

## Referenciais de qualidade para a Educação superior a distância: Desafios de uma caminhada regulatória

**Luciano Sathler**

Doutor em Administração pela FEA- USP e  
Pró-Reitor de Educação a Distância da Universidade Metodista de São Paulo.  
Veja outros textos do autor em <<http://www.lucianosathler.pro.br>>

*As oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não apenas parte da definição de democracia. São a exigência para se ter uma democracia. Por isto os defensores da democracia sempre dão um lugar privilegiado à educação – e a educação cívica não exige apenas a escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre. (Robert A. Dahl)*

### 1. Parte I

O marco regulatório para a Educação a Distância (EAD) no Brasil tem passado por constantes e recentes mudanças, revisões e aperfeiçoamentos. É grande e louvável o esforço do Ministério da Educação (MEC) para tentar dar conta de uma realidade que tende a mudar o panorama educacional brasileiro, reflexo do que acontece em boa parte dos países onde as atuais Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) são adotadas em maior escala pela população.

Vale lembrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>1</sup> é de 1996 e foi urdida após intenso debate da sociedade com a intenção de romper com modelos e práticas marcados pela Ditadura Econômico-Militar que assolou o país. Seu momento histórico situa-se oito anos após a promulgação da Constituição Cidadã e ali, e forma premonitória e corajosa, os legisladores abriram as portas para que a EAD se estabelecesse no cenário educacional, mesmo que contemplando o assunto em apenas um artigo, o de número 80.

Foi preciso aguardar nove anos pela publicação de uma legislação mais abrangente sobre a EAD, preparada por experts capacitados e comprometidos com o desenvolvimento da modalidade. O Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, busca não apenas regulamentar o Artigo 80 da LDB, mas também funcionar como política pública indutora com vistas à ampliação e ao fortalecimento da EAD no País.

O marco regulatório para a Educação a Distância (EAD) no Brasil tem passado por constantes e recentes mudanças, revisões e aperfeiçoamentos. É grande e louvável o esforço do Ministério da Educação (MEC) para tentar dar conta de uma realidade que

---

<sup>1</sup> Lei n.º 9.394/96

tende a mudar o panorama educacional brasileiro, reflexo do que acontece em boa parte dos países onde as atuais Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) são adotadas em maior escala pela população.

Vale lembrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>2</sup> é de 1996 e foi urdida após intenso debate da sociedade com a intenção de romper com modelos e práticas marcados pela Ditadura Econômico-Militar que assolou o país. Seu momento histórico situa-se oito anos após a promulgação da Constituição Cidadã e ali, de forma premonitória e corajosa, os legisladores abriram as portas para que a EAD se estabelecesse no cenário educacional, mesmo que contemplando o assunto em apenas um artigo, o de número 80.

Foi preciso aguardar nove anos pela publicação de uma legislação mais abrangente sobre a EAD, preparada por experts capacitados e comprometidos com o desenvolvimento da modalidade. O Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, busca não apenas regulamentar o Artigo 80 da LDB, mas também funcionar como política pública indutora com vistas à ampliação e ao fortalecimento da EAD no País.

Importante destacar que os Decretos n.º 2.494 e n.º 2.561, ambos de 1998 e revogados em 2005 pelo Decreto n.º 5.622/05, foram promulgados num contexto em que as práticas em EAD se desenhavam no horizonte, mas ainda não havia suficiente número de experiências que fizessem usufruto das TICs para alcançar centenas de milhares de pessoas simultaneamente. A internet e a comunicação pessoal móvel, por exemplo, ainda eram adotadas por poucos no país e não revelavam todo seu potencial de transformação da comunicação – algo que ainda está por vir. O Decreto n.º 5.622/05 indica que os atos governamentais relacionados à EAD deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância. Também define como pólos de educação a distância as 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.

Devido à organização dos diferentes sistemas de ensino, em seus níveis e responsabilidades específicos, a ênfase maior do Decreto n.º 5.622/05 foi para a Educação Superior, em que o MEC tem autoridade mais direta, mas não sem apontar a necessidade de padronização de normas e procedimentos nacionais para os ritos regulatórios da educação a distância. Infelizmente, algumas secretarias de educação espalhadas pelo País – tanto estaduais quanto municipais – ainda se encontram eivadas de preconceito contra a EAD e exararam diferentes atos normativos que, muitas vezes, se

contrapõem à Legislação maior, criando barreiras em concursos públicos e impedindo progressão na carreira para alunos da modalidade.

O Decreto n.º 5.773, de 9/5/2006, trata das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Dialoga com o Decreto n.º 5.622/05, delimitando mais fortemente os papéis esperados da Secretaria de Educação a Distância (SEED) e da Secretaria de Educação Superior (SESU), além dos demais órgãos próprios do MEC, no que se refere à EAD. O Decreto n.º 6.303, de 12/12/2007, veio complementar as mudanças, alterando algumas nomenclaturas e ações esperadas.

O Decreto n.º 5.773/06 alterou profundamente o papel até então exercido pela SEED, tornando mais claras as relações que se estabeleceriam a partir de então, internamente ao MEC. À SEED passaram algumas funções antes restritas à SESU e outros órgãos, tais como:

1. Exarar parecer sobre os pedidos de credenciamento e reconhecimento de instituições específicas para oferta de educação superior a distância, no que se refere às tecnologias e aos processos próprios da educação a distância;
2. Exarar parecer sobre os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de educação a distância, no que se refere às tecnologias e aos processos próprios da educação a distância;
3. Propor ao CNE, compartilhadamente com a SESU e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos específicos de avaliação para credenciamento de instituições para oferta de educação superior a distância;
4. Estabelecer diretrizes, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância;
5. Exercer as atividades de supervisão relativas aos cursos na modalidade de educação a distância. Além desses instrumentos regulatórios, o que também afeta diretamente a EAD é a Portaria Normativa n.º 1, de 10/1/2007, sobre o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior; a Portaria Normativa n.º 40, de 12/12/2007, que instituiu o e-MEC, sistema eletrônico que gerencia as informações

relativas aos processos de regulação da educação superior; e a Resolução n.º 1/2001, do Conselho Nacional de Educação, que trata da Pós-Graduação Lato Sensu.

Há regulamentações específicas para o sistema público de educação superior, que são tratadas por uma série de leis, decretos e portarias, especialmente com vistas a viabilizar Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>2</sup> e organizar a máquina governamental para o seu funcionamento. Não se trata de uma nova instituição, mas sim da articulação entre universidades públicas existentes, objetivando alcançar municípios brasileiros com demandas não atendidas de formação superior.

A principal justificativa para a existência da UAB é a necessidade urgente de formação de professores para a Educação Básica. A Portaria n.º 2.201/05, tendo por base essa premissa, possibilitou uma série de credenciamentos de IES públicas que muitas vezes ainda não tinham a maturidade suficiente no debate interno para desenvolver seu próprio projeto na modalidade. Para muitos, a UAB foi inspirada pelo modelo da Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), o que indicaria apenas um dos caminhos possíveis. Teve seu primeiro edital de processo seletivo aberto em 2005. Desde 2007, não sem alguma controvérsia, foi incorporada como parte das funções previstas para a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A mesma lógica da UAB foi aplicada na iniciativa designada Escola Técnica Aberta do Brasil (E-Tec)<sup>3</sup>, criada ao final de 2007, que tem como ênfase o oferecimento de cursos técnicos profissionalizantes de Nível Médio a distância. Sua articulação se dá com instituições públicas que já ministram ensino técnico em Nível Médio e espera-se contar com uma ampla rede de escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal para servirem como espaço para as práticas didáticas, administrativas e de apoio que se fazem necessárias ao pleno desenvolvimento dos estudantes.

É notável o esforço regulatório e de supervisão empreendido nas diversas frentes relacionadas à EAD. Demonstra um corpo técnico dentro do MEC que acredita no potencial transformador da modalidade, que se posiciona com firmeza na defesa da qualidade a partir de seu ponto de vista. Dá-se especial atenção à indução das IES públicas para que se apresentem com maior dinamismo na modalidade e alcancem um

---

<sup>2</sup> Criada pelo Decreto n.º 5.800, de 08/06/2006.

<sup>3</sup> Criada pelo Decreto n.º 6.301, de 13/12/2007.

espaço ora perdido no ensino presencial, em termos de proporção de alunos matriculados.

Uma das dificuldades da democracia representativa é que os cidadãos encontram barreiras para acompanhar e participar das decisões tomadas cotidianamente em seu nome. A complexidade da máquina estatal e de suas responsabilidades, em qualquer governo do mundo, abre campo para o governo dos técnicos. Ou seja, quando:

*“o tecnocrata é depositário de conhecimentos que não são acessíveis à massa e que, caso o fossem, não seriam sequer compreendidos pela maior parte ou então, no mínimo, a maior parte não poderia dar qualquer contribuição útil à discussão que eventualmente fosse chamada” (BOBBIO, 2000, p.115).*

## **2. Parte II**

As decisões de políticas públicas para EAD tomadas no âmbito do MEC acabam por envolver tamanha rede de interesses e nuances que podem ser consideradas condizentes com a definição tecnocrática, o que pede a abertura a uma maior participação de outros experts que se situam fora do aparato governamental, papel que a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) tenta cumprir.

Diferentes autoridades do Ministério da Educação têm afirmado a mudança de atitude do MEC no sentido de não apenas regular, mas também enfatizar a avaliação do sistema federal de educação superior, que abarca IES públicas, comunitárias e privadas. A preocupação com a proteção do interesse público é explicitada constantemente. Todo governante eleito e as lideranças que escolhe para compor a administração pública têm o interesse em aplicar sua visão de mundo na gestão. No caso atual, está evidenciado que o Estado assumiu uma atuação mais direta, o que ocorre, conforme nos lembra Bobbio (1987, p. 124), ao se facilitar certas atividades e obstacularizar outras, imprimindo uma direção ao conjunto das atividades econômicas do país.

As recentes notícias sobre a avaliação e o possível fechamento de cursos demonstram que é possível verificar a coerência entre as ações e o discurso oficial, tanto no que se refere ao ensino presencial quanto na modalidade a distância. A intenção do MEC em reforçar o controle e a fiscalização abre muitas frentes de atuação, em

consonância com a corrente comunitarista<sup>4</sup> (FABRE, 2003, p. 296) que parece dominar a ideologia das lideranças atuais.

A Portaria Normativa n.º 2, de 10/01/2007<sup>5</sup>, deixou claramente definido o conceito de pólo de apoio presencial e alterou a compreensão sobre o que o MEC consideraria como abrangência geográfica na EAD. Também estancou a possibilidade de abertura de pólos sem visita prévia de comissões avaliadoras e estabeleceu um mecanismo de transição para as IES já credenciadas à época. A partir de então, quaisquer pedidos de ampliação da abrangência de atuação somente poderiam ser efetuados após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição.

Um ponto que chama a atenção é como algumas das mudanças recentemente promovidas pelo MEC afetam as Instituições de Ensino Superior (IES) já credenciadas e atuantes na modalidade. Especialmente analisando-se aspectos do documento intitulado Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, cuja segunda versão é de agosto de 2007, pois é a peça-chave que define princípios, diretrizes e critérios para a área. Como se lê na introdução:

*... subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada ... com função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EAD... Outro fator importante para o delineamento desses referenciais é o debate a respeito da conformação e consolidação de diferentes modelos de oferta de cursos a distância em curso em nosso País. Neste ponto, é importante destacar a inclusão de referências específicas aos pólos de apoio presencial, que foram contemplados com as regras dos Decretos supracitados e pela Portaria Normativa n.º 2, de janeiro de 2007. Destarte, o pólo passa a integrar, com especial ênfase, o conjunto de instalações que receberá avaliação externa, quando do credenciamento institucional para a modalidade de educação a distância. (MEC/SEED, 2007)*

Por mais que os Referenciais de Qualidade não tenham força de lei, o texto revela o que está na *mens legis* que fundamenta todo esforço de regulamentação empreendido pelo MEC. Por isso deve ser objeto de especial atenção, especialmente

---

<sup>4</sup> Corrente de pensamento jurídico que, em nome da justiça distributiva basilar à idéia de democracia, defende que os poderes públicos de Estado estão encarregados, por meio da regulação, de administrar tanto as esferas da vida privada dos indivíduos - pelo menos parcialmente - quanto os assuntos públicos em geral.

<sup>5</sup> Revogada pela Portaria n.º 40/2007.

quanto aos itens pólos de apoio presencial e equipe multidisciplinar, cujo funcionamento proposto, diferentemente dos conceitos apresentados, tem gerado controvérsia sobre a indução de um modelo de EAD que não seria unanimidade entre as IES.

Apesar de fortes reações contrárias às mudanças das regras, que poderiam comprometer seriamente investimentos realizados pelas IES comunitárias e privadas até então, em 7/11/2007, foram publicadas a Portaria n.º 1.047 com diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de instituições de educação superior e seus pólos de apoio presencial; a Portaria n.º 1.050 com os instrumentos de avaliação do INEP para credenciamento de instituições de educação superior e seus pólos de apoio presencial; e a Portaria n.º 1.051 com o instrumento de avaliação do INEP para autorização de curso superior na modalidade de educação a distância. Todas fortemente embasadas nos Referenciais de Qualidade de EAD.

A infra-estrutura dos pólos de apoio presencial e os recursos humanos esperados nos mesmos ficaram bem delimitados nesses instrumentos de avaliação criados. Para muitos, a opção foi de assumir como a grande referência o que se esperava implantar na UAB, apesar das disparidades que poderiam advir devido ao poder econômico do Estado em comparação com as IES comunitárias e privadas.

O desafio inerente à tarefa de legislar, supervisionar e avaliar o sistema educacional brasileiro é imenso, complexo e tenso por natureza. Nunca é possível agradar a todas as partes comprometidas. Mais ainda no que se refere à EAD, por se tratar do campo mais inovador do segmento e, possivelmente, o caminho para um novo paradigma da ação didático-pedagógica, que impacta mentalidades, estruturas e práticas há muito enraizadas.

É essencial que a sociedade civil se organize para acrescentar olhares e perspectivas diferentes à discussão, de forma construtiva e aberta. E que o Poder Público encontre caminhos para o debate democrático, pois o resultado deve fortalecer a modalidade como um todo e ampliar sua participação para o desenvolvimento sustentável nacional.

*As instituições políticas e jurídicas têm de construir-se como contextos de justificação expostos à reflexão crítica e vinculados aos contextos de descoberta da esfera pública e da sociedade civil, à dinâmica dos conflitos sociais que geram novas experiências, temas e questões que*

*desencadeiam os processos de aprendizagem. (WERLE, 2004, p.151).*

O ciclo avaliativo da EAD após o estabelecimento do novo arcabouço legal ainda não se completou. Com certeza outras mudanças ainda se farão necessárias em breve. A balança pode pender de uma ênfase de avaliação focada no processo para outra fundamentada em resultados, que sejam mensuráveis, comparáveis e verificáveis cientificamente.

A pesquisa transdisciplinar que tenha a EAD como objeto, em suas múltiplas possibilidades de atenção – inclusive neurologia da aprendizagem –, pode servir para a definição de quais pontos essenciais merecem os holofotes da avaliação.

O advento da chamada "Geração Nativa Digital" (N-Generation)<sup>6</sup> vai exigir alterações ainda mais profundas, na medida em que ficar difícil diferenciar o que é um curso tradicional e outro a distância. A adoção prematura das TICs pelas crianças e jovens exige a inovação das instituições educacionais, educadores e educadoras com novas funções e atitudes e, certamente, outras maneiras de o Poder Público se fazer presente nessa articulação de interesses.

### 3. Referências

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

GOYARD-FABRE, S. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MEC/SEED Ministério da Educação Secretaria de Educação a Distância. **Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância**. Agosto de 2007. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>> acesso em 20/08/2008.

WERLE, D. L. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

---

<sup>6</sup> Nativos digitais são as pessoas que cresceram no contexto das tecnologias digitais, que adotaram desde a infância o computador, telefone celular, internet, websites, podcasts e outras formas de TICs, o que altera sua percepção de mundo e o próprio estilo de aprendizagem.