender o reconhecimento de cursos superiores ou a renovação de autorização de cursos da educação básica ou profissional; bem como o descredenciamento da instituição para educação a distância.

O texto do parágrafo 1º do artigo 17 remete-nos à avaliação de que trata a Lei 10.861/04 como ponto balizador para a interferência oficial nas instituições educacionais:

A instituição ou curso que obtiver desempenho insatisfatório na avaliação de que trata a Lei n.º 10.861, de 2004, ficará sujeita ao disposto nos incisos I a IV, conforme o caso. (Decreto 5.622/05, artigo 17, 1º parágrafo)

Essa avaliação é o ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Examinaremos o tema, a seguir, na análise da Lei 10.861/04.

Ressaltamos a observação constitucional inclusa no caput do artigo 17, do Decreto 5.622/05, em relação à ampla defesa e ao contraditório. Deveras importante para resguardar injustiças no decorrer das ações e prevenir anulações judiciais. Além disso, o parágrafo 2º prevê ainda os recursos cabíveis às ações executivas. Entendemos serem recursos administrativos que devem estar disponíveis pelas próprios órgãos responsáveis pela aplicação das penalidades, já que, para os recursos judiciais, não há necessidade de previsão legal.

5.4.4.2.1 – A Lei 10.861/04

Começamos esta sucinta análise ressaltando que a Lei 10.861/04 não se refere especificamente à Educação a distância. Como dissemos anteriormente, estabelece-se, por meio dela, o SINAES, o qual foi desenvolvido para regular a Educação Superior presencial. Entretanto, essa Lei foi indicada pelo artigo 16 do Decreto 5.622/05 como subsídio para avaliação da Educação Superior a distância. Como verificar o tratamento dado legalmente à avaliação é um dos objetivos deste trabalho, observaremos alguns aspectos dessa Lei.

Estabelecemos, num quadro analítico (conforme os já apresentados neste trabalho), os temas dos 16 artigos e seus parágrafos da Lei 10.861/04. Esse quadro não foi incluído no corpo do trabalho, por não ser um documento próprio da Educação a distância, porém encontra-se, junto com a Lei, nos anexos ao texto principal.

Não há em nenhum dos artigos da Lei 10.861/04, uma referência explícita à Educação a distância, uma vez que ela não foi preparada com tal objetivo. Apesar disso ou, talvez, exatamente por essa razão, é necessário reconhecer a importância de a avaliação da Educação Superior, ministrada presencialmente ou a distância, ser regida pelo mesmo documento legal. Observa-se, pelo ano de publicação, que o Decreto 5.622/05 “aproveitou-se” do dispositivo legal já existente para regular uma relevante área educacional.

Mais uma vez, indicamos a importância de tal unidade legal para a valorização da modalidade a distância frente aos que a desmerecem por desacreditar de sua seriedade. O aluno graduado a distância será submetido ao ENADE assim como o aluno formado presencialmente. A instituição credenciada e os cursos autorizados para a Educação Superior a distância serão avaliados assim como os cursos ministrados presencialmente pelas IES. Quando da preparação para a abertura da Universidade Aberta do Brasil, Ronaldo Mota, à época, Secretário de Educação a distância, declarou que:

Os cursos oferecidos pela Universidade Aberta do Brasil serão avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Uma vez que a avaliação é sobre a instituição, os cursos a distância passarão pelos mesmos critérios dos presenciais. (ABRAEad -2006, p. 125)

Dado muito relevante do SINAES é o tripé que sustenta do sistema de avaliação. Avaliam-se a instituição (neste ponto, as instalações), os cursos (neste ponto, os docentes) e os discentes (Lei 10.861/04, artigo 2º). Essa tríplice avaliação estabelece parâmetros bastante realistas e proporciona uma visão ampla das condições da Educação Superior e das razões dos sucessos ou insucessos. Segundo o Ministro da Educação Fernando Hadad:

Os três componentes do SINAES (avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho dos estudantes) dialogam entre si; a avaliação se tornou a base da regulação, em um desenho institucional que criou um marco regulatório coerente, assegurando ao Poder Público maior capacidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de supervisão sobre o sistema federal de Educação superior, o que abre às boas instituições condições de construir sua reputação e conquistar autonomia. (Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas, p. 31)

A orientação dos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior destaca que o SINAES deve gerar um processo de autoavaliação constante. As IES devem delinear e implementar sistemas próprios de avaliação institucional, inclusive ouvidorias, que busquem efetivas melhorias de qualidade nas condições de oferta dos cursos e no processo pedagógico de um modo geral. Tal autoavaliação, segundo os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior, deve configurar-se em:

processo permanente e consequente, de forma a subsidiar o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e pedagógico, produzindo efetivamente correções na direção da melhoria de qualidade do processo pedagógico coerentemente com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (Referenciais de Qualidade para a Educação Superior, p. 17).

O Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006 regulamenta a Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 e dispõe, conforme o artigo 1º, sobre o “exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino”. Entretanto não o analisamos neste trabalho. Buscamos verificar aspectos acerca da avaliação na Educação a distância e percebemos, na leitura do Decreto 5.773/06, que nos distanciávamos desse alvo ao nos aprofundar especificamente no tratamento da avaliação da Educação Superior. Porém, é

necessário declarar que muito nos interessou continuar o estudo deste tão importante tema, o qual prosseguiremos após o término desta etapa acadêmica.

A partir da Lei 10.861/04, foi elaborado um importante documento no cenário da avaliação da Educação a distância: o instrumento de autorização de curso para oferta na modalidade a distância (resumo do documento, contendo os aspectos de avaliação encontra-se anexo ao trabalho). Esse documento, que é utilizado para avaliação a fim de conceder autorização de cursos a distância como para renovação dessa autorização, aspectos relevantes para a qualidade de um curso ministrado nessa modalidade.

Conforme prevê a Lei 10.861/04, os itens listados nesse documento para avaliação institucional são escalonados em cinco níveis conceituais que qualificam a solicitação de autorização de curso presencial ou a distância:

A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (Lei 10.861/04, artigo 3º, parágrafo 3º).

Verificamos que os itens relacionados para avaliação são importantes para a abertura e manutenção de um curso ministrado a distância. Dentre esses itens, destacamos o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional. Tal documento está previsto no artigo 12, inciso IV, do Decreto 5.622/05, conformes vimos na seção 5.4.2, na qual estudamos o as normas para o credenciamento à Educação a distância. As diretrizes para elaboração do PDI compõem o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC dizem-nos que:

O PDI deverá ser apresentado pela instituição na forma de novo processo no Sistema SAPIEnS, no momento em que o interessado solicitar ao MEC, por intermédio do Sistema SAPIEnS, o credenciamento de Instituição de Educação Superior, ou credenciamento periódico de Instituição de Educação Superior, ou autorização de cursos superiores de graduação, tecnológicos, sequenciais, ou credenciamento de Instituição para a oferta de ensino a distância, ou autorização de cursos fora de sede para as universidades. Ressalta-se que as Instituições deverão apresentar seus PDI's a cada 5 (cinco) anos, tendo em vista o período de vigência estabelecido pela legislação vigente. (Diretrizes para Elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI – SAPIENS/DESUP/SESU/MEC – 2004, p. 1)

Embora a Lei 10.861/04 apresente normatização bastante complexa e sua enunciação, por meio do artigo 16 do Decreto 5.622/05, para a Educação a distância revele e valorize a equidade entre as modalidades presencial e a distância; ponderamos a necessidade de indicações legais mais objetivas e complementações que regulem as idiossincrasias da modalidade a distância.

Reconhecemos a necessidade de aprofundamento dos estudos acerca do tema avaliação para Educação a distância. Muito ainda há a pesquisar, pois a legislação nos direciona a outros documentos e institutos legais.

5.4.5 – Modalidades educacionais e a Educação a distância.

Identificamos como modalidades educacionais: a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Profissional e a Educação Especial. Em função de já haveremos refletido acerca dessas modalidades em relação à Educação a distância no capítulo em que analisamos a LDB, fizemos reflexões objetivas quanto à regulamentação estudada.

A Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional foram reguladas nos artigos 8º, 11, e 12 do Decreto 2.494/98, o qual não mencionava a Educação Especial.

Nos artigos 11 e 12, não se diferenciava a Educação Profissional técnica da tecnológica. O Decreto 2.561/98 alterou esses artigos a fim de diferenciar os níveis superior e médio na gestão pública da Educação Profissional e reconheceu, de acordo com o que prevê a LDB, a competência federal para a Educação Profissional Tecnológica e a competência estadual para a Educação Profissional Técnica:

Art. 1º Os arts. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11. Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecido nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o §1º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas.

Art. 12. Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 8º da Lei nº 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico. (Decreto 2.561/98, artigo 1º)

O artigo 8º do Decreto 2.494/98 regulava a possibilidade de credenciamento de instituições para oferta de cursos tanto para Educação de Jovens e Adultos quanto para Educação Profissional. O parágrafo 1º exigia um banco de dados para tais instituições. Tal exigência não é citada no texto da regulamentação em vigor. O 2º parágrafo orientava quanto à necessidade de os exames da Educação Profissional apresentarem teor prático, e o 3º parágrafo regulava a possibilidade de parcerias e convênios com instituições especializadas para a realização do exame prático.

No Decreto 5.622/05, o assunto é tratado no capítulo 3º, composto pelos artigos 18 e 19. Embora também não haja distinção explícita entre a Educação Profissional técnica e a tecnológica, a mesma ocorre de modo tácito, pois o título do capítulo define a Educação Básica como referencial.

O artigo 18 do Decreto 5.622/05 regula a necessidade de autorização dos sistemas de educação estaduais, conforme já havia regulado o artigo 1º do Decreto 2.561/98, para o funcionamento de cursos ministrados a distância. A ênfase da proposição desse artigo leva-nos a pensar acerca dos motivos que levaram à maneira como redigiu-se a regra. Estariam as instituições oferecendo à comunidade cursos sem autorização? Parece-nos que sim, principalmente, em relação à Educação Profissional em nível técnico. A indicação dos sistemas estaduais de ensino como responsáveis pela autorização, feita no final do caput do artigo, mostra-se coerente com os níveis legislativos, uma vez que se trata de Educação Profissional técnica e Educação de Jovens e Adultos.

Muito conveniente é a possibilidade que se abre para a Educação de Jovens e Adultos no artigo 19. O tripé – ausência de escolaridade mínima, estabelecimento de limite etário e avaliação diagnóstica – parece-nos uma forma a enquadrar-se nas necessidades sociais. Os que buscam formação por meio da Educação de Jovens e Adultos são, em sua maioria, pessoas já inseridas no mercado de trabalho que não tiveram a chance de estudar na idade indicada. A avaliação diagnóstica mostra-se como

meio mais eficaz que a escolaridade declarada para definir as condições de prosseguimento dos estudos.

Apesar de haver um capítulo específico para o assunto, vamos encontrar informações importantes acerca da Educação de Jovens e Adultos nas considerações finais do Decreto 5.622/05, o que consideramos uma incoerência na estrutura do texto legal. O artigo 31 regula que os cursos para Educação de Jovens e Adultos, ministrados a distância e com duração inferior a dois anos no ensino fundamental e um ano e meio no ensino médio, deverão ter os alunos avaliados por meio de exames de certificação para o respectivo nível de ensino.

Apesar de os 1º e 2º parágrafos avalizarem a possibilidade de os exames de certificação serem realizados por instituições credenciadas, exclusivamente, para esse fim (estratégia da qual discordamos por razões pedagógicas), avaliamos como socialmente necessária a orientação legal. Verificamos que a Educação de Jovens e Adultos a distância mostra-se como modalidade bastante comum atualmente. Porém, algumas instituições parecem preocupar-se mais com a diplomação que com a construção do conhecimento de seus discentes. São constantes propagandas do tipo: “1º e 2º graus em dois anos sem precisar assistir aulas” (folheto distribuído nas ruas em que não aparece sequer o nome da instituição). Por essa razão, acolhemos bem o dispositivo que visa à manutenção da qualidade da Educação a distância para Educação de Jovens e Adultos.

Causa-nos espécie a ausência de qualquer referência à Educação Especial no capítulo que se propõe a regulamentá-la conforme nos informa o próprio título: “DA OFERTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, **EDUCAÇÃO ESPECIAL** E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA MODALIDADE A DISTÂNCIA, NA EDUCAÇÃO BÁSICA” (Decreto 5.622/05, Capítulo III, grifo nosso). As indicações feitas não atingem, em nenhum momento, essa modalidade educacional. As únicas referências encontradas formalizam-se, de modo indireto, no inciso II do parágrafo único do artigo 30, que se encontra nas disposições finais do Decreto 5.622/05, quanto à oferta de Educação Básica para portadores de necessidades especiais:

As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância poderão solicitar autorização, junto aos órgãos

normativos dos respectivos sistemas de ensino, para oferecer os ensinos fundamental e médio a distância.

A oferta de educação básica nos termos do caput contemplará a situação de cidadãos que:

sejam **portadores de necessidades especiais e requeiram serviços especializados de atendimento**; (Decreto 5.622/05, artigo 30, parágrafo único, inciso II, grifo nosso)

Portanto, quanto à Educação Especial, a regulamentação verifica-se carência de orientações precisas. É uma lacuna a ser observada e preenchida pelo poder público.

5.4.6 – Níveis educacionais e a Educação a distância

Mais uma vez ressaltamos que, em função de o tema da Educação a distância na Educação Básica e na Educação Superior haver sido desenvolvido no capítulo anterior, neste item, focalizaremos objetivamente os documentos legais enunciados.

No Decreto 2.494/98, não ocorria distinção entre os artigos que tratam da Educação Básica e os que regulam a Educação Superior. Foram citadas, conjuntamente, normas referentes aos dois níveis da educação formal nos artigos 2º, 3º, 8º, 11º e 12º. Apenas nesses dois últimos, foi estabelecida distinção objetiva, em função da autoridade credenciadora entre o sistema federal para a Educação Superior e os sistemas estaduais para a Educação Básica, ressaltando-se que essa diferenciação visava à Educação Profissional técnica e tecnológica como vimos na análise do Decreto 2.561/98.

No Decreto 5.622/05, o tema é bem mais aprofundado e regulamentado. Entretanto, a ênfase recai apenas sobre a Educação Superior, a qual é tratada em dois capítulos, um destinado à graduação e outro à pós-graduação. Não há nenhum capítulo a tratar especificamente da Educação Básica, que é regulada objetivamente em um único artigo nas disposições finais do Decreto.

Conquanto nos ressentamos dessa ausência, avaliamos tal fato legislativo como decorrência do próprio desenvolvimento da Educação a distância no Brasil. Os caminhos sociais por ela percorridos levam à valorização da Educação Superior em

detrimento da Educação Básica. Verificamos, no capítulo 4, que o maior crescimento da Educação a distância tem ocorrido nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, seguidos pelos cursos de graduação. Muitas podem ser as explicações para tal fato, desde as condições pessoais dos educandos, passando pelas necessidades sociais até as próprias imprecações da legislação maior da Educação nacional. De tudo, resta-nos perceber que, como fato social, a Educação a distância tem se desenvolvido muito na Educação Superior. Talvez seja essa a razão de a Educação Básica a distância aparecer de relance em meio às Disposições finais no artigo 30 do Decreto 5.622/05. Informação da página eletrônica da UAB reforça a competência municipal e estadual reguladora para Educação Básica a distância:

Para oferta de cursos a distância dirigidos à educação fundamental de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico, o Decreto n.º 5.622/05 delegou competência às autoridades integrantes dos sistemas de ensino de que trata o artigo 8º da LDB, para promover os atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições. Assim, as propostas de cursos nesses níveis deverão ser encaminhadas ao órgão do sistema municipal ou estadual responsável pelo credenciamento de instituições e autorização de cursos (Conselhos Estaduais de Educação) a menos que se trate de instituição vinculada ao sistema federal de ensino, quando, então, o credenciamento deverá ser feito pelo Ministério da Educação. (<http://uab.capes.gov.br>; acessado em 15/04/09)

O artigo 30 do Decreto 5.622/05 determina dois pontos, os quais seriam relevantes para a regulação da Educação Básica a distância, se não já o tivessem sido normatizados no próprio Decreto 5.622/05 e na LDB. O 1º refere-se ao credenciamento institucional como requisito para oferta de cursos. Tal regra nada de novo traz, já que se trata condição básica para todos os cursos da Educação a distância formal. O 2º ponto refere-se aos casos de oferta de cursos de Ensino Fundamental e Ensino Médio a distância: “I - a complementação de aprendizagem; ou II - em situações emergenciais”. Como dissemos, o artigo 30 cumpre mal sua função regulamentadora, pois apenas repete o que já fora regulado na LDB.

O artigo 32 da LDB, que foi analisado no capítulo 4º deste trabalho, já definira, no 4º parágrafo, as condições em que o Ensino Fundamental deveria ser ministrado a distância, as quais foram apenas transcritas no artigo 30 do Decreto 5.622/05. O que se

destaca é o parágrafo único, que fornece certa definição aos critérios de situação emergencial. Por tal razão, o artigo 30 não deixa de cumprir totalmente seu papel.

O parágrafo único do artigo 30 proporciona algum detalhamento quanto à regulamentação das situações emergenciais, mas não há referência à complementação de estudos. Os seis incisos que compõem o parágrafo definem de modo objetivo os casos de emergência que auferem condições para a modalidade a distância:

- I - estejam impedidos, por motivo de saúde, de acompanhar ensino presencial;
- II - sejam portadores de necessidades especiais e requeiram serviços especializados de atendimento;
- III - se encontram no exterior, por qualquer motivo;
- IV - vivam em localidades que não contem com rede regular de atendimento escolar presencial;
- V - compulsoriamente sejam transferidos para regiões de difícil acesso, incluindo missões localizadas em regiões de fronteira; ou
- VI - estejam em situação de cárcere. (Decreto 5.622, de 16 de dezembro de 2005, artigo 30, parágrafo 1º, incisos I a VI)

Questionamos, na regulamentação, a fusão do Ensino Fundamental ao Ensino Médio quanto às situações em que se pode oferecer a modalidade a distância. Na LDB, são citadas objetivamente, no parágrafo 4º do artigo 32, para o Ensino Fundamental, as situações emergenciais e a complementação de estudos. Não ocorrem tais critérios para a oferta de Educação a distância no Ensino Médio. Já, no Decreto 5.622/05, são citados sob tal critério tanto o Ensino Fundamental quanto o Ensino Médio. Terá havido confusão por parte do legislador ou houve intencionalidade no alargamento das situações limitadoras para a Educação Básica a distância?

Neste ponto, arguimos a regulamentação, pois entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, há diferença quanto às condições discentes e necessidades sociais para realização de um curso sob a modalidade a distância. Em princípio, os adolescentes e jovens, discentes aptos, em faixa etária, ao Ensino Médio apresentam condições mais favoráveis para a Educação a distância que as crianças em idade própria para Educação Básica. Tal ponto deveria ser observado pela regulamentação. Avaliamos que foi dado tratamento superficial à questão.

Por outro lado, para a Educação Superior a distância, a regulamentação promovida pelo Decreto 5.622/05 mostra-se bem mais detalhada e orientadora.

Os artigos 20 a 23 compõem o capítulo IV, referente aos cursos superiores, os quais, a nosso ver, podem ser tanto de graduação quanto de pós-graduação. Os artigos 24 e 25 formam o capítulo V, que trata, especificamente, dos cursos de pós-graduação. O artigo 20 refere-se à autonomia das Universidades (instituições que, segundo o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, detêm a prerrogativa de autonomia universitária) para gerenciamento de seus cursos, o que classificamos como gestão autônoma. Determina o artigo 20 que, uma vez credenciada para a Educação a distância, a Universidade não precisa solicitar autorização para implementação de cursos. Da mesma forma, pode extingui-los ou reorganizá-los.

O artigo 20 possui 3 parágrafos, os quais regulam, respectivamente, o limite de oferta de cursos conforme a abrangência definida no credenciamento da instituição; a cogente comunicação à SESu dos atos praticados autonomamente e a necessária observação da capacidade institucional, tecnológica e operacional para oferecer cursos ou programas a distância.

A gestão dependente das IES que não são Universidades (logo, não detêm autonomia universitária) está regulada no artigo 21. Ao contrário das unidades autônomas, essas IES precisam solicitar autorização para oferta de cursos a distância. A regulamentação, que se desenvolvia de modo coerente até esse ponto, ao indicar que essas instituições devem solicitar autorização junto ao órgão competente do respectivo sistema de ensino, mostra-se ilógica:

Instituições credenciadas que não detêm prerrogativa de autonomia universitária deverão solicitar, **junto ao órgão competente do respectivo sistema de ensino**, autorização para abertura de oferta de cursos e programas de educação superior a distância. (Decreto 5.622/05, artigo 21, caput, grifo nosso)

Como se trata de Educação Superior, só há um sistema competente de ensino: o federal, e só há um órgão a ser solicitada a autorização: o MEC. Tal regra está definida no próprio Decreto 5.622/05, no artigo 10:

Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior. (Decreto 5.622/05, artigo 10)

O artigo 21 possui 2 parágrafos. O 1º trata do número de vagas a serem ofertadas nos cursos e determina que tal avaliação seja feita pelo MEC. Embora não seja

estabelecida aqui a delegação, importa-nos questionar qual órgão realizará as diligências a que se refere o artigo: a SESu ou a SEED? O 2º parágrafo mostra-se totalmente dispensável, uma vez que referencia uma regra lógica: os cursos que acompanharem a solicitação de credenciamento institucional devem ser analisados a fim de subsidiar o referido credenciamento. Tal regra já estava indicada no parágrafo 1º do artigo 12 citado no artigo 21.

Reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos são os assuntos do artigo 22 do Decreto 5.622/05. A regulamentação mostra-se vaga e imprecisa. Orienta a solicitação do reconhecimento dos cursos autorizados “conforme a legislação educacional em vigor”. Mas a que legislação educacional refere-se o artigo?

O parágrafo único e os dois incisos que acompanham o artigo 22 apresentam-se também imprecisos:

Parágrafo único. Nos atos citados no caput, deverão estar explicitados:

I - o prazo de reconhecimento; e

II - o número de vagas a serem ofertadas, em caso de instituição de ensino superior não detentora de autonomia universitária. (Decreto 5.622, artigo 22, parágrafo único, incisos I e II).

O parágrafo refere-se aos atos do caput, entretanto o caput do artigo refere-se aos processos de pedidos de reconhecimento. Tais processos serão iniciativa das instituições de ensino – públicas ou privadas – já credenciadas e com cursos autorizados em funcionamento. Como pode o parágrafo único orientar que nesses processos seja explicitado o prazo de reconhecimento? Cremos que esse prazo será definido ao final do processo, caso a órgão gestor concluir que o curso deva ser reconhecido.

O inciso II do artigo 22 mostra-se ainda mais conturbado, pois o número de vagas ofertadas não pode ser decidido no processo de reconhecimento de um curso, mas no de autorização. Se se pede o reconhecimento, pressupõe-se a autorização e o funcionamento de tal curso sem irregularidades. Dessa forma, o artigo 22 parece referenciar o pedido de autorização, e não de reconhecimento.

A localização do artigo 22 no corpo do Decreto 5.622/05 também se mostra incoerente quando observamos que o artigo 21 e o artigo 23 tratam de autorização de cursos. Segundo a lógica da construção textual, deveria o tema do reconhecimento ser tratado após o tema da autorização de cursos.

Relevante, porém discriminadora, é a norma do artigo 23 do Decreto 5.622/05, a qual determina, nos incisos I e II, que os cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia, durante o processo de autorização, devem ser submetidos ao Conselho Nacional de Saúde. Da mesma forma, os cursos de Direito ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A regulamentação expressa zelo e cuidado, porque prima pela qualidade de tais cursos.

O que incomoda na regra do artigo 23 e seus incisos é a exclusão de outros cursos e seus respectivos conselhos. Por que não submeter os cursos de Contabilidade, Administração ou Engenharia, assim como quaisquer outros cursos, aos seus respectivos órgãos de controle profissional? Reconhecemos a seriedade social dos serviços médicos e da área jurídica, mas não os reputamos superiores aos demais ofícios. Por isso, consideramos a norma apropriada, mas incompleta e, socialmente, preconceituosa. O parágrafo único desse artigo faz emergir, mais uma vez, a modalidade educacional a distância *versus* a presencial.

A manifestação dos conselhos citados nos incisos I e II, consideradas as especificidades da modalidade de educação a distância, **terá procedimento análogo ao utilizado para os cursos ou programas presenciais nessas áreas**, nos termos da legislação vigente. (Decreto 5.622, artigo 23, parágrafo único, grifo nosso)

Regula-se a equiparação de condições e procedimentos quanto à manifestação dos conselhos citados nos incisos I e II. Destacamos, novamente, como ponto negativo, o jargão da citação jurídica vaga: “nos termos da legislação vigente”. Já nos referimos a esse tipo de indicação legal, a qual não remete especificamente a um instituto legislativo e, por isso, perde eficácia regulamentadora.

Os cursos e programas de pós-graduação são regulamentados nos artigos 24 e 25, os quais compõem o capítulo V e tratam, respectivamente, da pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*. A norma do artigo 24 revela-se também vaga e imprecisa. Determina que as IES que já estiverem credenciadas para Educação a distância cumpram os dispositivos da legislação e normatização pertinentes à educação, em geral, quanto à titulação do corpo docente, aos exames presenciais e à apresentação presencial de trabalho de conclusão de curso ou de monografia. Quais serão a legislação e a normatização pertinentes à educação em geral a que se refere o caput do artigo 24? Além da imprecisão, os assuntos já foram tratados anteriormente no artigo 12, inciso

VIII e no artigo 13, inciso III, alínea d, logo redundantes em face do que já fora regulamentado. O parágrafo único orienta a informação ao MEC dos cursos de especialização criados pelas IES. Ressaltamos que essas IES serão necessariamente universidades, já que as IES que não possuem autonomia precisam pedir autorização para oferta de cursos, conforme determinam os artigos 20 e 21 do Decreto 5.622/05:

As instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de educação superior a distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de educação superior nessa modalidade, conforme disposto no inciso I do art. 53 da Lei n o 9.394, de 1996. (Decreto 5.622, artigo 20, parágrafo único, grifo nosso)

Instituições credenciadas que não detêm prerrogativa de autonomia universitária deverão solicitar, junto ao órgão competente do respectivo sistema de ensino, autorização para abertura de oferta de cursos e programas de educação superior a distância. (Decreto 5.622, artigo 23, parágrafo único, grifo nosso)

Como já expomos neste trabalho, não existem, ainda, no Brasil, cursos e programas de mestrado e doutorado a distância autorizados e reconhecidos pelo MEC. Entretanto, a regulamentação para isso já está definida no artigo 25 do Decreto 5.622/05. O caput e o 1º parágrafo do artigo 25 não trazem informações relevantes. Orientam apenas que se deve observar a legislação em vigor para autorização e reconhecimento de cursos. A norma é pobre e redundante frente aos artigos que já definiram a questão do credenciamento, como vimos na seção 5.4.2.

O parágrafo 2º, por outro lado, traz importante regra, pois solicita à CAPES que edite normas complementares para a implementação dos cursos e programas de mestrado e doutorado a distância no prazo de cento e oitenta dias, contados da data da publicação do Decreto, que ocorreu em 19 de dezembro de 2005. Perguntamo-nos por tais normas, pois não as encontramos. No endereço eletrônico da CAPES, em página que tem como título “Sobre Educação a Distância | Níveis Educacionais”, encontramos apenas o reconhecimento de sua responsabilidade enquanto reguladora dos referidos cursos:

A Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) é a entidade responsável por receber, protocolar e avaliar as propostas de cursos de mestrado e/ou de doutorado apresentadas pelas instituições interessadas em obter o

reconhecimento, pelo MEC/CNE, de cursos de pós-graduação *Stricto Sensu*. (<http://uab.capes.gov.br>; acessado em 15/04/09)

Porém, não encontramos as normas complementares solicitadas pelo 2º parágrafo do artigo 25. Na pesquisa documental realizada, encontramos a Portaria 88/CAPES, de 02 de outubro de 2006, fixa normas e procedimentos para a apresentação e avaliação de propostas de cursos de mestrado e doutorado. Embora seja posterior ao Decreto 5.622/05, não se refere ao parágrafo 2º, do artigo 25, nem a programas de pós-graduação *stricto sensu* a distância. Evidenciamos, assim, lacuna a ser preenchida por esse órgão de fomento à pesquisa nacional e regulador da pós-graduação no Brasil.

As disposições finais do Decreto 5.622/05 compreendem os artigos 26 a 37, os quais tratam de diversos assuntos que já foram analisados nos subtópicos anteriores.

Ao concluir este capítulo, reconhecemos o aprimoramento da legislação regulamentadora da Educação a distância. A normatização do Decreto 5.622/05 mostra-se mais detalhada que a de seus antecessores, os Decretos 2.494/98 e 2.561/98. Entretanto, há lacunas, ambiguidades e distorções que precisam de revisão, a fim de sejam corrigidas as falhas e tapadas as brechas legais. Foi nesse sentido que apresentamos nossas reflexões.

VI – Considerações Finais

Escrever sobre toda e qualquer regulamentação legislativa é sempre um exercício complicado, ainda mais quando seu objeto – na hipótese, a educação a distância – apresenta contornos imprecisos ainda em elaboração. Pode-se adotar uma **perspectiva histórica** e assim buscar entender como foi construída a norma. Outra forma consiste em enfatizar o aspecto **teleológico** da norma, pretendendo assim desvendar os seus fins e propósitos. Pode-se ainda realçar o **aspecto léxico-gramatical** e, dessa forma, buscar uma interpretação literal da norma. Ou ainda, ao se **buscar correlacionar umas com as outras**, integrando-se todas as normas que compõem o quadro normativo da educação a distância, poder-se-ia adotar uma perspectiva lógica. (FRAGALE FILHO, 2003, p. 7, grifos nossos).

Iniciamos nossas considerações finais com a citação acima, pois ela sintetiza, objetivamente, os alicerces da construção deste trabalho. A leitura da obra referenciada na citação mostrou-se deveras importante na orientação dos caminhos escolhidos para nossa análise.

O que nos ensinou o Prof. Roberto Fragale Filho direcionara, desde a leitura prévia, a análise dos documentos. Caminhamos historicamente, quando observamos a constituição e a formação política da SEED; tentamos entender teleologicamente as normas, quando buscamos as finalidades e os objetivos da aplicação social e pedagógica das diretrizes apresentadas na legislação; o aspecto léxico-gramatical se apresentou, quando analisamos a letra da lei, seu vocabulário e suas construções oracionais e alcançamos a correlação entre as normas do sistema, quando confrontamos a normatização revogada à legislação em vigor, correlacionando os diferentes níveis hierárquicos da normatização.

É importante registrar, ainda, que o texto citado – de 2003 – precede a publicação do Decreto 5.622, de 2005, o qual muito colaborou para precisar melhor os contornos legais da Educação a distância no Brasil. Embora também consideremos a legislação da Educação a distância ainda em elaboração, conforme as palavras do Prof. Fragale, reconhecemos seu aprimoramento na regulamentação e orientação das condutas políticas e pedagógicas da modalidade educacional a distância.

Em nossa pesquisa, constatamos que a Educação a distância desenvolveu-se muito no Brasil, durante os últimos 30 anos. As Tecnologias da Informação e da

Comunicação, sem nenhuma dúvida, tiveram grande participação em tal crescimento. A Internet possibilitou que a distância não mais impedisse a comunicação direta e constante entre docentes e discentes.

O alargamento das fronteiras da Educação Superior nacional também cooperou no desenvolvimento da Educação a distância e foi cooperado por esta. Vimos, na análise da Educação a distância na LDB, que a maior incidência de cursos da Educação formal a distância está nas pós-graduações *lato sensu*. Seguindo a trilha, os cursos de graduação tiveram grande impulso com a criação da UAB e, hoje, começam a se aproximar, em número, das pós-graduações *lato sensu*. Infelizmente, constatamos que não se pode dizer o mesmo acerca das pós-graduações *stricto sensu*, uma vez que não há nenhum curso desse nível autorizado pela CAPES a funcionar a distância.

Observamos também o desenvolvimento da Educação Profissional a distância. A criação da e-Tec Brasil, que atende aos anseios sociais e legislativos, ampliou a oferta de cursos nessa modalidade e tem motivado bastante o surgimento de instituições com tal perfil educacional. Destacamos as palavras do atual secretário de Educação a distância, Carlos Eduardo Bielschowsky, em entrevista ao jornal Folha dirigida no dia 08 de maio de 2009:

A e-Tec é uma outra iniciativa que está começando. Mas UAB e e-Tec são coisas muito parecidas. Inclusive, estamos usando muitas das experiências com a UAB na e-Tec. A idéia é poder ter um *locus* onde o aluno vá fazer as atividades laboratoriais presenciais. Estamos construindo carretas para poder agregar a esse *loco* alguns laboratórios específicos. Dessa forma você tem em um determinado estado um curso com atividades em mecânica e um laboratório sofisticado que atende à oferta em quatro lugares de maneira itinerante. Esse projeto envolve os Cefets, as escolas técnicas estaduais e as secretarias estaduais. Estamos na primeira fase do edital, selecionamos instituições para as três fases. Nessa primeira fase, que está sendo implementada, já temos cerca de 20 mil alunos e até julho chega a cerca de 50 mil em 12 áreas, divididas por muitos cursos. (www.folhadirigida.com.br; acessado em 28/05/09).

No início da pesquisa, questionamo-nos por quais caminhos a legislação de Educação a distância tem conduzido e para onde parece encaminhar o fazer-acontecer sócio-educacional da modalidade. Percebemos que, a fim de acompanhar, motivar e regular uma demanda social urgente, como a demonstrada na citação, a legislação da Educação a distância precisou mostrar-se, cada vez mais, específica. As especificidades

pedagógicas, linguísticas, tecnológicas, entre outras, exigiram e exigem, cada vez mais, um ordenamento legal próprio.

A LDB de 1996 inaugurou essa legislação e principiou, a partir do artigo 80, uma regulamentação mais objetiva e precisa para a Educação a distância. Conjecturou-se, então, a construção de uma gestão política da Educação a distância no Brasil. O artigo 80 da LDB, conforme demonstrou a análise, embora limitado frente às atuais práticas educacionais a distância, marcou a inclusão da Educação a distância no universo da Educação formal. A Educação a distância, a partir daquele momento, deixou de ser vista e tratada apenas como supletiva ou complementar e assumiu o *status* de uma modalidade independente com peculiaridades e idiosincrasias.

A criação da SEED, também em 1996, corroborou para o aprimoramento da regulamentação da Educação a distância, evidenciando a vontade política de estimular, ordenar e controlar o crescimento da Educação a distância no País. A existência de uma Secretaria de governo, vinculada diretamente ao MEC, voltada para a Educação a distância centralizou levantamentos e discussões, até então dispersas, das necessidades reguladoras e motivadoras da modalidade educacional em foco nesta pesquisa. Nas referências bibliográficas utilizadas como suporte à análise documental, sentimos grande euforia e comprometimento com as possibilidades geradas pela existência da SEED. Citamos as palavras da Prof^a Carmen Moreira de Castro Neves, à época, voz oficial na direção da SEED:

Na visão da Seed, os métodos, técnicas e tecnologias de educação a distância são um requisito dos novos tempos. Portanto, incorporá-los à escola pública significa oferecer a todo cidadão uma educação que prepare para a autonomia, inovação e criatividade, para o desenvolvimento científico e tecnológico, para a aprendizagem contínua, para a redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento de valores humanos, éticos e sociais. Ou, como dizia Paulo Freire, uma educação "identificada com as condições de nossa realidade. Realmente instrumental, porque integrada ao tempo e ao nosso espaço, e levando o homem a refletir sobre sua ontológica vocação de ser sujeito". (NEVES, Carmen Moreira de Castro, *Em Aberto, Brasília*, ano 16, n.70, abr./jun. 1996, p.40,41).

Por meio das palavras acima, podemos perceber o quanto o projeto de implementação era ambicioso. De fato, as diretrizes emanadas da SEED mostraram-se relevantes para a definição da Educação a distância e para o estabelecimento das

diretrizes de sua legislação. Infelizmente, conforme verificado no estudo da regulamentação, durante a análise dos artigos dos Decretos e das Portarias, nem sempre a legislação regulamentadora incorporou os valores e a abrangência ambicionados pelos seus primeiros gestores.

No percurso de elaboração dos documentos legais produzidos para orientar o desenvolvimento da Educação a distância no Brasil, são publicados, em 1998, os Decretos 2.494 e 2.561, que foram os primeiros documentos que regulamentaram o fazer educacional a distância. A apreciação dos títulos legais mostrou-nos que a normatização era carente, pois pontos importantes não foram regulados, e aspectos relevantes o foram superficialmente. Mais uma vez, entretanto, não podemos apenas criticar sem reconhecer o mérito dos textos legais à sua época e em seu contexto. A Educação a distância nunca houvera sido, na história da legislação educacional de nosso país, alvo de decreto próprio e específico. Por isso, reconhecemos o valor histórico desses documentos desbravadores da regulamentação de uma metodologia em constante transformação frente aos recursos tecnológicos renovados diuturnamente, os quais proporcionam, dia a dia, novas possibilidades e aplicações.

O Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – também foi um importante documento para o desenvolvimento da Educação a distância, pois forneceu diretrizes quanto a orientações pedagógicas e especificidades tecnológicas importantes:

Ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia. (PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, 6.1 – Diretrizes).

Destacamos, da citação legal, a orientação quanto à “ampliação do conceito de educação a distância”. Apesar de discordarmos de que seja ampliação conceitual o que faz a diretriz legislativa, reconhecemos que a indicação incentivou o desenvolvimento

de diversos e variados programas, principalmente, os voltados para formação e capacitação docente.

Em 2005, é promulgado o Decreto 5.622, o qual revogou os Decretos 2.494 e 2.561 e passou a regulamentar a Educação a distância formal. Nesse decreto, fica evidente o amadurecimento da legislação.

O resultado deste trabalho demonstrou-nos que o quadro normativo da Educação a distância é um processo que está ainda sendo construído. Assim sendo, como é comum a qualquer sistema em elaboração, encontramos imprecisões, impasses e contradições. Ainda não há, na atual legislação regulamentadora, respostas precisas a todos os questionamentos referentes à implementação e execução de programas e cursos de Educação a distância.

Constatou-se também que se, por um lado, há questões em aberto; por outro, há possibilidades não abraçadas pela comunidade acadêmica, como cursos sequenciais e programas de pós-graduação *stricto sensu*. Nota-se um processo de estabilização paulatina entre o que a sociedade demanda e a legislação contempla.

É necessário reconhecer o esforço realizado pelos órgãos públicos para legislar em conformidade com as necessidades dos tempos modernos e com a realidade nacional. A análise do Decreto 5.622/05 em comparação com seu antecessor – o Decreto 2/494/98 – mostrou-nos que houve aprofundamento e ampliação dos assuntos normatizados. Uma grande preocupação com a qualidade dos programas a distância é notada nas normas reguladoras, em especial quando trata do credenciamento institucional e de autorização de cursos.

Há, entretanto, necessidade de aprofundamento de estudos no meio acadêmico em relação a essas normas. O grande crescimento social da modalidade precisa ser acompanhado, na mesma proporção, por pesquisas que observem as práticas, reflitam os documentos e contribuam para o aperfeiçoamento da Educação a distância.

Conforme recorrentes palavras da Prof^a Monica Mandarino, durante nossas reuniões de orientação: *a legislação apenas orienta, não muda necessariamente as práticas educacionais*. Por isso, faz-se necessário que a comunidade acadêmica observe

os preceitos normativos a fim de aceitá-los ou criticá-los. O Prof. Roberto Fragale Filho esclarece-nos que:

O crescimento da EAD gera, sem dúvidas, inúmeras e interessantes perspectivas para a democratização e universalização do ensino. Entretanto, como modifica os parâmetros de espaço e tempo do ensino presencial, além de seus arraigados hábitos escolares, surgem questões e impasses que são sentidos na legislação. Se modificações legislativas – sejam elas efetuadas no bojo de uma ampla reforma ou de um simples reajuste conceitual – podem e serão, por certo, bem-vindas; não nos iludamos pensando que elas serão suficientes para superar as desconfianças e os medos, e para mudar as práticas pedagógicas. Embora uma voluntariosa legislação possa ser indutora de efetivas e concretas políticas públicas, não será capaz de mudar corações e mentes docentes. (FRAGALE FILHO, 2003).

As palavras acima vêm ao encontro do que desejamos expressar à comunidade docente interessada na Educação a distância. Sem o contato, a reflexão dos professores, tutores e pesquisadores – agentes que refletem e implementam as práticas educativas –, as orientações legais transformam-se apenas em procedimentos burocráticos a serem seguidos ou driblados. Mudar corações e mentes não será proporcionando pelas normas, por isso precisamos mudá-los antes, conscientizá-los para que as normas sejam discutidas, compreendidas, questionadas e possam ser indutoras de mais qualidade, bem como de mais confiança do público em geral e dos alunos em especial. Observar a legislação é participar socialmente da construção da Educação a distância.

Muito ainda há para investigar. Leis, decretos e portarias estão no primeiro nível do ordenamento jurídico. As normas indicam outras normas, as leis são regulamentadas pelos decretos; os decretos são especificados pelas portarias. Entretanto, a normatização se aprofunda nas resoluções, nos pareceres, nas deliberações e em outros títulos legislativos. É necessário estudar também a normatização da Educação a distância em nível estadual e municipal.

Da mesma forma que a legislação, os temas referentes às práticas da Educação a distância se expandem tanto horizontal quanto verticalmente. Novos pontos e questões se colocam frente à implementação das propostas educacionais que se efetivam, assim como é necessário observar os antigos temas e questões com mais profundidade e frente às inovações legais e sociais.

Destacamos a avaliação, tanto discente quanto institucional como ponto importante a ser aprofundado em futuros trabalhos. Iniciamos a investigação, mas nos rendemos ante a complexidade da legislação. Ratificamos o que foi dito na introdução deste trabalho quanto à importância de verificar-se como a legislação específica para Educação a distância trata a avaliação. Por essa razão, propomos a outros que prossigam a verificação dos institutos a fim de desnudar esse tão importante tema da Educação, principalmente da Educação a distância.

Esperamos haver contribuído para ampliação dos conhecimentos da legislação de Educação a distância. Desejamos que este trabalho possa cooperar para o aperfeiçoamento dessa legislação a partir do apontamento de seus avanços e suas falhas. Ambicionamos que outros pesquisadores se sintam incentivados a investigar os demais documentos legislativos e a implementar pesquisas de campo sobre como as instituições colocam essa regulamentação em prática, verificando, *in loco*, se ela incentiva ou emperra a o desenvolvimento da modalidade.

Por fim, chegar a este último capítulo gera-nos um turbilhão de sentimentos. Depois de quase dois anos de contato diário com a pesquisa, com os documentos legais e com o texto que produzimos, tornamo-nos íntimos, e a escrita deste capítulo parece uma triste despedida. Por outro lado, o regozijo da conquista e a alegria do cumprimento do dever são sensações que se interpõem ao sentimento de perda e geram uma nova emoção, de difícil definição. Sinto-a, mas não consigo descrevê-la com precisão. É difícil, mas preciso despedir-me...

Referências Bibliográficas

ALTMANN, Helena. **Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro**. UFMG, Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ANGELIM, Maria Luiza Pereira. **Experiências de alfabetização de pessoas jovens e adultas em movimento** – Boletim BRASIL ALFABETIZADO EM MOVIMENTO, Programa Salto para o Futuro, MEC, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARRETO, Raquel Goulart. **Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC**. In Formação de professores, tecnologias e linguagens: mapeando novos e velhos (des)encontros. São Paulo: Loyol, 2002

BRANDÃO Carlos da Fonseca. **O Ensino Profissional no Plano Nacional de Educação: oferta, atendimento e formação do profissional**. VI Seminário do Trabalho: Trabalho, Economia e Educação no Século XXI UNESP-Marília, 2008. <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/carlosdafonsecabrandao.pdf>; acessado em 13/10/08)

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. 1ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

BOECHAT Lorena Temponi e SALVADOR Mauricio Ferreira, **O computador na Educação especial: a tecnologia no desenvolvimento de competências nas pessoas com necessidades educativas especiais**. Revista Tecnologia Educacional 163/166. RJ: ABT, 2003.

BLOIS, Marlene M. **Educação a distancia via rádio e TV educativas: questionamentos e inquietações** In: Em Aberto. MEC - Brasília, ano 16, n.70, abr./jun 1996.

BRANCO, Eustáquio Lagoeiro Castelo. **Constituição de 1988 e seu Artigo 206**. (<http://www.eduquenet.net/ensinoeducacao.htm>, acessado em 18/08/08).

CASTRO NEVES, Carmen Moreira de. **A Educação a Distância na Lei de Diretrizes e Bases**. Palestra proferida no 4º Congresso Internacional da Associação Brasileira de Educação a Distância- ABED, 5 de dezembro de 1997.

_____. **O desafio contemporâneo da educação a distância**. Em Aberto, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996.

CASTRO, Rosalva Ieda Vasconcelos Guimarães de. **Sociedade Em Rede: Ensino Superior (Des)Conectado?** Revista Tecnologia Educacional 159/160. RJ: ABT, 2003.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisas em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

DENCKER, Ada de F.S. e DA VIÁ, Sarah Chucid. **Pesquisa empírica em ciências humanas (com ênfase em comunicação)**. São Paulo, Futura, 2001

FRANCISCO, Antonio Carlos de; OLIVEIRA, Antonella Carvalho de; KOVALESKI, João Luiz. **Educação Profissional a Distância: O Caso do Sesi**. Produção Científica do PPGEp - Mestrado em Engenharia de Produção – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, campus Ponta Grossa, RS, 2005.

FIGUEIREDO, Luiz Manoel; MANDARINO, Monica. **Manual de Produção do Material Didático**. CEDERJ-UNIRIO, RJ, 1999.

FRAGALE FILHO, Roberto (org). **Educação a distância: análise dos parâmetros legais e normativos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GARCIA, Walter Esteves. **A Regulamentação da Educação a distância no Contexto Educacional Brasileiro**, 2000.

(http://www.nead.ufmt.br/documentos/A_regulamentacao_EAD_Garcia_I04.doc, acessado em 14/05/08).

GÔUVEA, Guaracira (org.). **Educação a distância na formação de professores: viabilidades, potencialidades e limites**. 1ª edição. Rio de Janeiro, RJ: Vieira & Lent, 2006.

GOMEZ, Margarita Victoria. **Educação em rede; uma visão emancipadora.** 1ª edição. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1991.

LITWIN, Edith (org.). **Educação a distância; temas para o debate de uma nova agenda educativa.** 1ª edição. Porto Alegre, RS: Artmed Editora, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade e LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso.** São Paulo: Atlas, 2000.

MORAN, José Manuel. **Novas Tecnologias e Mediação Pedagógica,** 12ª ed. Campinas: Papirus, 2006.

NISKIER, Arnaldo, **Mais perto da educação a distância,** Em Aberto, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996

NOGUEIRA, Mário Lúcio de Lima. **Ensino superior a distância: Possibilidades e dificuldades.** Revista Tecnologia Educacional 157/158. RJ: ABT, 2002.

POMAR, Cláudia; HOESCHL, Hugo Cesar; GARCIA, Thais Helena Bigliazzi; COELHO, Christiane Reinisch; BUENO, Tânia Cristina D' Agostini. **Diretriz jurídica da Ead no ensino superior.** II CiberÉtica – Simpósio internacional de propriedade intelectual, informação e ética. Instituto de Governo Eletrônico, Inteligência Jurídica e Sistemas – IJURIS. Florianópolis – SC, 2003.

POPPOVIC, Pedro Paulo. **Educação a distância: problemas da incorporação de tecnologias educacionais modernas nos países em desenvolvimento.** Em Aberto, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun.1996.

OBBADI, Monireh e JURBERG, Claudia. **Educação a distância: algumas reflexões sobre a desistência.** Revista Tecnologia Educacional 167-169. RJ: ABT, 2005.

SANTAELLA, Lucia. **Da cultura das mídias à cibercultura: o advento do pós-humano** (artigo), Revista Famecos nº 22, Porto Alegre, RS, 2003.

SAVIANI, Dermeval,. **A nova lei da educação: Trajetória, Limites e Perspectivas.** Ed. Autores Associados. Campinas-SP, 1997.

SILVA, Marco (org.) **Avaliação da aprendizagem em Educação online: fundamentos, interfaces e dispositivos, relatos de experiência.** 1ª edição. Ipiranga, SP: Edições Loyola, 2006.

SANCHEZ, Fábio: coordenação. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**, 3ª ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2007.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. **Como Entender e Aplicar a Nova LDB.** São Paulo: Pioneira, 1997.

TAYLOR, S.J. & BOGDAM, R. **Introducción a los metodos cualitativos de investigación.** Buenos Aires, 1987.

Anexos

DECRETO Nº 2.494, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1998.

Que regulamenta o Art. 80 do LDB nº 939/96

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV da Constituição, e de acordo com o disposto no art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

DECRETA:

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, horários e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.

Art. 2º Os cursos a 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, nos termos deste Decreto e conforme exigências pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 1º A oferta de programas de mestrado e de doutorado na modalidade a distância será objeto de regulamentação específica.

§ 2º O Credenciamento de Instituição do sistema federal de ensino, a autorização e o reconhecimento de programas a distância de educação profissional e de graduação de qualquer sistema de ensino, deverão observar, além do que estabelece este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica e as regulamentação a serem fixadas pelo Ministro de Educação e do Desporto.

§ 3º A autorização, o reconhecimento de cursos e o credenciamento de Instituições do sistema federal de ensino que ofereçam cursos de educação profissional a distância deverão observar, além do que estabelece este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica.

§ 4º O credenciamento das Instituições e a autorização dos cursos serão limitados a cinco anos, podendo ser renovados após a avaliação.

§ 5º A avaliação de que trata o parágrafo anterior, obedecerá a procedimentos, critérios e indicadores de qualidade definidos em ato próprio, a ser expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

§ 6º 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.

Art. 3º A matrícula nos cursos a distância do ensino fundamental para jovens e adultos, médio e educação profissional será feita independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação que define o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino.

Parágrafo Único – A matrícula nos cursos de graduação e pós-graduação será efetivada mediante comprovação dos requisitos estabelecidos na legislação que regula esses níveis.

Art. 4º Os cursos a distância poderão aceitar transferência e aproveitar créditos obtidos pelos alunos em cursos presenciais, da mesma forma que as certificações totais ou parciais obtidas em cursos a distância poderão ser aceitas em cursos presenciais.

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

Art. 6º Os certificados e diplomas de cursos a distância emitidos por instituições estrangeiras, mesmo quando realizados em cooperação com instituições sediadas no Brasil, deverão ser revalidados para gerarem efeitos legais, de acordo com as normas vigentes para o ensino presencial.

Art. 7º A avaliação do rendimento do aluno para fins de promoção, certificação ou diplomação, realizar-se-á no processo por meio de exames presenciais, de responsabilidade da Instituição credenciada para ministrar o curso, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto autorizado.

Parágrafo Único: Os exames deverão avaliar competência descritas nas diretrizes curriculares nacionais, quando for o caso, bem como conteúdos e habilidades que cada curso se propõe a desenvolver.

Art. 8º Nos níveis fundamental para jovens e adultos, médio e educação profissional, os sistemas de ensino poderão credenciar instituições exclusivamente para a realização de exames finais, atendidas às normas gerais da educação nacional.

§ 1º Será exigência para credenciamento dessas Instituições a construção e manutenção de banco de itens que será objeto de avaliação periódica.

§ 2º Os exames dos cursos de educação profissional devem contemplar conhecimentos práticos, avaliados em ambientes apropriados.

§ 3º Para exame dos conhecimentos práticos a que refere o parágrafo anterior, as Instituições credenciadas poderão estabelecer parcerias, convênios ou consórcios com Instituições especializadas no preparo profissional, escolas técnicas, empresas e outras adequadamente aparelhadas.

Art. 9º O Poder Público divulgará, periodicamente, a relação das Instituições credenciadas, recredenciadas e os cursos ou programas autorizados.

Art. 10º As Instituições de ensino que já oferecem cursos a distância deverão, no prazo de um ano da vigência deste Decreto, atender às exigências nele estabelecidas.

Art. 11º Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecimento nos art. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de Fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o § 1º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das Instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das Instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das Instituições de educação profissional e de ensino superior demais sistemas.

Art. 12º Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 80 da Lei 9.394, para promover os atos de credenciamento de Instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos e ensino médio.

Art. 13º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de fevereiro de 1998, 117º dia da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Presidente da República

PAULO RENATO SOUZA
Ministro de Estado da Educação e Cultura

DECRETO N. 2.561, DE 27 DE ABRIL DE 1998

Altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e de acordo com o disposto no art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

D E C R E T A:

Art. 1º Os arts. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecido nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o §1º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas."

"Art. 12. Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 8º da Lei nº 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico."

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de abril de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – Presidente da República
PAULO RENATO SOUZA – Ministro de Estado da Educação e Cultura

DECRETO Nº 5.622, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2005

Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996,
que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o que dispõem os arts. 80, § 1o, e 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

DECRETA:

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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.

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

- I - avaliações de estudantes;
- II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente;
- IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Art. 2º A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

- I - educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;
- II - educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei n o 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- III - educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;
- IV - educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) técnicos, de nível médio; e
 - b) tecnológicos, de nível superior;
- V - educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:
 - a) sequenciais;
 - b) de graduação;
 - c) de especialização;
 - d) de mestrado; e
 - e) de doutorado.

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

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

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

Art. 4º A avaliação do desempenho do estudante para fins de promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

- I - cumprimento das atividades programadas; e
- II - realização de exames presenciais.

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

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

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

Parágrafo único. A emissão e registro de diplomas de cursos e programas a distância deverão ser realizados conforme legislação educacional pertinente.

Art. 6º Os convênios e os acordos de cooperação celebrados para fins de oferta de cursos ou programas a distância entre instituições de ensino brasileiras, devidamente credenciadas, e suas similares estrangeiras, deverão ser previamente submetidos à análise e homologação pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino, para que os diplomas e certificados emitidos tenham validade nacional.

Art. 7º Compete ao Ministério da Educação, mediante articulação entre seus órgãos, organizar, em regime de colaboração, nos termos dos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Lei nº 9.394, de 1996, a cooperação e integração entre os sistemas de ensino, objetivando a padronização de normas e procedimentos para, em atendimento ao disposto no art. 8º daquela Lei:

- I - credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de educação a distância; e
- II - autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância.

Parágrafo único. Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino.

Art. 8º Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, organizarão e manterão sistemas de informação abertos ao público com os dados de:

- I - credenciamento e renovação de credenciamento institucional;
- II - autorização e renovação de autorização de cursos ou programas a distância;
- III - reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos ou programas a distância; e
- IV - resultados dos processos de supervisão e de avaliação.

Parágrafo único. O Ministério da Educação deverá organizar e manter sistema de informação, aberto ao público, disponibilizando os dados nacionais referentes à educação a distância.

CAPÍTULO II

DO CREDENCIAMENTO DE INSTITUIÇÕES PARA OFERTA DE CURSOS E PROGRAMAS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

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

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

- I - especialização;
- II - mestrado;
- III - doutorado; e
- IV - educação profissional tecnológica de pós-graduação.

Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.

Art. 11. Compete às autoridades dos sistemas de ensino estadual e do Distrito Federal promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância no nível básico e, no âmbito da respectiva unidade da Federação, nas modalidades de:

- I - educação de jovens e adultos;
- II - educação especial; e
- III - educação profissional.

§ 1º Para atuar fora da unidade da Federação em que estiver sediada, a instituição deverá solicitar credenciamento junto ao Ministério da Educação.

§ 2º O credenciamento institucional previsto no § 1º será realizado em regime de colaboração e cooperação com os órgãos normativos dos sistemas de ensino envolvidos.

§ 3º Caberá ao órgão responsável pela educação a distância no Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação deste Decreto, coordenar os demais órgãos do Ministério e dos sistemas de ensino para editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do disposto nos §§ 1º e 2º.

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

- I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;
- II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;
- III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;
- IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;
- V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;
- VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;
- VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;
- VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;
- IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-signatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;
- X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:

- a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;
- b) laboratórios científicos, quando for o caso;
- c) pólos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no País ou no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso;
- d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.

§ 1º A solicitação de credenciamento da instituição deve vir acompanhada de projeto pedagógico de pelo menos um curso ou programa a distância.

§ 2º No caso de instituições de ensino que estejam em funcionamento regular, poderá haver dispensa integral ou parcial dos requisitos citados no inciso I.

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

- 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;

- b) o número de vagas proposto;
- c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e
- d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de frequência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso.

Art. 14. O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade de até cinco anos, podendo ser renovado mediante novo processo de avaliação.

§ 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada, nesse período, a transferência dos cursos e da instituição para outra mantenedora.

§ 2º Caso a implementação de cursos autorizados não ocorra no prazo definido no § 1º, os atos de credenciamento e autorização de cursos serão automaticamente tornados sem efeitos.

§ 3º As renovações de credenciamento de instituições deverão ser solicitadas no período definido pela legislação em vigor e serão concedidas por prazo limitado, não superior a cinco anos.

§ 4º Os resultados do sistema de avaliação mencionado no art. 16 deverão ser considerados para os procedimentos de renovação de credenciamento.

Art. 15. O ato de credenciamento de instituições para oferta de cursos ou programas a distância definirá a abrangência de sua atuação no território nacional, a partir da capacidade institucional para oferta de cursos ou programas, considerando as normas dos respectivos sistemas de ensino.

§ 1º A solicitação de ampliação da área de abrangência da instituição credenciada para oferta de cursos superiores a distância deverá ser feita ao órgão responsável do Ministério da Educação.

§ 2º As manifestações emitidas sobre credenciamento e renovação de credenciamento de que trata este artigo são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino.

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

Art. 17. Identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas, mediante ações de supervisão ou de avaliação de cursos ou instituições credenciadas para educação a distância, o órgão competente do respectivo sistema de ensino determinará, em ato próprio, observado o contraditório e ampla defesa:

I - instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo;

II - suspensão do reconhecimento de cursos superiores ou da renovação de autorização de cursos da educação básica ou profissional;

III - intervenção;

IV - desativação de cursos; ou

V - descredenciamento da instituição para educação a distância.

§ 1º A instituição ou curso que obtiver desempenho insatisfatório na avaliação de que trata a Lei nº 10.861, de 2004, ficará sujeita ao disposto nos incisos I a IV, conforme o caso.

§ 2º As determinações de que trata o **caput** são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino.

CAPÍTULO III

DA OFERTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, EDUCAÇÃO ESPECIAL E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA MODALIDADE A DISTÂNCIA, NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 18. Os cursos e programas de educação a distância criados somente poderão ser implementados para oferta após autorização dos órgãos competentes dos respectivos sistemas de ensino.

Art. 19. A matrícula em cursos a distância para educação básica de jovens e adultos poderá ser feita independentemente de escolarização anterior, obedecida a idade mínima e mediante avaliação do educando, que permita sua inscrição na etapa adequada, conforme normas do respectivo sistema de ensino.

CAPÍTULO IV

DA OFERTA DE CURSOS SUPERIORES, NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Art. 20. As instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de educação superior a distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de educação superior nessa modalidade, conforme disposto no inciso I do art. 53 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 1º Os cursos ou programas criados conforme o **caput** somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição.

§ 2º Os atos mencionados no **caput** deverão ser comunicados à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

§ 3º O número de vagas ou sua alteração será fixado pela instituição detentora de prerrogativas de autonomia universitária, a qual deverá observar capacidade institucional, tecnológica e operacional próprias para oferecer cursos ou programas a distância.

Art. 21. Instituições credenciadas que não detêm prerrogativa de autonomia universitária deverão solicitar, junto ao órgão competente do respectivo sistema de ensino, autorização para abertura de oferta de cursos e programas de educação superior a distância.

§ 1º Nos atos de autorização de cursos superiores a distância, será definido o número de vagas a serem ofertadas, mediante processo de avaliação externa a ser realizada pelo Ministério da Educação.

§ 2º Os cursos ou programas das instituições citadas no caput que venham a acompanhar a solicitação de credenciamento para a oferta de educação a distância, nos termos do § 1º do art. 12, também deverão ser submetidos ao processo de autorização tratado neste artigo.

Art. 22. Os processos de reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos superiores a distância deverão ser solicitados conforme legislação educacional em vigor. Parágrafo único. Nos atos citados no caput, deverão estar explicitados:

I - o prazo de reconhecimento; e

II - o número de vagas a serem ofertadas, em caso de instituição de ensino superior não detentora de autonomia universitária.

Art. 23. A criação e autorização de cursos de graduação a distância deverão ser submetidas, previamente, à manifestação do:

I - Conselho Nacional de Saúde, no caso dos cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia;

II - Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no caso dos cursos de Direito.

Parágrafo único. A manifestação dos conselhos citados nos incisos I e II, consideradas as especificidades da modalidade de educação a distância, terá procedimento análogo ao utilizado para os cursos ou programas presenciais nessas áreas, nos termos da legislação vigente.

CAPÍTULO V

DA OFERTA DE CURSOS E PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA

Art. 24. A oferta de cursos de especialização a distância, por instituição devidamente credenciada, deverá cumprir, além do disposto neste Decreto, os demais dispositivos da legislação e normatização pertinentes à educação, em geral, quanto:

I - à titulação do corpo docente;

II - aos exames presenciais; e

III - à apresentação presencial de trabalho de conclusão de curso ou de monografia.

Parágrafo único. As instituições credenciadas que ofereçam cursos de especialização a distância deverão informar ao Ministério da Educação os dados referentes aos seus cursos, quando de sua criação.

Art. 25. Os cursos e programas de mestrado e doutorado a distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor.

§ 1º Os atos de autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento citados no caput serão concedidos por prazo determinado conforme regulamentação.

§ 2º Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES editar as normas complementares a este Decreto, para a implementação do que dispõe o caput, no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 26. 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, desde que observadas as seguintes condições:

I - comprovação, por meio de ato do Ministério da Educação, após avaliação de comissão de especialistas, de que as instituições vinculadas podem realizar as atividades específicas que lhes forem atribuídas no projeto de educação a distância;

II - comprovação de que o trabalho em parceria está devidamente previsto e explicitado no:

- a) plano de desenvolvimento institucional;
- b) plano de desenvolvimento escolar; ou
- c) projeto pedagógico, quando for o caso, das instituições parceiras;

III - celebração do respectivo termo de compromisso, acordo ou convênio; e

IV - indicação das responsabilidades pela oferta dos cursos ou programas a distância, no que diz respeito a:

- a) implantação de pólos de educação a distância, quando for o caso;
- b) seleção e capacitação dos professores e tutores;
- c) matrícula, formação, acompanhamento e avaliação dos estudantes;
- d) emissão e registro dos correspondentes diplomas ou certificados.

Art. 27. Os diplomas de cursos ou programas superiores de graduação e similares, a distância, emitidos por instituição estrangeira, inclusive os ofertados em convênios com instituições sediadas no Brasil, deverão ser submetidos para revalidação em universidade pública brasileira, conforme a legislação vigente.

§ 1º Para os fins de revalidação de diploma de curso ou programa de graduação, a universidade poderá exigir que o portador do diploma estrangeiro se submeta a complementação de estudos, provas ou exames destinados a suprir ou aferir conhecimentos, competências e habilidades na área de diplomação.

§ 2º Deverão ser respeitados os acordos internacionais de reciprocidade e equiparação de cursos.

Art. 28. Os diplomas de especialização, mestrado e doutorado realizados na modalidade a distância em instituições estrangeiras deverão ser submetidos para reconhecimento em universidade que possua curso ou programa reconhecido pela CAPES, em mesmo nível

ou em nível superior e na mesma área ou equivalente, preferencialmente com a oferta correspondente em educação a distância.

Art. 29. A padronização de normas e procedimentos para credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos ou programas a distância será efetivada em regime de colaboração coordenado pelo Ministério da Educação, no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de publicação deste Decreto.

Art. 30. As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância poderão solicitar autorização, junto aos órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino, para oferecer os ensinos fundamental e médio a distância, conforme § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, exclusivamente para:

I - a complementação de aprendizagem; ou

II - em situações emergenciais.

Parágrafo único. A oferta de educação básica nos termos do caput contemplará a situação de cidadãos que:

I - estejam impedidos, por motivo de saúde, de acompanhar ensino presencial;

II - sejam portadores de necessidades especiais e requeiram serviços especializados de atendimento;

III - se encontram no exterior, por qualquer motivo;

IV - vivam em localidades que não contem com rede regular de atendimento escolar presencial;

V - compulsoriamente sejam transferidos para regiões de difícil acesso, incluindo missões localizadas em regiões de fronteira; ou

VI - estejam em situação de cárcere.

Art. 31. Os cursos a distância para a educação básica de jovens e adultos que foram autorizados excepcionalmente com duração inferior a dois anos no ensino fundamental e um ano e meio no ensino médio deverão inscrever seus alunos em exames de certificação, para fins de conclusão do respectivo nível de ensino.

§ 1º Os exames citados no caput serão realizados pelo órgão executivo do respectivo sistema de ensino ou por instituições por ele credenciadas.

§ 2º Poderão ser credenciadas para realizar os exames de que trata este artigo instituições que tenham competência reconhecida em avaliação de aprendizagem e não estejam sob sindicância ou respondendo a processo administrativo ou judicial, nem tenham, no mesmo período, estudantes inscritos nos exames de certificação citados no caput.

Art. 32. Nos termos do que dispõe o art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996, é permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais para oferta da modalidade de educação a distância.

Parágrafo único. O credenciamento institucional e a autorização de cursos ou programas de que trata o caput serão concedidos por prazo determinado.

Art. 33. As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância deverão fazer

constar, em todos os seus documentos institucionais, bem como nos materiais de divulgação, referência aos correspondentes atos de credenciamento, autorização e reconhecimento de seus cursos e programas.

§ 1o Os documentos a que se refere o caput também deverão conter informações a respeito das condições de avaliação, de certificação de estudos e de parceria com outras instituições.

§ 2o Comprovadas, mediante processo administrativo, deficiências ou irregularidades, o Poder Executivo sustará a tramitação de pleitos de interesse da instituição no respectivo sistema de ensino, podendo ainda aplicar, em ato próprio, as sanções previstas no art. 17, bem como na legislação específica em vigor.

Art. 34. As instituições credenciadas para ministrar cursos e programas a distância, autorizados em datas anteriores à da publicação deste Decreto, terão até trezentos e sessenta dias corridos para se adequarem aos termos deste Decreto, a partir da data de sua publicação.

§ 1o As instituições de ensino superior credenciadas exclusivamente para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* deverão solicitar ao Ministério da Educação a revisão do ato de credenciamento, para adequação aos termos deste Decreto, estando submetidas aos procedimentos de supervisão do órgão responsável pela educação superior daquele Ministério.

§ 2o Ficam preservados os direitos dos estudantes de cursos ou programas a distância matriculados antes da data de publicação deste Decreto.

Art. 35. As instituições de ensino, cujos cursos e programas superiores tenham completado, na data de publicação deste Decreto, mais da metade do prazo concedido no ato de autorização, deverão solicitar, em no máximo cento e oitenta dias, o respectivo reconhecimento.

Art. 36. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 37. Ficam revogados o Decreto n o 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 e o Decreto no 2.561, de 27 de abril de 1998.

Brasília, 19 de dezembro de 2005; 184o da Independência e 117o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad
Publicado no DOU de 20.12.2005

PORTARIA N.º 301, DE 7 DE ABRIL DE 1998

(Diário Oficial de 9 de abril de 1998)

O MINISTRO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, no uso de suas atribuições, considerando o disposto na Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e no Decreto no 2.494, de 10 de fevereiro de 1998; e a necessidade de normatizar os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância, resolve:

Art. 1º A instituição de ensino interessada em credenciar-se para oferecer cursos de graduação e educação profissional em nível tecnológico a distância deverá apresentar solicitação ao Ministério da Educação e do Desporto, a ser protocolada no Protocolo Geral do MEC ou na DEMEC da unidade da federação respectiva.

§ 1º A instituição de ensino interessada em credenciar-se para oferecer cursos de educação fundamental dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e a educação profissional em nível técnico, deverá apresentar solicitação às autoridades integrantes dos respectivos sistemas.

§ 2º As instituições poderão, em qualquer época, apresentar as solicitações de credenciamento de que trata esta Portaria.

Art. 2º O credenciamento da instituição levará em conta os seguintes critérios:

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

II - qualificação acadêmica e experiência profissional das equipes multidisciplinares - corpo docente e especialistas nos diferentes meios de informação a serem utilizados - e de eventuais instituições parceiras;

III - infra-estrutura adequada aos recursos didáticos, suportes de informação e meios de comunicação que pretende adotar;

IV - resultados obtidos em avaliações nacionais, quando for o caso;

V - experiência anterior em educação no nível ou modalidade que se proponha a oferecer.

Art. 3º A solicitação para credenciamento do curso de que trata o § 1º deverá ser acompanhada de projeto, contendo, pelo menos, as seguintes informações:

I - estatuto da instituição e definição de seu modelo de gestão institucional, incluindo organograma funcional, descrição das funções e formas de acesso a cada cargo, esclarecendo atribuições acadêmicas e administrativas, definição de mandato, qualificação mínima exigida e formas de acesso para os cargos diretivos ou de coordenação, bem como a composição e atribuições dos órgãos colegiados existentes;

II - elenco dos cursos já autorizados e reconhecidos, quando for o caso;

III - dados sobre o curso pretendido: objetivos, estrutura curricular, ementas, carga horária estimada para a integralização do curso, material didático e meios instrucionais a serem utilizados;

IV - descrição da infra-estrutura, em função do projeto a ser desenvolvido: instalações físicas, destacando salas para atendimento aos alunos; laboratórios; biblioteca atualizada e informatizada, com acervo de periódicos e livros, bem como fitas de áudio e vídeos; equipamentos que serão utilizados, tais como: televisão, videocassete, audiocassete, equipamentos para vídeo e teleconferência, de informática, linhas telefônicas, inclusive linhas para acesso a redes de informação e para discagem gratuita e aparelhos de fax à disposição de tutores a alunos, dentre outros;

V - descrição clara da política de suporte aos professores que irão atuar como tutores e de atendimento aos alunos, incluindo a relação numérica entre eles, a possibilidade de acesso à instituição, para os residentes na mesma localidade e formas de interação e comunicação com os não-residentes;

VI - identificação das equipes multidisciplinares – docentes e técnicos – envolvidas no projeto e dos docentes responsáveis por cada disciplina e pelo curso em geral, incluindo qualificação e experiência profissional;

VII - indicação de atividades extracurriculares, aulas práticas e estágio profissional oferecidos aos alunos;

VIII - descrição do processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação e da avaliação do rendimento do aluno ao longo do processo e ao seu término.

§ 1º O projeto referido no caput deste artigo será integralmente considerado nos futuros processos de avaliação e credenciamento da instituição.

§ 2º Sempre que houver parceria entre instituições para a oferta de cursos a distância, as informações exigidas neste artigo estendem-se a todos os envolvidos.

Art. 4º As informações apresentadas pela proponente poderão ser complementadas pela Secretaria de Ensino Superior - SESu e Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC, com informações adicionais da Secretaria de Educação a Distância - SEED, podendo incluir outras, prestadas por órgãos do MEC ou por instituições de reconhecida competência na área de educação a distância.

Art. 5º A Secretaria de Ensino Superior - SESu, a Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC, respectivamente no que diz respeito à educação superior e educação profissional, e a Secretaria de Educação a Distância - SEED, completado o conjunto de informações, constituirão uma comissão de credenciamento, especialmente designada para avaliar a documentação apresentada e verificar, in loco, as condições de funcionamento e potencialidades da instituição.

§ 1.º O credenciamento de instituições para oferecer cursos de graduação a distância se dará com o ato legal de funcionamento de seus cursos.

§ 2.º Sempre que as instituições interessadas em credenciar-se para oferecer cursos de graduação a distância não estiverem credenciadas como instituições de educação superior para o ensino presencial, deverão apresentar, no projeto de que trata a art. 3.º desta Portaria, as informações e dados previstos no art. 2.º da Portaria MEC n.º 640, de 13 de maio de 1997.

Art. 6º A comissão de credenciamento, uma vez concluída a análise da solicitação, elaborará relatório detalhado, no qual recomendará ou não o credenciamento da instituição.

Parágrafo único. A análise de que trata este artigo, no que se refere aos cursos de graduação a distância, será analisada pela comissão de credenciamento e pela SESu/MEC, atendendo ao disposto na Portaria n.º 640, de 1997, em tudo o que for aplicável.

Art. 7º O relatório da comissão, acompanhado da documentação pertinente, integrará o relatório da Secretaria de Ensino Superior - SESu e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC, que será encaminhado ao Conselho Nacional de Educação, para deliberação.

Art. 8º O parecer do Conselho Nacional de Educação de que trata o artigo anterior será encaminhado ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto para homologação.

§ 1º Havendo homologação de parecer favorável, pelo Ministro, o credenciamento far-se-á por ato do Poder Executivo.

§ 2º Em caso de homologação de parecer desfavorável, a instituição interessada só poderá solicitar novo credenciamento após o prazo de dois anos, a contar da data da homologação do parecer no Diário Oficial.

Art. 9º O reconhecimento de cursos superiores de graduação a distância autorizados e a autorização de novos cursos de graduação e cursos sequenciais a distância, nas instituições credenciadas para a oferta de educação a distância, deverão obedecer ao que dispõe a Portaria n.º 641, de 13 de maio de 1997, e n.º 887, de 30 de julho de 1997, no que for aplicável.

Art. 10 As instituições que obtiverem credenciamento para oferecer cursos a distância serão avaliadas para fins de credenciamento após cinco anos.

Art. 11 Será sustada a tramitação de solicitação de credenciamento de que trata esta Portaria, quando a proponente ou sua mantenedora estiverem submetidas a sindicância ou inquérito administrativo.

Art. 12 Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO RENATO SOUZA
Ministro de Estado da Educação e do Desporto

PORTARIA Nº 4.361, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2004
(DOU de 30 de dezembro de 2004, Seção 1, páginas 66/67)

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, tendo em vista a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001; a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; a Lei nº 10.870, de 19 de maio de 2004; o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001; o Decreto 5.225, de 1^o de outubro de 2004; o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998; a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; a Portaria Ministerial nº 2.051, de 9 de julho de 2004; a Portaria Ministerial nº 3.643, de 9 de novembro de 2004, resolve:

Art. 1º. Os processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior (IES), credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como de transferência de mantença, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, credenciamento de instituições, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), aditamento de PDI, além de outros processos afins, deverão ser protocolizados por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIEnS/MEC.

§ 1º. O SAPIEnS/MEC é um sistema informatizado que possibilita a inserção de documentos, despachos e relatórios nos respectivos processos, por meio da Internet com utilização de tecnologias de informação, de forma a permitir a interação entre as instituições de educação superior e os órgãos do Ministério da Educação, visando a tramitação dos processos, o acompanhamento e o controle.

§ 2º. As informações constantes dos arquivos do SAPIEnS/MEC constituem, para todos os fins legais, a base de dados oficial do Ministério da Educação, em relação aos processos mencionados no *caput* deste Artigo.

§ 3º. A Secretaria de Educação Superior - SESu é o órgão gestor do SAPIEnS/MEC, podendo, para tanto, estabelecer normas, procedimentos e os critérios para acesso e utilização do Sistema, em consonância com as especificidades das atribuições da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

§ 4º. A Coordenação Geral de Informática e Telecomunicações – CEINF da SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS – SAA do MEC, é responsável pela infra-estrutura de redes e de servidores de aplicação do sistema SAPIEnS, em conformidade com as diretrizes da SESu.

§ 5º. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, é responsável pela infra-estrutura dos servidores de banco de dados referente ao sistema SAPIEnS, incluindo a manutenção e segurança das informações neles contidas, assegurando o acesso do sistema instalado nos servidores de aplicação da CEINF e as suas necessidades operacionais.

§ 6º. O MEC não se responsabilizará por solicitação de abertura de processos ou atendimento de recursos/diligências não informados no sistema SAPIEnS, por motivos de inserção de documentos de forma inadequada, falhas de comunicação, congestionamento das linhas de comunicação bem como outros fatores de ordem técnica que impossibilitem a transferência de dados.

§ 7º. Toda informação prestada em forma de arquivo e referenciada ou não nos processos arquivados poderá ser excluída da base de dados do MEC, a critério da SESu, sendo de inteira responsabilidade da instituição, em caso de interesse, a conservação dos documentos originais.

§ 8º. A obtenção de usuário e senha, para acesso ao sistema SAPIEnS/MEC, deverá ser solicitada por meio das orientações contidas na tela de abertura do sistema, sendo que o registro do usuário e fornecimento de senha pela SESu não caracteriza abertura de processos de credenciamento e autorização de cursos.

§ 9º. As instituições interessadas deverão atualizar “o módulo documental” do sistema SAPIEnS/MEC, antes da abertura de novos processos no sistema.

§ 10. O registro gerado pela instituição no SAPIEnS/MEC somente será considerado como processo formal junto ao MEC quando a documentação exigida pela legislação for recebida pelo protocolo da SESu e registrada no Sistema de Informações de Documentos - SIDOC.

§ 11. Toda informação prestada na forma de arquivos no sistema SAPIEnS/MEC deverá respeitar o formato e os limites definidos pelo sistema.

Art. 2º. A protocolização de processos no Sistema SAPIEnS somente será efetivada após o pagamento no Banco do Brasil S.A, da importância de R\$ 1.000,00 (um mil reais), individual para cada processo, por meio de Guia de Recolhimento da União-GRU- Nome do Contribuinte/Recolhedor: o nome da Instituição ou pessoa que está efetuando o recolhimento; Nome da Unidade Favorecida: Secretaria de Educação Superior; Código de Recolhimento: 28832-2; Número de Referência: o nº do CNPJ da Instituição; Competência: mês e ano do recolhimento; Vencimento: dia, mês e ano do recolhimento; CNPJ ou CPF do Contribuinte: o nº do CNPJ ou CPF do Recolhedor; UG/Gestão: 150011/00001; (=) Valor do Principal: 1.000,00; (=) Valor Total: 1000,00.

§ 1º. O recolhimento definido no *caput* refere-se aos custos inerentes à análise documental estabelecida no Art. 3º da Portaria MEC nº 3.643/2004, no caso de processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior (IES), credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como de transferência de mantença, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de instituições.

§ 2º. Não haverá devolução do valor recolhido para a protocolização dos processos.

§3º. Não haverá reaproveitamento do valor recolhido para a protocolização de novos processos.

Art. 3º. Os processos listados no artigo 1º desta Portaria, conforme suas especificidades, para serem protocolizados no SAPIEnS/MEC deverão conter:

I – os documentos previstos no art. 20, do Decreto 3.860/2001;

II – o plano de desenvolvimento institucional - PDI;

III – o estatuto;

IV – o regimento interno;

V – o comprovante de recolhimento previsto no art. 2º desta Portaria;

VI – a proposta dos projetos pedagógicos dos cursos solicitados;

VII – a descrição da infra-estrutura, corpo docente, tutoria, plataforma de educação a distância, metodologia, equipes multidisciplinares, parcerias e pólos, bem como outros elementos específicos para educação superior a distância.

Parágrafo Único. Os processos de credenciamento de instituições, autorização de cursos superiores e aumento de vagas, também deverão conter proposta específica com análise crítica e propositiva que atenda aos critérios de necessidade e responsabilidade social das instituições de educação superior, redução de desigualdades sociais e regionais, e ações afirmativas na promoção de igualdade de condições com vistas à inclusão social.

Art. 4º. Para a protocolização dos pedidos de credenciamento e credenciamento de universidades e centros universitários, desde que atendam aos requisitos do art. 21, do Decreto nº 3.860, de 09 de julho de 2001 e art. 8º, da Resolução MEC/CNE/CES nº 10, de 11 de março de 2002, exige-se a apresentação dos documentos previstos nos incisos I, II, III e V do artigo 3º desta Portaria.

Art. 5º. Para a protocolização dos pedidos de credenciamento e credenciamento de faculdades integradas, faculdades, faculdades de tecnologia, institutos superiores ou escolas superiores exige-se a apresentação dos documentos previstos nos incisos I, II, IV, V e VI do artigo 3º desta Portaria.

Art. 6º. Os pedidos de autorização de cursos superiores de novas instituições, embora vinculados ao processo de credenciamento, devem ser protocolizados individualmente.

Art. 7º. O credenciamento não poderá ser solicitado quando titulares e dirigentes integrarem outras instituições ou mantenedoras que comprovadamente tenham cometido irregularidades ou tenham sofrido punições nos últimos 5 (cinco) anos.

Art. 8º. Para a protocolização dos pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância exige-se apresentação dos documentos previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VI e VII do artigo 3º desta Portaria, e outros em consonância com a legislação específica vigente.

Parágrafo único. Caberá a SESu ou a SETEC encaminhar, de acordo com a natureza do curso, o respectivo relatório da avaliação *in loco* ao Conselho Nacional de Educação com recomendação sobre o credenciamento ou credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância.

Art. 9º. A protocolização de pedido de autorização de novos cursos superiores, presenciais ou a distância, ou de aumento de vagas, por faculdades integradas, faculdades, faculdades de tecnologia, institutos superiores ou escolas superiores

credenciadas, está condicionada a apresentação dos documentos previstos nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo 3^o desta Portaria.

§ 1.º Nos casos previstos no *caput* deverá haver previsão dos cursos no Plano de Desenvolvimento Institucional aprovado, bem como a instituição deverá atualizar os documentos previstos no art. 20, do Decreto 3.860/2001;

§ 2º. Do requerimento de que trata o *caput* deste artigo deverá constar a denominação e a modalidade do curso, a área de conhecimento de vinculação, o ato de autorização do curso e de credenciamento da instituição de educação superior, o endereço para a oferta do curso.

§ 3.º No caso de processos de autorização de cursos superiores a distância, também deverão ser apresentados os documentos previstos no inciso VII do artigo 3^o desta Portaria.

Art. 3º. Os processos listados no artigo 1º desta Portaria, conforme suas especificidades, para serem protocolizados no SAPIEnS/MEC deverão conter:

VII – a descrição da infra-estrutura, corpo docente, tutoria, plataforma de educação a distância, metodologia, equipes multidisciplinares, parcerias e pólos, bem como outros elementos específicos para educação superior a distância.

§ 4.º No caso de processos de autorização de cursos superiores de tecnologia, também deverá ser informada a área profissional vinculada ao curso.

Art. 10. A protocolização de pedido de reconhecimento ou de renovação de reconhecimento de cursos superiores está condicionada a apresentação dos documentos previstos nos incisos I, V e VI do artigo 3^o desta Portaria..

§ 1º. As instituições de educação superior deverão solicitar o reconhecimento de seus cursos quando os mesmos completarem 50% do tempo de integralização de seu projeto curricular, e deverão solicitar a renovação de reconhecimento quando decorridos 50% do prazo concedido no último ato de reconhecimento.

§ 2º. Do requerimento de que trata o *caput* deste artigo deverá constar a denominação e a modalidade do curso, a área de conhecimento de vinculação, o ato de autorização do curso e de credenciamento da instituição de educação superior, o endereço de funcionamento do curso, conforme consta no SiedSup.

§ 3º. No caso de processos de reconhecimento de cursos superiores a distância, também, deverão ser apresentados os documentos previstos no inciso VII do artigo 3^o desta Portaria.

§ 4.º No caso de processos de autorização de cursos superiores de tecnologia, também deverá ser informada a área profissional vinculada ao curso.

Art. 11. A protocolização de pedido de cursos fora de sede pelas universidades está condicionada a apresentação dos documentos previstos nos incisos I, III, IV,V e VI do artigo 3^o desta Portaria.

Parágrafo Único. Nos processos referidos no *caput* deverá haver previsão dos cursos no Plano de Desenvolvimento Institucional aprovado, bem como a atualização dos documentos previstos no art. 20, do Decreto 3.860/2001.

Art. 12. A protocolização de pedido de transferência de manutenção está condicionada a apresentação dos documentos previstos nos incisos I, III, IV,V e VI do artigo 3^o desta Portaria e outros em consonância com a legislação específica vigente.

Parágrafo Único. Nos processos referidos no *caput* deverá ser apresentado relatório de auditoria independente, bem como a atualização dos documentos previstos no art. 20 do Decreto 3.860/2001.

Art. 13. Será suspensa a tramitação dos processos quando a mantenedora ou a instituição de educação superior por ela mantida estiver submetida à sindicância ou inquérito administrativo, envolvendo questões afetas a esta portaria.

Art. 14. Caberá à SESu e à SETEC a recomendação de deferimento, a decisão de indeferimento ou de arquivamento dos processos protocolizados no MEC pelas instituições de educação superior vinculadas ao sistema federal de ensino.

§ 1º. A recomendação de deferimento dos pedidos formulados pelas instituições será encaminhada ao Ministro da Educação pela SESu ou SETEC para apreciação e decisão.

§ 2º. Quando se tratar de processos relativos à educação superior a distância, a SESu ou a SETEC encaminhará o seu relatório ao Conselho Nacional de Educação para deliberação.

§ 3º. A decisão de indeferimento ou de arquivamento do processo poderá ocorrer caso seja constatado o não atendimento aos requisitos de habilitação previstos no artigo 20 do Decreto nº 3860, de 09 de julho de 2001, a não recomendação do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI ou avaliações negativas de instituições e/ou cursos.

Art. 15. A SESu e a SETEC são responsáveis pelas análises dos documentos constantes dos incisos I, II, III, IV e V do artigo 3^o desta Portaria, integrantes dos pedidos protocolizados pelas instituições de educação superior.

§ 1º. Denomina-se diligência o procedimento, utilizado pela SESu e SETEC, destinado a esclarecer ou a complementar o processo com informações e/ou documentos adicionais.

§ 2º. Instaurada a diligência, será a mantenedora ou a IES comunicada por ofício, dos documentos a serem complementados, dos itens a serem esclarecidos ou dos aspectos adicionais a serem atendidos para a conclusão das análises.

§ 3º. O prazo para cumprimento das diligências, pelas mantenedoras ou IES, será de 10 (dez) dias, contados da data de devolução, pelo Correio, ao Protocolo da SESu/MEC, do Aviso de Recebimento (AR) por parte da instituição.

§ 4º. Constatado o cumprimento da diligência e o atendimento das deficiências apontadas, o processo retornará ao curso regular de análise.

Art. 16. O arquivamento do processo dar-se-á quando não couber instauração de diligência, quando seu cumprimento for insatisfatório, ou quando ocorrer decurso do prazo estipulado.

Art. 17. O despacho da decisão de indeferimento ou de arquivamento de processos da SESu e SETEC será registrado eletronicamente e publicado em resumo no Diário Oficial da União.

Art. 18. Das decisões proferidas pela SESu e SETEC cabe recurso administrativo ao Secretário de Educação Superior ou ao Secretário de Educação Profissional e Tecnológica.

Art. 19. Os prazos para interposição de recurso iniciam a partir da ciência ou da divulgação oficial da decisão recorrida, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º O interessado poderá apresentar recurso à autoridade que proferiu a decisão, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão recorrida ou da divulgação oficial da decisão por intermédio de despacho publicado no Diário Oficial da União.

§ 2º A autoridade que proferiu a decisão poderá reconsiderá-la, no prazo de 5 (cinco) dias, ou no mesmo prazo, encaminhar o recurso, devidamente informado, ao Secretário de Educação Superior ou ao Secretário de Educação Profissional e Tecnológica.

Art. 20. O recurso será interposto por meio de requerimento, formulado eletronicamente por intermédio do sistema SAPIEnS, expondo o recorrente os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

§ 1º Na apreciação do recurso o Secretário da SESu e o Secretário da SETEC poderão solicitar a manifestação do Conselho Nacional de Educação.

§ 2º A consulta a que se refere o parágrafo anterior será obrigatória para a instrução de recursos contra decisões proferidas em processos de credenciamento e credenciamento de universidades e centros universitários e de autorização e reconhecimento dos cursos superiores previstos nos artigos 27 e 28 do Dec. nº 3.860, de 9 de julho de 2001.

Art. 21. No caso de decisão final desfavorável nos processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de autorização prévia de funcionamento de cursos superiores, inclusive os fora de sede em universidades, os interessados só poderão apresentar nova solicitação relativa ao mesmo curso ou instituição decorrido o prazo de

dois anos, a contar da publicação do ato, nos termos do disposto no art. 34, § 2º, do Dec. nº 3.860, de 2001.

§ 1º Em qualquer fase da análise do pedido formulado pela IES ou entidade mantenedora, a SESu e a SETEC poderá promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo e, a seu exclusivo critério, solicitar a juntada de documentos.

§ 2º Verificado o não atendimento dos requisitos de habilitação relacionados no artigo 20 do Decreto 3.860, de 2001, o processo será arquivado, sem exame do mérito, facultada à entidade interessada apresentar recurso desta decisão.

§ 3º Na hipótese prevista no parágrafo anterior não se aplica a vedação de que trata o *caput* deste artigo.

Análise: no caso de a decisão desfavorável haver sido motivada pelo não atendimento dos requisitos de habilitação relacionados no artigo 20 do Decreto 3.860, de 2001, pode ser feito novo pedido antes do prazo de dois anos

§ 4º. Caso a decisão seja pelo provimento do recurso, será restaurado o trâmite regular do processo.

Art. 22. O despacho com a decisão do Secretário da SESu ou o Secretário da SETEC será registrado eletronicamente no respectivo processo e publicado em resumo no Diário Oficial da União.

Art. 23. As deliberações pelo arquivamento, pelo deferimento ou pelo indeferimento em processos de credenciamento e recredenciamento de universidades e centros universitários e de autorização e reconhecimento de cursos superiores previstos nos artigos. 27 e 28 do Decreto nº 3860, de 2001, são de competência exclusiva da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

§ 1º. Caberá à SESu, nos casos previstos no *caput*, recomendar o arquivamento, deferimento ou indeferimento do pedido à Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

§ 2º. Caso a deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação seja pelo acolhimento das recomendações da SESu, adotar-se-ão os procedimentos pertinentes àquela instância, para a interposição de eventuais recursos.

Art. 24. O arquivamento dar-se-á por solicitação da entidade interessada, ausência ou desistência de interposição de recurso, ou ainda por decisão final da área competente, da qual não caiba mais recurso.

Parágrafo único. No arquivamento previsto no *caput* não se aplica a vedação de que trata o artigo 20 desta Portaria.

Art. 20. O recurso será interposto por meio de requerimento, formulado eletronicamente por intermédio do sistema SAPIEnS, expondo o recorrente os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

§ 1º Na apreciação do recurso o Secretário da SESu e o Secretário da SETEC poderão solicitar a manifestação do Conselho Nacional de Educação.

§ 2º A consulta a que se refere o parágrafo anterior será obrigatória para a instrução de recursos contra decisões proferidas em processos de credenciamento e credenciamento de universidades e centros universitários e de autorização e reconhecimento dos cursos superiores previstos nos artigos 27 e 28 do Dec. nº 3.860, de 9 de julho de 2001.

Art. 21. No caso de decisão final desfavorável nos processos de credenciamento de instituições de ensino superior e de autorização prévia de funcionamento de cursos superiores, inclusive os fora de sede em universidades, os interessados só poderão apresentar nova solicitação relativa ao mesmo curso ou instituição decorrido o prazo de dois anos, a contar da publicação do ato, nos termos do disposto no art. 34, § 2º, do Dec. nº 3.860, de 2001.

Análise: prazo para nova solicitação após decisão final desfavorável = 2 anos

Art. 25 - A instituição credenciada e os cursos autorizados deverão iniciar seu funcionamento no prazo de até doze meses, contando da data da publicação do respectivo ato legal, findo o qual este ficará automaticamente revogado.

Parágrafo único. Fica vedada neste período, a transferência dos cursos e da instituição para outra mantenedora.

Art. 26. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as Portarias n.º 637, de 13 de maio de 1997; n.º 639, de 13 de maio de 1997; n.º 641, de 13 de maio de 1997; n.º 877, de 30 de julho de 1997; n.º 946, de 15 de agosto de 1997; n.º 323, de 31 de janeiro de 2002; n.º 859, de 24 de outubro de 2002, n.º 3.131, de 8 de novembro de 2002, n.º 301, de 7 de abril de 1998, n.º 2.402, de 9 de novembro de 2001; n. 1.647, de 25 de novembro de 1999; n. 064, de 12 de janeiro de 2001; n. 445, de 31 de março de 2000 e demais disposições em contrário.

TARSO GENRO



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.

Conversão da MPv nº 147, de 2003

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

§ 2º O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de

instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

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

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

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

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

IV – a comunicação com a sociedade;

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

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

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

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a auto-avaliação e a avaliação externa in loco.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§ 2º O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10. Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11. A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE;

VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

I – 1 (um) representante do INEP;

II – 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;

III – 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV – 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V – 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI – 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII – 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do caput deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV do caput deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do caput deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida 1 (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A CONAES será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do caput deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

§ 6º Os membros da CONAES exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.

Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

I – o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;

III – a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV – a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.

§ 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação.

§ 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação

internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

Art. 13. A CONAES será instalada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da CONAES, 2 (dois) dos membros referidos no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos.

Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se a alínea a do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Brasília, 14 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 15.4.2004

Temas da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004

Artigo e parágrafos	Tema
1º	Instituição do SINAES
1º, 1º parágrafo	Finalidades do SINAES
1º, 2º parágrafo	Cooperação com os sistemas de ensino
2º	Ações do SINAES
2º, parágrafo único	Referencial para regulação e supervisão da educação superior
3º	Objetivos do SINAES
3º, 1º parágrafo	Pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação – CAPES
3º, 2º parágrafo	Procedimentos e instrumentos diversificados de avaliação
3º, 3º parágrafo	Conceitos, resultados da avaliação
4º	Cursos de graduação: corpo docente; instalações físicas; organização didático-pedagógica
4º, 1º parágrafo	procedimentos e instrumentos
4º, 2º parágrafo	Conceitos, resultados da avaliação
5º	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE
5º, 1º parágrafo	Conteúdos programáticos; competências
5º, 2º parágrafo	Periodicidade e amostragem
5º, 3º parágrafo	Periodicidade trienal
5º, 4º parágrafo	Perfil dos estudantes
5º, 5º parágrafo	Obrigatoriedade e dispensa
5º, 6º parágrafo	Inscrição no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP
5º, 7º parágrafo	Sanções para a não-inscrição
5º, 8º parágrafo	Conceitos, resultados da avaliação
5º, 9º parágrafo	Vedação da identificação nominal
5º, 10º parágrafo	Estímulo ao melhor desempenho
5º, 11º parágrafo	Introdução gradativa
6º	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES
7º	Composição do CONAES
7º, 1º parágrafo	Representação INEP e CAPES: designação
7º, 2º parágrafo	Representação discente das IES: nomeação presidencial
7º, 3º parágrafo	Representação docente, técnico-administrativa e do MEC: nomeação presidencial. Prazos e recondução.
7º, 4º parágrafo	Presidência do CONAES: representante do MEC, eleição por colegiado. Mandato e recondução.
7º, 5º parágrafo	Abono de faltas do representante discente em reuniões do CONAES.
7º, 6º parágrafo	Função não remunerada de interesse público; diárias e alimentação.
8º	INEP: responsável pela avaliação
9º	Publicidade do resultado das avaliações: MEC.
10º	Resultados insatisfatórios = protocolo de compromisso.
10, 1º parágrafo	Publicidade do protocolo de compromisso.

10, 2º parágrafo	Descumprimento do protocolo de compromisso: penalidades
10, 3º parágrafo	Penalidades: processo administrativo, Câmara de Educação Superior – CES e Conselho Nacional de Educação – CNE. Ampla defesa e contraditório.
10, 4º parágrafo	Recurso
10, 5º parágrafo	Prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos.
11	Comissão Própria de Avaliação – CPA.
12	Informações falsas e omissão ou distorção de dados: responsabilidade civil, penal e administrativamente.
13	Instalação da CONAES: prazo.
13, parágrafo único	Nomeação de 2 representantes do MEC: mandato de dois anos.
14	Regulamentação de procedimentos de avaliação: MEC.
15	Homologação
16	Revogação

Aspectos de avaliação do instrumento de autorização de curso para oferta na educação a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES

DIMENSÃO 1: ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA	
1.1 Categoria de análise: Projeto Pedagógico do Curso: aspectos gerais (Fonte de consulta: PPC, PDI, DCN, entre outras)	
1.1.1 Contexto Educacional	
1.1.2 Objetivos do Curso	
1.1.3 Perfil do Egresso	
1.1.4 Número de Vagas	
1.2 Categoria de análise: Projeto Pedagógico do Curso: formação (Fontes de consulta: PPC e DCN)	
1.2.1 Conteúdos Curriculares	
1.2.2 Metodologia (interdisciplinaridade com o desenvolvimento do espírito científico e com a formação de sujeitos autônomos e cidadãos)	
1.2.3 Compatibilização entre as Tecnologias de Informação e Comunicação e Curso Proposto	
1.2.4 Formação Inicial em Educação a Distância	
1.2.5 Atualização e Adequação das Ementas e Bibliografias dos Conteúdos Propostos	
1.3 Categoria de análise: Materiais Educacionais	

1.3.1 Material Didático Impresso

1.3.2 Material Didático Audiovisual para Rádio, TV, Computadores, DVD-ROM, VHS, Telefone Celular, CD-ROM

1.3.3 Material para Internet (*web*)

1.3.4 Articulação e Complementaridade dos Materiais Impressos, Materiais Audiovisuais ou Materiais para Internet (*web*)

1.3.5 Materiais Educacionais Propiciam a Abordagem Interdisciplinar e Contextualizada dos Conteúdos

1.3.6 Guia Geral para o Estudante

1.3.7 Guia de Conteúdos (módulos, unidades, etc.) para o Estudante

1.3.8 Mecanismos para Auto-avaliação dos Estudantes nos Materiais Educacionais

1.3.9 Sistema de Avaliação Prévia de Materiais Educacionais (pretestagem)

1.4 Categoria de análise: Interação em Educação a Distância

1.4.1 Mecanismos Gerais de Interação

1.5 Categoria de análise: Avaliação em Educação a Distância, Avaliação do Corpo Docente/Tutoria e Avaliação dos Materiais Educacionais.

1.5.1 Processo continuado de avaliação de aprendizagem (inclusive recuperação)

1.5.2 Sigilo e Segurança nas Avaliações de Aprendizagem dos Estudantes

1.5.3 Avaliação do Material Educacional

1.5.4 Avaliação da infraestrutura de tecnologia

DIMENSÃO 2: CORPO SOCIAL (DOCENTES E TUTORES)

2.1 Categoria de análise: Administração Acadêmica
2.1.1 Titulação e Formação do Coordenador do Curso 2.1.2 Regime de Trabalho do Coordenador do Curso 2.1.3 Composição e Funcionamento do Colegiado de Curso ou Equivalente 2.1.4 Tempo de Experiência Profissional do Coordenador do Curso 2.1.5 Núcleo de Apoio Didático-Pedagógico aos Docentes
2.2 Categoria de análise: Perfil dos docentes (Fontes de consulta: PPC e documentação própria da IES)
2.2.1 Titulação Acadêmica dos Docentes 2.2.2 Experiência Acadêmica na Educação Superior e Experiência Profissional 2.2.3 Qualificação/Experiência em EAD 2.2.4 Regime de trabalho dos Docentes 2.2.5 Produção Intelectual dos Docentes
2.3 Grupo de indicadores: Corpo de Tutores (Fonte de consulta: PDI, PPC, Estatuto e Regimento Interno)
2.3.1 Titulação dos Tutores 2.3.2 Qualificação dos Tutores em Educação a Distância 2.3.3 Regime de Trabalho
2.4 Categoria de análise: Condições de trabalho (Fontes de consulta: PDI e Termos de Compromisso assinados pelos docentes com a IES)
2.4.1 Equipe Docente/Tutores para Atendimento dos Estudantes nas Atividades Didáticas. 2.4.2 Relação Tutores/Estudantes para Atendimento nas Atividades a Distância. 2.4.3 Relação Tutores/Estudantes para Atendimento nas Atividades Presenciais

(Inclusive as Obrigatórias).
DIMENSÃO 3: INSTALAÇÕES FÍSICAS
3.1 Categoria de análise: Instalações gerais (Fontes de consulta: Decreto 5.296/2004 e PDI)
3.1.1 Sala de Professores, Sala de Tutores e Sala de Reuniões 3.1.2 Gabinetes de Trabalho para Professores. 3.1.3 Instalações para a Equipe de Tutores 3.1.4 Recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação (Audiovisuais e Multimídia). 3.1.5 Laboratórios especializados no pólo para realização de atividades presenciais (inclusive as obrigatórias)
3.2 Categoria de análise: Biblioteca (Fonte de consulta: PPC e PDI)
3.2.1 Livros da Bibliografia Básica e Complementar 3.2.2 Periódicos Especializados 3.2.3 Livros da bibliografia básica no pólo 3.2.4 Livros da bibliografia complementar no pólo de apoio presencial

Texto completo em:

http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/autor_curso_ead_final.pdf

EIXOS TEMÁTICOS ESSENCIAIS DO PDI

1. PERFIL INSTITUCIONAL
1.1. Perfil Institucional • Breve Histórico da IES • Inserção Regional • Missão • Finalidades • Objetivos e Metas (Descrição dos objetivos e quantificação das metas com cronograma) • Área (s) de atuação acadêmica • Responsabilidade Social da IES (Enfatizar a contribuição à inclusão social e ao desenvolvimento econômico e social da região) • Políticas de Ensino • Políticas de Extensão e Pesquisa (Para as IES que propõem desenvolver essas atividades acadêmicas)
2. GESTÃO INSTITUCIONAL
2.1. Organização Administrativa • Estrutura Organizacional, Instâncias de Decisão e Organograma Institucional e Acadêmico. • Órgãos Colegiados: atribuições, competências e composição. • Órgãos de apoio às atividades acadêmicas. • Autonomia da IES em relação à Mantenedora. • Relações e parcerias com a comunidade, instituições e empresas (mecanismos institucionais de interação com o mundo do trabalho e a prática social).
2.2. Organização e Gestão de Pessoal • Corpo docente – composição, políticas de qualificação, plano de carreira e regime de trabalho. • Cronograma e plano de expansão do corpo docente, com titulação e regime de trabalho, detalhando perfil existente e pretendido para o período de vigência do PDI. • Corpo técnico/administrativo – estruturação, políticas de qualificação, plano de carreira e/ou cargos e salários e cronograma de expansão.
2.3. Políticas de atendimento aos discentes • Formas de acesso, programas de apoio pedagógico e financeiro (bolsas). • Estímulos à permanência (programa de nivelamento, atendimento psicopedagógico). • Organização estudantil (Espaço para participação e convivência estudantil). • Acompanhamento dos egressos.
3. ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA

3.1. Organização Didático-Pedagógica

Plano para atendimento às diretrizes pedagógicas, estabelecendo os critérios gerais para definição de:

- Perfil do egresso;
- Seleção de conteúdos;
- Princípios metodológicos;
- Processo de avaliação;
- Práticas pedagógicas inovadoras;
- Políticas de estágio, prática profissional e atividades complementares;
- Políticas e práticas de Educação à Distância (para as IES que propõem desenvolver essa modalidade);
- Políticas de educação inclusiva (PNE-Portadores de Necessidades Especiais).

3.2. Oferta de Cursos e Programas (Presenciais e à Distância)

As Instituições, ressalvada a modalidade de ensino a distância, deverão apresentar dados relativos ao número de vagas, dimensões das turmas, turno de funcionamento e regime de matrícula de seus cursos. Informar ainda a situação atual dos cursos (em funcionamento, em fase de autorização ou de futura solicitação), incluindo o cronograma de expansão na vigência do PDI conforme detalhamento a seguir:

- Graduação (Bacharelado, Licenciatura e Tecnologia);
- Sequenciais (formação específica, complementação de estudos);
- Programas Especiais de Formação Pedagógica;
- Pós-Graduação (*lato sensu*);
- Pós-Graduação (*stricto sensu*);
- Programas de Extensão;
- Programas de Pesquisa;

4. INFRAESTRUTURA

- Infraestrutura física (detalhar salas de aula, biblioteca, laboratórios, instalações administrativas, sala de docentes, coordenações, área de lazer e outros);
- Infraestrutura acadêmica (quantificar acervo por área de conhecimento, recursos tecnológicos, áudio visual, rede de computadores, informatização e outros);
- Adequação da infra-estrutura para o atendimento aos portadores de necessidades especiais;
- Estratégias e meios para comunicação interna e externa (explicitar os meios de comunicação utilizados pela IES para atingir a comunidade interna e a sociedade em geral);
- Cronograma de expansão da infra-estrutura para o período de vigência do PDI.

5. ASPECTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

Demonstração da sustentabilidade financeira, incluindo os programas de expansão previstos no PDI: • Estratégia de gestão econômico-financeira; • Planos de investimentos; • Previsão orçamentária e cronograma de execução (5 anos).
6. AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
• Projeto de Avaliação e Acompanhamento das atividades acadêmicas de Ensino, Pesquisa e Extensão, Planejamento e Gestão (descrever a metodologia, dimensões e instrumentos a serem utilizados no processo); • Formas de participação da comunidade acadêmica, técnica e administrativa, incluindo a atuação da Comissão Própria de Avaliação – CPA, em conformidade com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES; • Formas de utilização dos resultados das avaliações.
7. ANEXOS
Projeto pedagógico do (s) curso (s) solicitado (s) para primeiro ano de vigência do PDI
Nota: Os projetos dos cursos aqui elencados, para os quais está sendo solicitada autorização de funcionamento, embora integrando o PDI, deverão constituir arquivos específicos anexados em local apropriado, nas Pastas Eletrônicas da Instituição, no sistema SAPIEnS/MEC.