

# As políticas brasileiras para a Educação Superior a Distância: Desafios da expansão

*Las políticas para la Educación Superior a Distancia brasileña: Desafios de la expansión*

*Policies for Brazilian Distance Higher Education: Challenges of Expansion*

**Celia María Haas<sup>1</sup>**

*Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), Brasil*

**Lidiane Moutinho Neves<sup>2</sup>**

*Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), Brasil*

**Marcus Danilo De Paula Stander<sup>3</sup>**

*Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL), Brasil*

Recepción: 10/12/2018

Evaluación: 28/12/2018

Aceptación: 17/02/2019

Artículo de Investigación – Reflexión

<https://doi.org/10.19053/01227238.9482>

## RESUMO

O texto com foco nas políticas nacionais para a educação superior a distância (EaD) tem como objetivo analisar a trajetória das políticas para esta modalidade e refletir acerca dos desafios que seu crescimento vem colocando para assegurar a qualidade da educação. Trata-se de uma investigação documental e bibliográfica,

sustentado por uma busca cuidadosa da legislação que, no Brasil, disciplina e organiza a oferta da educação superior a distância, complementada com cuidadosa revisão de literatura a partir de autores que discutem o tema. A regulamentação da EaD em âmbito nacional consolida-se ante a aprovação da Lei Federal no. 9.394,

- 1 Graduada em Pedagogia pela Fundação Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranavai (1974); Mestre em Educação: História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1989); Doutora em Educação (Supervisão e Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996). É professora titular no Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo. Corre-o eletrônico: [celia.haas@unicid.edu.br](mailto:celia.haas@unicid.edu.br)
- 2 Mestre em Gestão Educacional pela Universidade Cidade de São Paulo. Especialização nos cursos: Gestão de Pessoas e Educação a distância: Elaboração de Material, Tutoria e Ambientes Virtuais e Graduação em Administração de Empresas, pela Universidade Cruzeiro do Sul. Atualmente trabalha na Coordenação Acadêmica de Polos EaD, supervisionando os Polos Sedes. Corre-o eletrônico: [lidiane.moutinho@cruzeirodosul.edu.br](mailto:lidiane.moutinho@cruzeirodosul.edu.br)
- 3 Mestre em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo Coordenador do Setor de Análises Curriculares EaD do Grupo Educacional Cruzeiro do Sul É especialista em Educação a Distância e também em Gestão de Pessoas. Corre-o eletrônico: [marcus.stander@cruzeirodosul.edu.br](mailto:marcus.stander@cruzeirodosul.edu.br)

de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LD-BEN), iniciando um período de incentivo à implementação dessa modalidade. Em 2017, o Decreto Federal no.9.057, de 25 de maio, complementado pela Portaria Normativa no. 11, de 20 de junho de 2017, altera, significativamente, a regulamentação e normatização da EaD brasileira, favorecendo fortemente a expansão acelerada da educação superior a distância.

O Brasil tem desafios consideráveis a serem enfrentados no que se refere a EaD, entre estes pode-se destacar a questão da qualidade da educação oferecida, incluindo nesta à prestação de serviço, o acesso e a permanência dos alunos na educação superior, a utilização das tecnologias digitais e a expansão da modalidade.

**Palavras-chaves:** *Educação Superior a Distância; expansão; Legislação educacional; Políticas de Educação; Qualidade.*

#### RESUMEN

El texto con foco en las políticas nacionales para la educación superior a distancia (EaD) tiene como objetivo analizar la trayectoria de las políticas para esta modalidad y reflexionar acerca de los desafíos que su crecimiento viene colocando para asegurar la calidad de la educación. Se trata de una investigación documental y bibliográfica, sustentada por una búsqueda cuidadosa de la legislación que disciplina y organiza en Brasil la oferta de la educación superior a distancia complementada con cuidadosa revisión de literatura a partir de autores que discuten el tema. La reglamentación de la EaD a nivel nacional se consolida ante la aprobación de la Ley Federal nº 9.394 del 20 de diciembre de 1996, Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LD-BEN), iniciando un período de incentivo

a la implementación de esa modalidad. En el año 2017, el Decreto Federal nº 9.057 del 25 de mayo, complementado por la Portaria Normativa nº 11 del 20 de junio de 2017, altera significativamente la reglamentación y normatización de la EaD brasileña, favoreciendo fuertemente la expansión acelerada de la educación superior a distancia. Brasil tiene desafíos considerables a ser enfrentados en lo que se refiere a EaD, entre estos se puede destacar la calidad de la educación ofrecida, incluyendo la prestación del servicio, el acceso y la permanencia de los alumnos en la educación superior, la utilización de tecnologías digitales y la expansión de esta modalidad.

**Palabras clave:** *Educación Superior a Distancia; Expansión; Legislación educativa; Políticas de Educación; Calidad.*

#### ABSTRACT

The text focuses on national policies for Distance Higher Education (DHE) and aims to analyze the trajectory of policies under this modality and to reflect on the challenges that its growth poses for ensuring the quality of education. It is a documentary and bibliographic research, supported by a careful search of the legislation that rules and organizes the offer of distance higher education in Brazil, complemented by a careful review of the literature from authors who discuss the subject.

The DHE regulation at the national level was consolidated with the approval of Federal Law No. 9.394 of December 20, 1996, Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional –LDBEN- (law on guidelines and bases of national education), giving way to a period of incentive for the implementation of this modality. In 2017, Federal Decree No. 9.057 of 25 May, supplemented by Portaria Regulation No. 11 of 20 June 2017, significantly altered the legislation and standardization of the Brazilian DHE with a strong

favoring towards the accelerated expansion of distance higher education.

Brazil has considerable challenges to be faced with regard to DHE, among which the quality of the education offer stands out, including service provision, access and permanence of students in

higher education, the use of digital technologies and the expansion of this modality.

**Keywords:** *Distance higher education; expansion; education legislation; education policies; quality.*

## INTRODUÇÃO

A Educação Superior a Distância vem apresentando uma expansão consideravelmente acentuada nos últimos anos e, pelas atuais políticas regulatórias para esta modalidade no Brasil, sucede-se, a partir de 2017, uma verdadeira explosão de oferta. Neste momento, é difícil avaliar se a ampliação de oferta e a qualidade de ensino são concomitantes, apesar de que, historicamente, não tem sido possível assegurar o acesso com qualidade. O poder público vem atendendo as demandas, fundamentalmente da iniciativa privada, no que se refere à desregulamentação para a educação superior, tanto para a modalidade presencial quanto para a educação a distância.

Neste cenário de expansão, quase sem controle, é que se inscreve este texto, buscando analisar e compreender as políticas nacionais para a educação superior a distância, para, então, discutir os desafios que tal regulamentação e consequente expansão da modalidade traz para o alcance e controle de qualidade.

Levantamento preliminar de contribuições disponíveis na literatura indicam que a educação a distância tem sido uma temática intensamente discutida e acompanhada de vivos debates, ora em defesa das propostas postuladas pelo poder público, ora em críticas a essas mesmas propostas.

Oliveira<sup>4</sup>, em sua tese, identificou pesquisadores com posições favoráveis e desfavoráveis à educação a distância e afirma que:

*Se, de um lado, pesquisadores brasileiros como Belloni (1998, 2001, 2003); Rover (2003); Fragale Filho (2003); Pretti (2000); Lobo Neto (2001); Silva (2003); Kenski (2003, 2008, 2012, 2013, 2015), para citar alguns, têm se posicionado claramente em favor do grande potencial da EaD, especialmente quando associadas às TIC's, vendo na modalidade EaD a forma de educação adequada aos novos tempos da sociedade da informação, de outro lado pesquisadores como Barreto (2002, 2003a, 2003b, 2004); Zuin (2006); Silva Jr. (2003), entre outros, veriam com reservas essa questão.*

Lopes<sup>5</sup>, ao finalizar a pesquisa que trata do impacto que tem a implantação da EaD nos cursos de graduação, atendendo o dispositivo legal (Portaria no. 4.059/2004) que

4 Daniela Motta de Oliveira. *A Formação de Professores a Distância para a Nova Sociabilidade: Análise do "PROJETO VEREDAS" de Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008, 168.

5 José Norberto Sousa Lopes. *Do Ensino Presencial para a Docência em EaD: A Perspectiva dos Professores*. (Dissertação de mestrado em Educação, pela Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2012), 23-5.

passa a permitir 20% da carga horária dos cursos nesta modalidade, faz um levantamento e apresenta um quadro, no qual relaciona os marcos históricos referentes à trajetória da educação a distância no Brasil. O quadro começa indicando a data de 1891, quando o *Jornal do Brasil* publicou o anúncio de um curso de datilografia por correspondência, passa pela Rádio Escola Municipal do Rio de Janeiro, criação de Edgar Roquete-Pinto, lembra o Instituto Monitor (1939) ao qual se junta o Instituto Universal Brasileiro (1941). Segundo o mesmo autor, em 1966 inicia-se a Televisão Educativa, para, em 1967, o Estado de São Paulo criar a Fundação Padre Anchieta, com a finalidade de promover atividades educativas via rádio e televisão. Nessa trajetória houve algumas experiências de programas de formação continuada de docentes e, em 1991, a Secretaria Nacional de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) e as Secretarias de Educação Estaduais, em conjunto com a Fundação Roquete Pinto, ofereceram o “Programa de Atualização Docente”, e, na segunda fase, o programa recebeu o nome de “Um salto para o futuro”, com alcance nacional, transmitido pela televisão, naquele tempo, via satélite para capacitar os docentes das quatro primeiras séries do ensino fundamental. Também informa que, em 1992, a Universidade Federal de Mato Grosso, a Universidade Estadual de Mato Grosso e a Secretaria de Educação Estadual, com apoio da *Tele-Universite du Quebec*, do Canadá, criam a Licenciatura Plena em Educação Básica na modalidade EaD, com início em 1995.

A EaD iniciou-se com cursos por correspondência, com a criação de entidades entre as décadas de 1960 a 1980 para esse fim. No início na década de 1970, os cursos supletivos também passaram a ser oferecidos “no modelo de teleducação, com aulas via satélite, complementadas por *kits* de materiais impressos, demarcando a chegada da segunda geração de Educação a Distância no país”<sup>6</sup>. Nos anos de 1990 as Instituições de Educação Superior, apoiando-se em novas tecnologias de informação e comunicação, começaram a introduzir práticas de ensino a distância.

Com o avanço da tecnologia e reconhecidas as potencialidades da nova modalidade de ensino, chegou-se a um movimento de ampliação da oferta, a essa altura em cursos regulares da educação superior.

Hoje, a educação a distância dá-se em ambiente virtual, em que, apesar da separação física entre professores e alunos, a interação dá-se pelos recursos tecnológicos, pensadas metodologias específicas para este fim e como lembra Moran<sup>7</sup>, apesar da separação espacial, os sujeitos do processo educativo encontram-se conectados e interligados pela *Internet*.

Com vistas a compreender o processo de criação, implementação e expansão da educação superior a distância é necessário conhecer a legislação que, ao disciplinar a modalidade, vem construindo uma concepção e identidade.

Neste sentido, e objetivo a análise das políticas públicas brasileiras para a educação superior a distância verificando o percurso histórico com vistas a compreender como a modalidade vem se comprometendo com a qualidade da educação oferecida em um cenário de intensa expansão de oferta, acentuadamente no segmento privado da educação

6 Lucineia Alves. *Educação a Distância: Conceitos e História no Brasil e no Mundo*. (Rio de Janeiro: ABED, 2011), 90.

7 José Manuel Moran. A Educação Superior a Distância no Brasil. In Soares, Maria Susana Arrosa, org. *A Educação Superior no Brasil*. Brasília/DF: CAPES - UNESCO, (2002): 273.

superior. Por tratar-se de uma análise de documentos oficiais que regulam a educação a distância, a pesquisa pode ser caracterizada como de natureza qualitativa e quantitativa<sup>8</sup> com características exploratórias<sup>9</sup>, combinada com revisão de literatura e análise documental<sup>10</sup>, que discutem as políticas, expansão, tecnologias aplicadas e qualidade da educação superior a distância.

Argumenta-se que a liberalização instituída em 2017 tem como motivação o compromisso estabelecido pelo Plano Nacional de Educação em que em sua Meta 12 propõe “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”, entretanto a referida Meta não faz referência a EaD, como também não menciona a expansão da oferta por meio da forte atuação do setor privado de ensino universitário, como tem apontado o cenário atual.

Logo, falar em qualidade da educação quando o sistema de avaliação (Sinaes) já não tem a dimensão inicialmente proposta e há uma proposição legal que liberaliza a criação de instituição que oferecem a EaD tem sido um esforço inócuo e sem resultado visível.

O texto conjuga resultados de estudos de três pesquisadores, Haas,<sup>11</sup> Neves<sup>12</sup> e Stander,<sup>13</sup> que se propuseram a análise da qualidade e expansão da educação superior a distância no que se refere à infraestrutura e ao atendimento aos alunos dessa modalidade, partindo todas do estudo da legislação da educação superior a distância brasileira.

## **1. Políticas regulatórias para a Educação Superior a Distância**

Há uma concordância nos estudos da área que a modalidade educação a distância, como curso superior regular é recente no Brasil, consolidando-se a partir de 1996, com a aprovação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n.º 9.394/96.

No que se refere à Educação Superior a Distância, o art. 80 da LDBEN regula a oferta da modalidade, além de indicar a necessidade de a modalidade ser avaliada como segue: § 1.º - A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

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

8 Roberto C Bogdan. & Biklen, Sari Knopp. *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto, 1991.

9 Gil, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. (4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008).

10 Lüdke, Menga & André, Marli E.D.A. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. (São Paulo: EPU, 1986).

11 Celia Maria Haas. *A Avaliação da Educação Superior no Brasil: Sistema Implementado pelo Governo Federal e Uso dos seus Resultados na Gestão Institucional* (projeto de pesquisa processo Fapesp: 2014/16209-9, Universidade Cidade de São Paulo - Unicid, São Paulo/SP, 2017).

12 Neves Lidiane Moutinho. *A Percepção dos Alunos de Graduação na Modalidade a Distância em Relação à Qualidade do Atendimento Prestado pelos Polos-Sede Ead* (dissertação de mestrado Profissional, pela Universidade Cidade de São Paulo - Unicid, São Paulo, 2018).

13 Stander Marcus Danilo de Paula. *Infraestrutura dos Polos de Apoio Presencial no Sinaes: A Percepção dos Alunos de Graduação a Distância* (dissertação de mestrado Acadêmico, pela Universidade Cidade de São Paulo - UNICID, São Paulo/SP, 2016).

§ 3.º - 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.<sup>14</sup>

Estabelece ainda, a mesma norma, obrigatoriedade às instituições que desejarem criar cursos a distância de se submeterem ao credenciamento, junto ao Ministério da Educação, para esta oferta.

É importante destacar que a Lei nº 9394/96, que estabeleceu as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBEN), em consonância com a Constituição Federal de 1988, define como atribuição da União avaliar e regular a Educação no País, como posto pelo art. 9.º em seu inciso VII que deverá “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”, complementado pelos incisos seguintes, como segue:

*VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;*

*IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.*<sup>15</sup>

Com a finalidade de disciplinar de modo mais claro a Educação Superior a Distância a partir da LDBEN/96, foi publicado o Decreto Federal n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que sanciona a regulamentação da lei nº 9394/96 destacando em seu Art. 4º que “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. E, em seu Art. 5º estabelece a validade nacional dos diplomas alcançados pelos alunos da modalidade a distância, porquanto “Os certificados e diplomas de cursos a distância autorizados pelos sistemas de ensino, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validades nacional”.<sup>16</sup>

Com a edição do Decreto Federal no. 2.494/98, tem-se a primeira definição conceitual do que se entende como educação a distância, que, de acordo com seu art. 1.º, “é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação”.<sup>17</sup>

Ainda em 1998, a Portaria MEC no. 301, de 7 de abril, no art. 1.º, normatizou os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de graduação e educação profissional tecnológica a distância que deverão “apresentar solicitação ao Ministério da

14 Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília/DF: Congresso Nacional, 1996. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).

15 Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

16 Decreto no. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>.

17 Ibid.

Educação e do Desporto, a ser registrada no Protocolo Geral do MEC ou na DEMEC da unidade da federação respectiva.<sup>18</sup>

Em 2001, deu-se a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei Federal n.º 10.172/2001, incluindo metas para a Educação Superior, com ênfase na educação a distância como recurso para alcançar os propósitos estabelecidos, visando atender significativa parcela da população jovem, conforme estabelece em seu item 4.3 dos objetivos e metas para este nível de ensino para “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”, além de “Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País” finalizando com o objetivo de “ Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada”.<sup>19</sup>

Ainda em 2001, como forma de incentivo à educação a distância, por parte do Governo Federal, editou-se a Portaria n.º 2.253,<sup>20</sup> de 18 de outubro de 2001 que previa a autorização da aplicação de 20% da carga horária total do curso em métodos não presenciais em cursos ofertados exclusivamente como presenciais, apenas para instituições reconhecidas ou com autonomia prevista exclusivamente para as Universidades. Esta Portaria tem grande acolhimento pelas Instituições Privadas de Educação Superior, que viram nesta abertura a possibilidade de diminuição nos custos, haja vista o fato oferecerem 20% dos currículos regulares, com a vantagem imediata da diminuição do corpo docente bem como a redução da presença dos alunos nas instituições.

Em 10 de dezembro de 2004, foi publicada a Portaria n.º 4.059<sup>21</sup>, permitindo a oferta de disciplinas “em seu todo ou em parte” (art. 1.º) na modalidade a distância, com limite de 20% da carga horária dos cursos presenciais já reconhecidos, para as instituições de educação superior pertencentes ao sistema federal “com base no art. 81 da Lei no 9.394, de 1.996, e no disposto nesta Portaria”. Nessa data, já com melhores recursos tecnológicos, nas instituições de educação superior, alterou-se de métodos não presenciais para a oferta de disciplinas em “diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota” (Art. 1º, § 1º), entendendo tal oferta como “modalidade semi-presencial”.<sup>22</sup> A partir de 2004 a oferta de 20% da carga horária dos cursos superiores passa a ser um fato, exceto em algumas áreas que dependia da autorização das corporações de ofício, tais como a formação de profissionais da saúde e bacharéis de direito e as engenharias. Entretanto, mesmo as áreas mais resistentes se viram obrigadas a aceitarem esta norma, fundamentalmente pela pressão das instituições privadas.

O fato de que a partir da nova versão - Portaria 4.059/04 - todas as IES foram autorizadas a aplicar os 20% de disciplinas a distância sem a necessidade de um processo de autorização por parte do MEC também acelerou a aplicação da regra para todas as áreas,

18 Portaria MEC 301, de 7 de abril de 1998. Brasília: MEC, 1998. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>.

19 Lei Federal no. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>.

20 Portaria MEC 2.253, de 18 de outubro de 2001. *Diário Oficial da União* n. 201, Seção 1, p. 18-19, 19 out. 2001.

21 Portaria MEC no. 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Brasília/DF: *Diário Oficial da União*, 13 de dezembro de 2004. Seção 1.

22 Ibid.

com ou sem resistência, por isso, desta data em diante o arbítrio passou a ser exclusivo da instituição universitária.

Convém informar que, em 2002 Lula assumiu a Presidência da República e, entre outras medidas para a educação superior, estabeleceu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), conforme lei nº 10.861 de 2004.<sup>23</sup> A edição dos Referenciais de Qualidade foram instituídos no bojo do novo processo de avaliação com previsão de “três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes”, conforme Art.1.º daquela norma.

Em 2005, os processos de regulamentação da EaD foram novamente alterados com o Decreto Federal n.º 5.622, que, no art. 1.º, modifica o conceito de educação a distância definido em 1998, ao prever que “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”. Também é definido pelo referido Decreto, art. 1.º, inciso I, a obrigatoriedade de momentos presenciais para as “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 - as “atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso”<sup>24</sup>.

O Decreto n.º 5.622/05 mantém a necessidade de solicitação de credenciamento do órgão competente, neste caso o Ministério da Educação, conforme disciplinado em seu art. 7.º e seu inciso I, que define a exigência de “credenciamento e renovação de credenciamento de instituições para oferta de educação a distância”, exigência estendida, pelo Inciso II, ao pedido de “autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ou programas a distância” e, pelo Parágrafo único, busca assegurar a qualidade da EaD, e define que “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”<sup>25</sup>.

Este Decreto institui em seu Art. 12 os requisitos que as Instituições interessadas em oferecer educação a distância devem atender para alcançar o credenciamento, sem o qual não podem operar. Entre estes, além da demonstração de sua capacidade econômica e financeira e apresentação dos documentos institucionais exigidos deve comprovar a qualificação pedagógica institucional e do corpo docente e condições adequadas de infraestrutura física e tecnológica, conforme Inciso X, que também institui em seu item “c” “polos 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”<sup>26</sup>.

O Decreto no. 5.622/05 também institui o processo de aditamento - solicitação de abertura de novos polos ao INEP e a exigência da avaliação *in loco* do polo, antes de

23 Lei Federal no. 10.861, de 14 de abril de 2004. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm).

24 Decreto Federal no. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2005/Decreto/D5622.htm).

25 Ibid.

26 Ibid.

sua aprovação, conforme dispõe o art. 10, parágrafo 4.º, “O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos polos, observados os referenciais de qualidade, comprovados em avaliação *in loco*”<sup>27</sup>. Nesse período, era preciso esperar cerca de três anos para ter um pedido limitado de aditamento de credenciamento de polos de apoio presencial com a tramitação concluída pelo Ministério da Educação, fato que não inibiu a busca pelo credenciamento das instituições privadas que vislumbravam nesta nova modalidade uma fonte alternativa para crescimento econômico e institucional.

O Decreto Federal no. 5.773,<sup>28</sup> editado em 9 de maio de 2006, regulamenta a educação superior presencial e a distância nacional e dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e relaciona o Sinaes como referência para os processos de regulação, conforme prescreve seu art. 1.º, § 3.º, ao estabelecer que “a avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

Em seu art. 26, o Decreto n.º 5.773/06 estatui que para uma IES oferecer curso a distância, deve ser submetida a credenciamento específico, nos termos de regulamentação própria da EaD como previsto no Parágrafo 1.º que “será instruído pela Secretaria de Educação Superior ou pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, com a colaboração da Secretaria de Educação a Distância” e destaca no Parágrafo 2.º que os pedidos para credenciamento de oferta da educação superior a distância “deve ser instruído com o comprovante do recolhimento da taxa de avaliação *in loco* e documentos referidos em regulamentação específica”, devendo atender conforme Parágrafo 3.º “as disposições que regem o credenciamento e o credenciamento de instituições de educação superior”<sup>29</sup>.

No ano seguinte, foi editada a Portaria Normativa n.º 2, de 10 de janeiro de 2007,<sup>30</sup> que ordenou sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, definindo as questões relacionadas à descentralização de sedes representativas das instituições de educação superior que oferecessem a modalidade a distância, nomeadas polo de apoio presencial, com a exigência, para credenciamento desses locais, de visitas *in loco* das comissões de avaliação para averiguar a estrutura física, bem como corpo docente, tutores e pessoal técnico-administrativo.

É importante ressaltar que “os processos de credenciamento de EAD, novos e em tramitação, devem ser complementados, junto ao Inep, com a lista de endereços dos polos em que a IES pretende realizar atendimentos presenciais” conforme prevê a Portaria Normativa n.º 2, de 10 de janeiro de 2007, com observação ao seu art. 1.º: “o credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) deverá ser requerido por instituições de educação superior já credenciadas no sistema federal ou

27 Ibid.

28 Decreto Federal no. 5.773, de 9 de maio de 2006. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm).

29 Ibid.

30 Portaria Normativa MEC no. 2, de 10 de janeiro de 2007. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>.

nos sistemas estaduais e do Distrito Federal.<sup>31</sup> Esta portaria foi revogada, ainda em 2007, sendo substituída pela Portaria Normativa n.º 40<sup>32</sup>.

A Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 29 de dezembro de 2010, instituiu o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e de gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

Sobre o processo de credenciamento para a Educação a Distância, a Portaria Normativa n.º 40/2007, dita no art. 45 que todo “ato de credenciamento para EaD considerará como abrangência geográfica para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos polos de apoio presencial<sup>33</sup>.

A abrangência geográfica para expansão da EaD é realizada por meio dos Polos. Percebe-se que a Portaria 40/2007 tem grande preocupação com a qualidade da oferta e estrutura para o EaD, por conta do estabelecido em seu art. 46, posto que, nas solicitações de credenciamento institucional para oferta da EaD “será instruído de forma a comprovar a existência de estrutura física e tecnológica e recursos humanos adequados e suficientes à oferta da educação superior a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto n.º 5.622, de 2005 e os referenciais de qualidade próprios<sup>34</sup>.

A referida Portaria também assegura a regularidade dos polos EaD, na medida em que as IES credenciadas para oferta de graduação a distância, após a vista *in loco* no Polo, devem aguardar publicação oficial, caso contrário, serão considerados irregulares, conforme disciplinado no art. 69, Parágrafo 3.º ao destacar que “O funcionamento de polo não constante da lista referida [...] após a sua publicação, sem a expedição de ato autorizativo, caracterizará irregularidade, nos termos do art. 11 do Decreto n.º 5.773 de 2006 (BRASIL, 2007d)<sup>35</sup>.

Para esclarecer o que é um Polo EaD, editou-se o Decreto Federal n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007, que o define como “unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância”<sup>36</sup>.

Ainda no ano de 2007, para completar as determinações específicas dos decretos no.s 5.622/05, 5.773/06 e Portaria Normativa 02/07, foi criada a segunda versão do documento intitulado de Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância com o intuito de direcionar as IES sobre os princípios, diretrizes e critérios referentes à Educação Superior a Distância.<sup>37</sup> Neste documento, observa-se que na modalidade a distância, para dar conta dos aspectos pedagógicos, recursos humanos e infraestrutura, o Projeto Político Pedagógico dos cursos precisa contemplar os seguintes tópicos: “(i)

31 Ibid.

32 Portaria Normativa MEC no.40, de 12 de dezembro de 2007. *Diário Oficial da União*, n. 239, Seção 1, p. 39-43, 13 dez. 2007.

33 Portaria Normativa MEC no. 40, 2007.

34 MEC – Ministério da Educação. “Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância”. Brasília, DF: MEC, 2007. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>.

35 Portaria Normativa, op. cit.

36 Decreto Federal no. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. *Diário Oficial da União*, 12 dez. 2007. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm).

37 MEC, op. cit.

Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; (ii) Sistemas de Comunicação; (iii) Material didático; (iv) Avaliação; (v) Equipe multidisciplinar; (vi) Infraestrutura de apoio; (vii) Gestão Acadêmico-Administrativa; (viii) Sustentabilidade financeira”<sup>38</sup>.

Estes Referenciais de Qualidade podem ser considerados um passo na busca pela qualidade da educação a distância, posto que passam a orientar a criação de processos com vistas a preparar melhor os gestores, além de assegurar a otimização dos recursos envolvidos. Segundo Mill<sup>39</sup> muitas dificuldades ainda permeiam a gestão da educação superior a distância e, segundo ele, é preciso aprofundar os estudos sobre esses processos no sentido de melhor compreendê-la. Os referenciais de qualidade não têm a faculdade de legislar, entretanto, constituem-se balizadores para os processos de regulação, supervisão e avaliação da educação a distância.

Em 2014, foi aprovada a Lei Federal no. 13.005<sup>40</sup>, que aprova o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio - 2014 a 2024 - e estabelece no art. 2.º, como diretriz, melhorar a qualidade da Educação.

Para cada diretriz, foram estabelecidas metas e, entre elas, destaca-se a meta 12 que propõe alcançar:

*A taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.*<sup>41</sup>

Mesmo a EaD não sendo mencionada como alternativa para se alcançar a meta prevista pelo PNE de 2014, a legislação que vem depois aponta que a modalidade poderá ser uma das opções para se atender tamanha expectativa.

É necessário reparar que de 2007 a 2014 o país viveu uma certa estabilidade e permanência de um mesmo partido político no poder, marcando o aspecto de que em 2004 uma vez aprovados um sistema de avaliação, a modernização das tecnologias de informação e comunicação, o crescimento da educação superior sustentado por políticas de inclusão e permanência, o aprimoramento dos recursos tecnológicos nacionais, a abertura do mercado para o capital internacional e com isso um crescimento acentuado da iniciativa privada da educação superior permite que a educação superior experimente alternativa, cresça e passe a exigir uma revisão da legislação numa direção de modernização e/ou liberalização do controle estatal. Era hora de um salto de quantidade desvinculado da qualidade. Para Gomes e Moraes<sup>42</sup> “O ingresso de um contingente maior de estudantes fortalece os movimentos para alterar os mecanismos de acesso e seleção,

38 Ibid.

39 Mill, Daniel et al. *Gestão da Educação a Distância (EAD): Noções Sobre Planejamento, Organização, Direção e Controle da EAD*. 2010. *Vertentes*, n. 35 (janeiro 2010). [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes\\_35/daniel\\_mill\\_e\\_outros.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/daniel_mill_e_outros.pdf).

40 Lei Federal no. 13.005, de 25 de junho de 2014. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm).

41 Ibid.

42 Alfredo Macedo Gomes & Karine Moraes Nunes de. “Educação Superior no Brasil Contemporâneo: Transição para um Sistema de Massa”. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, no. 118 (janeiro/março 2012), 175.

em face da superação da concepção de ES como privilégio (de classe), que cede lugar a ancoragem social da educação como direito”.

Para melhor compreensão da trajetória legal da educação a distância nacional o quadro que segue permite uma síntese relevante das etapas de crescimento dessa modalidade.

Quadro 1 - Síntese dos instrumentos de regulação da Educação Superior presencial e a distância no Brasil de 1988 a 2014

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Constituição Federal	5 de outubro de 1988	Artigos 209 e 214	-	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico. Ao tratar da educação tem como princípio a garantia da qualidade
Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei n.º 9.394	20 de dezembro de 1996	Artigo 80 e demais artigos sobre Educação Superior	-	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) define e regulariza a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição. Primeira referência normativa que trata da educação a distância. Institui a avaliação dos sistemas de educação
Decreto n.º 2.494 - Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96)	10 de fevereiro de 1998	Estabelece regularidade ao diploma da Educação a Distância	Revogado pelo Decreto no. 5.622	Primeiro conjunto de normas que disciplinam a oferta da educação a distância em todos os níveis e em território nacional. Tem início os processos de credenciamento de cursos superiores a distância.
Portaria MEC no. 301	7 de abril de 1998	Normatizou os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de graduação e educação profissional tecnológica a distância.	Revogado pela portaria no. 4.361/04	Regulamenta o credenciamento para oferta de cursos superiores e tecnológicos a distância e transfere para os estados e municípios a responsabilidade sobre a oferta de EaD para a Educação Básica

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Plano Nacional de Educação (PNE), Lei no. 10.172	9 de janeiro de 2001	Estabelece as metas para a Educação até 2011	Vigorou até 2010	O PNE instituído pela Constituição Federal de 1988 foi aprovado em janeiro de 2001. O PNE levou 13 anos para ser aprovado. O capítulo 6 do PNE trata da educação a distância apresentando um diagnóstico, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas. O PNE de 2001 incentiva a ampliação da EaD em todos os níveis.
Portaria no. 2.253,	18 de outubro de 2001	Autoriza a oferta de 20% da carga horária das disciplinas dos cursos superior na modalidade não-presencial.	Revogada pela Portaria MEC no. 4.059	Dispõe sobre a introdução nas instituições de ensino superior do sistema federal de ensino, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no art. 81 da Lei n. 9394, de 1996
Lei do Sinaes - Lei no. 10.861)	14 de abril de 2004	Estabelece um modelo de avaliação do ensino superior brasileiro	-	Institui o sistema nacional de avaliação da educação superior com definição de processos, critérios e práticas baseado em três componentes: avaliação interna, avaliação externa e exame nacional dos estudantes da educação superior.
Portaria MEC no. 4.059	13 de dezembro de 2004	Regulamenta a oferta de 20% da carga horária total dos cursos presenciais na modalidade a distância. Caracteriza essa oferta como "semipresencial".	Revogada pela portaria no. 1134/16	Manteve a possibilidade de introdução de disciplinas semipresenciais na organização pedagógica e curricular de cursos de Graduação anteriormente definida pela Portaria n.º 2.253/01

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Decreto no. 5.622	20 de dezembro de 2005	Regulamenta a modalidade de Educação a Distância	Revogado pelo Decreto no. 9057/17	Caracteriza 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 diverso. Disciplina os procedimentos para o credenciamento institucional para oferta da EaD.
Decreto no. 5.773	9 de maio de 2006	Estabelece os princípios da regulação, supervisão e avaliação da educação superior brasileira	Revogado pelo Decreto no. 9.235/17	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 integrando as definições da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)
Decreto no. 5.800	8 de junho de 2006	Regulamenta o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)	-	Institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.
Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância - Ministério da Educação	Agosto de 2007	Determina os princípios, diretrizes e critérios referentes à Educação Superior a Distância (cursos de Graduação e Especialização). Base de reflexão para a elaboração de referenciais específicos para os demais níveis educacionais.	-	Estes Referenciais de Qualidade circunscrevem-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005, do Decreto 5.773 de junho de 2006 e das Portarias Normativas 1 e 2, de 11 de janeiro de 2007. Mesmo sem força de lei passa a ser a medida da qualidade para a EaD

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Decreto no. 6.303 – altera os Decretos no. 5662/2005 e no. 5.773/2006	12 de dezembro de 2007	Dá nova concepção aos polos de apoio presencial	Revogado pelo Decreto no. 9.235/17	Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.
Portaria Normativa MEC no. 40	12 de dezembro de 2007	Estabelece normativas para regulação e supervisão no sistema e-MEC	Revogada pela Portaria nº 23, de 21 de dezembro de 2017	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e de cursos superiores; bem como a conveniência de simplificar, racionalizar e abreviar o trâmite dos processos relacionados, utilizando ao máximo as possibilidades oferecidas pela tecnologia da informação.
Portaria Normativa MEC nº 40	29 de dezembro de 2010	Republicada por ter saído, no DOU nº 239, de 13-12-2007, Seção 1, págs. 39 a 43, com incorreção no original. Define e normatiza os processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior	Revogada pela Portaria nº 23, de 21 de dezembro de 2017	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Plano Nacional de Educação (PNE), Lei no. 13.005	Junho de 2014	Estabelece as metas para educação até 2024	-	O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, propõe 20 metas que apontam para um horizonte ao qual devem convergir os esforços da União, dos estados e dos Município. Diferente do PNE de 2001, este não faz referência a educação a distância como uma modalidade que poderia contribuir para alcançar suas ousadas metas para a escolarização da população jovem brasileira. Refere-se a educação distância como um recurso didático e não uma modalidade de ensino.

Fonte: Dados das pesquisas realizadas em 2018.

O que se depreende nesta primeira etapa da institucionalização da educação superior a distância é um esforço no sentido de regulamentar a oferta, mas ao mesmo tempo submetendo-a a um controle maior do poder público. Há uma clara desconfiança por parte dos propositores das políticas públicas para a educação superior de que a educação a distância, diferentemente da modalidade presencial, tendia à falta de qualidade, já que não havia tradição no país quanto a esta modalidade, além dos poucos recursos tecnológicos que a população brasileira tinha acesso. Em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, com metas e propósitos de avançar na escolarização da população brasileira, reconhece-se nas palavras de Arruda e Arruda<sup>43</sup> que

*A Educação à Distância emerge no contexto das políticas públicas em educação como “possibilidade” de ampliação do quadro de matrículas, pela rápida expansão de vagas no ensino superior, uma vez que as limitações físicas e estruturais se tornam menos relevantes, já que grande parte do processo de ensino e aprendizagem ocorre em espaços escolhidos pelos alunos para desenvolverem seus curso.*

Entretanto, a educação a distância, mesmo enfatizada no PNE de 2001, não encontra respaldo nas Instituições Públicas de Educação Superior pela falta de investimento e pela ausência de definições quanto aos papéis pedagógicos necessários à sua efetivação. Diferentemente disso, no segmento privado, há um significativo empenho para sua efetivação, motivada sobretudo pelas possibilidades de barateamento nas condições de oferta, com contratos de trabalhos menos onerosos, dispensa de infraestruturas e possibilidade de multiplicação de oferta do mesmo material.

43 Arruda, Eucídio Pimenta & Aruda, Durcelina Ereni Pimenta. “Educação a Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior”. Educação em Revista Belo Horizonte v. 31, no. 3, 332(Julho/Setembro 2015): 321-338. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=pt&tlng=pt), 332.

No PNE de 2014, a educação a distância é proposta como “metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância” sem uma definição melhor de como seria proposta. Assim, a tão desejada democratização da educação superior poderia ter, na modalidade EaD, um recurso que impulsionaria não só a democratização do acesso, como uma educação ao longo da vida, todavia, com pouca atuação das instituições públicas. Como lembram Arruda e Arruda,<sup>44</sup> “para além de se configurar, no âmbito público, como educação por projetos, sem que haja uma política sólida de institucionalização da modalidade EaD nas universidades públicas” eles apontam que “o mesmo fenômeno percebido na educação presencial, ou seja, a maior parte das matrículas se encontram no setor privado”.

Frente a forte movimento do segmento privado pela revisão das normativas que disciplinam a oferta da EaD, esperava-se, desde 2014, um novo marco regulatório, que veio se concretizar em 2016.

## 2. Nova política – nova regulação para a EAD

A próxima alteração da regulação da EaD deu-se em 2016, com o novo Marco Regulatório da Educação a Distância, ante a aprovação da Resolução CNE/CES n.º 1, de 11 de março de 2016, que estabeleceu as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância e ampliou o entendimento anterior, considerando esta modalidade, desenvolvida com a mediação e utilização das Tecnologias de informação e Comunicação (TIC), exigindo para tanto profissionais qualificados, a garantia de acesso aos alunos, bem como , de acordo com seu art. 2.º

*[...] acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementaridade entre a presencialidade e a virtualidade ‘real’, e o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.*<sup>45</sup>

Nesta resolução também há uma redefinição dos Polos de EaD, em seu art. 5.º, que são definidas como “a unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância”, responsabilizando as instituições ofertantes e devidamente credenciadas para esta modalidade de ensino assegurarem tanto a presença de profissionais qualificados capazes de oferecer o apoio pedagógico necessário, como os recursos de infraestrutura no que se refere às instalações e tecnologias que deverão ser “compatíveis com a missão institucional da IES [...] observando o PDI, PPI, as Diretrizes Curriculares Nacionais e o PPC, na modalidade EaD, em consonância com a legislação vigente”

44 Arruda & Aruda . “Educação a Distância”, 333.

45 Resolução CNE/CES no. 1, de 11 de março de 2016. Brasília/DF: MEC, 2016. [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/ead/legislacao\\_normas/resolucao\\_n\\_1\\_11032016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/ead/legislacao_normas/resolucao_n_1_11032016.pdf).

O marco regulatório mantém as exigências de credenciamento institucional para a oferta da educação superior a distância e esta modalidade continua submetida aos processos de avaliação institucional conforme disciplina o Sinaes.<sup>46</sup> Porém, diante de uma grande demanda, principalmente do segmento privado, para uma legislação mais amigável no que se refere a EaD, no ano seguinte à edição da Resolução CNE/CES n.º 1, de 11 de março de 2016, houve uma revisão profunda dos aspectos normativos e legais para esta modalidade.

Em 2017, a alteração foi o Decreto Federal no. 9.057, de 25 de maio, que autoriza a abertura de novos polos sem a exigência de credenciamento do MEC e, em seu art. 1.º, estabelece um novo conceito para a educação a distância:

*[...] Para os fins deste Decreto considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.<sup>47</sup>*

O decreto em questão mantém a necessidade de as Instituições Privadas de Educação Superior serem credenciadas para a oferta de EaD, considerando que, em seu art. 11, dispõe que “as instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação” e o respectivo parágrafo 1.º mantém a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, como medida “para fins de avaliação, de regulação e de supervisão”, exigindo ainda que sejam definidos e previamente estabelecidos nos respectivos Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso os endereços dos polos de educação a distância.

Uma mudança significativa é a possibilidade de instituições oferecerem exclusivamente a educação a distância, sem necessidade de ofertar cursos presenciais, conforme parágrafo 2.º, do art. 11, ao dispor que “é permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* na modalidade a distância” e no parágrafo 3.º vincula, como “condição indispensável”, a manutenção do credenciamento a oferta regular dos cursos de graduação no caso de instituições que se qualifiquem para atender somente a EaD.<sup>48</sup>

As IES com autonomia para o processo de credenciamento receberão apenas a visita na sede para verificação da existência e adequação de metodologias, infraestrutura física, tecnológica e de pessoal, que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Pedagógico do Curso (PPC). Durante essa visita, por meio documental ou com a utilização de recursos tecnológicos disponibilizados pelas IES, serão verificados os Polos de EaD previstos no PDI e nos

46 Lei Federal no. 10.861, 2004.

47 Decreto Federal no. 9.057, de 25 de maio de 2017. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm).

48 Ibid.

PPC's e, também, os ambientes profissionais utilizados para estágio supervisionado e atividades presenciais.<sup>49</sup>

O art. 12 do decreto n.º 9.057/2017 credencia automaticamente todas as instituições públicas (federais, estaduais ou distritais) na modalidade a distância pelo prazo de cinco anos, desde que tal oferta esteja prevista no PDI. Os cinco anos serão contados a partir da oferta do primeiro curso em EaD, a partir da edição deste decreto. Mantém, em seu parágrafo único a exigência do credenciamento para a continuidade da oferta dos cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância.

O mesmo decreto não especificou todas as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, sendo necessário a edição da Portaria Normativa n.º 11 de 20 de junho de 2017, criando a possibilidade de as atividades presenciais serem realizadas tanto no Polo como na Sede e, ainda, em ambientes profissionais, de forma que esses locais podem ser articulados com os polos ou independentes deles, pois, são vinculados aos cursos por meio de parcerias firmadas pelas próprias instituições de educação, conforme descreve o art. 8.º, “as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas no PDI e PPC, serão realizadas na sede da IES, nos polos EaD ou em ambiente profissional, conforme definido pelas DCN”, acrescentando-se o prescrito no art. 21, ao informar que os pontos de apoio podem ser “empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais”.<sup>50</sup>

A Portaria Normativa no. 11 altera também o conceito de Polo no que se refere às regulamentações anteriores, substituindo o termo Polo de Apoio Presencial, para Polo EaD, reconhecendo-o como unidade acadêmica, bastando atentar para o decreto n.º 9.057/2017, que permite a criação de instituições de educação superior que ofertem exclusivamente cursos na modalidade a distância.

No que se refere à infraestrutura física, tecnológica e de pessoal para atendimento aos alunos, a Portaria Normativa no.11/17, no art. 11, estabelece as que os Polos EaD, para as atividades presenciais devem assegurar:

- I - salas de aula ou auditório;*
- II - laboratório de informática;*
- III - laboratórios específicos presenciais ou virtuais;*
- IV - sala de tutoria;*
- V - ambiente para apoio técnico-administrativo;*
- VI - acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar;*
- VII - recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação -TIC; e*
- VIII - organização dos conteúdos digitais.*<sup>51</sup>

49 Ibid.

50 Portaria Normativa MEC no. 11, de 20 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, n. 117, seção 1, p. 9-11, 21 jun. 2017b. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=66431-portaria-normativa-11-pdf&category\\_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66431-portaria-normativa-11-pdf&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192).

51 Ibid.

Chama a atenção o fato de que, a partir desta portaria, as bibliotecas poderão/serão totalmente digitais, o que faz sentido na medida da possibilidade de instituições integralmente digitais.

Com foco na expansão da graduação EaD, via ampliação quase ilimitada dos polos, a Portaria Normativa no. 11/2017 elimina o processo de visita *in loco* nos Polos EaD, agilizando os processos de credenciamento da oferta de curso superior a distância, de acordo com o “art. 5.º As avaliações *in loco* nos processos de EaD serão concentradas no endereço sede da IES”<sup>52</sup>

Para a abertura dos Polos serão obedecidos os critérios do art. 12, que faz uma relação entre a nota de avaliação institucional (CI) e o número de Polos possíveis conforme segue:

As IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância poderão criar polos EaD por ato próprio, observando os quantitativos máximos definidos no quadro a seguir, considerados o ano civil e o resultado do Conceito Institucional mais recente.

Quadro 2 – Conceito Institucional X Polos EaD

Conceito Institucional (CI)	Quantitativo anual de polos
3	50
4	150
5	250

Fonte: Portaria no. 11, 2017.

Complementando em seus parágrafos 1.º e 2.º que mesmo em caso de alteração do CI -sem mencionar se a maior ou menor - dentro do ano corrente, o número de Polos deve ser mantido conforme “Cadastro e-MEC, cuja soma anual não poderá exceder os limites ao novo Conceito Institucional” e complementa que, caso a instituição não tenha o CI em dado ano civil, a nota para fins de abertura dos Polos será 3.<sup>53</sup>

Para Jacobs, as IES terão dificuldade em garantir um padrão de qualidade baseando-se apenas nas novas regras de credenciamento, pelo Conceito Institucional da IES para o quantitativo de polos autorizados, sopesando a afirmação de que “O credenciamento automático, por decreto, é um ato estatal bastante questionável, pois, frustra o princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade (Art. 206, VII) e contrasta com a exigência do Art. 80” que tinha como exigência para a oferta da EaD ‘instituições especificamente credenciadas pela União’.<sup>54</sup>

Uma das consequências possíveis neste novo cenário legal que se desenha é uma competição entre as IES, resultando em mensalidades mais acessíveis, que, para Santos “ganha a sociedade com a maior competição, que pode derrubar os preços e ainda trazer

52 Ibid.

53 Portaria Normativa MEC no. 11, 2017.

54 Jacobs, Edgar. “O credenciamento ‘por decreto’ para EAD”. Portal Jacobs - Advogados Associados, 2017. <http://www.jacobsadvogados.com.br/single-post/2017/06/13/O-credenciamento-por-decreto-para-EAD>, 1

inovações tecnológicas para atender os alunos mais jovens, já habituados com o mundo virtual”.<sup>55</sup>

A desburocratização do credenciamento dos Polos EaD poderá proporcionar maior facilidade para a expansão da educação superior no Brasil, contribuindo para o atendimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação.<sup>56</sup> Entretanto, pode-se questionar até que ponto tal abertura impactará na qualidade dos cursos oferecidos, que, desde 2004, tem sido uma das finalidades do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Um aspecto que merece ser mencionado é que a legislação disciplinadora da modalidade a distância, editada em 2017, usa o Conceito Institucional (CI), previsto pela Lei no. 10.861/2004 (Sinaes), como critério para a expansão dos Polos de EaD. Entretanto, dada à fragilidade deste conceito na identificação da qualidade de ensino, foi criado em 2008, pela Portaria Normativa no. 12, de 5 de setembro de 2008, o Índice Geral de Cursos da Instituição de Educação Superior (IGC), que para sua composição considerava, conforme consta do art. 2.º

*I - média ponderada dos Conceitos Preliminares de Cursos (CPC), nos termos da Portaria Normativa n.º 4, de 2008, sendo a ponderação determinada pelo número de matrículas em cada um dos cursos de graduação correspondentes; II - média ponderada das notas dos programas de pós-graduação, obtidas a partir da conversão dos conceitos fixados pela CAPES, sendo a ponderação baseada no número de matrículas em cada um dos cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu correspondentes.*<sup>57</sup>

Cabe lembrar que os Conceitos Preliminares de Cursos (CPC) com base na Portaria Normativa no. 4, de 5 de agosto de 2008 e da Portaria Normativa no. 40, de 12 de dezembro de 2007, republicada em 2010, considera, para seu cálculo, entre outros dados, fundamentalmente o resultado do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que, anualmente, avalia um grupo de cursos da educação superior (BRASIL, 2008).<sup>58</sup> De acordo com o ART. 33-B da Portaria Normativa nº 40/2010,

*São indicadores de qualidade, calculados pelo INEP, com base nos resultados do ENADE e demais insumos constantes das bases de dados do MEC, segundo metodologia própria, aprovada pela CONAES, atendidos os parâmetros da Lei nº 10.861, de 2004: I - de cursos superiores: o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 05 de agosto de 2008; II - de instituições de educação superior: o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição*

55 Santos, João Vianney Valle dos. MEC Muda Regras da Educação a Distância e Provoca Queda nas Mensalidades. Foz do Iguaçu/PR: Hoper Educação, 2017. [http://www.abed.org.br/arquivos/MEC\\_facilita\\_expansao\\_EaD\\_e\\_provoca\\_mudancas\\_no\\_mercado\\_VIANNEY.pdf](http://www.abed.org.br/arquivos/MEC_facilita_expansao_EaD_e_provoca_mudancas_no_mercado_VIANNEY.pdf), 1

56 Lei Federal no. 13.005, 2014.

57 Portaria Normativa no. 12, de 5 de setembro de 2008. <https://www.ufmg.br/dai/textos/Portaria%20normativa%2012%20de%208%20de%20set%202008%20IGC.pdf>.

58 Ibid.

*(IGC), instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 05 de setembro de 2008; III - de desempenho de estudantes: o conceito obtido a partir dos resultados do ENADE.<sup>59</sup>*

Convém destacar o fato de que, para a criação de novos Polos de EaD, o critério usado é exclusivamente o Conceito Institucional (CI), desconsiderando-se, por exemplo, os resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e suas consequências, pois, quando observados os resultados das avaliações institucionais expressas pelo IGC, quase a totalidade das Instituições privadas permaneceram, desde 2008, na nota/faixa 3, enquanto alcançam médias mais altas nos Conceitos Institucionais.

Voltando para a Portaria Normativa no. 11/2017, norma responsável pelo credenciamento institucional para oferta de cursos superiores a distância, ao assegurar a abertura de novos polos de EaD foi considerada por Covac<sup>60</sup> “Mais um grande avanço trazido na Portaria foi de possibilitar a criação anual de polos baseado no Conceito Institucional satisfatório e sem utilizar o IGC que é um indicador e não conceito. Entretanto é necessário enfatizar que o Conceito Institucional é a nota atribuída pelas Comissões de Avaliadores Externos no momento da visita às Instituições de Educação Superior. Esta avaliação, também com notas de 1 a 5 considera fundamentalmente o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a qualidade da gestão, a políticas de pessoal e as políticas de ensino para graduação, pós-graduação e extensão.

Silva ao propor o Projeto de Decreto Legislativo s/n denuncia o que considera “o excesso de flexibilização dá normativa à possibilidade de que as Instituições de educação superior (IES) possam ofertar cursos por EAD mesmo sem ter credenciamento para ministrar cursos presenciais na área” e afirma, ainda,

*O principal parâmetro basear-se-á no CI (conceito institucional), indicador de qualidade calculado anualmente após a visita de técnicos do MEC às instalações da instituição de ensino; entretanto, as visitas presenciais de avaliação, antes realizadas nas sedes das IES e nos polos, serão realizadas apenas nas sedes.<sup>61</sup>*

Ao acrescentar ao fato de que não será mais requerida a prévia autorização do MEC para abertura de novos polos de EaD ao mesmo tempo que as instituições públicas são automaticamente credenciadas, considera Silva que “Este são apenas alguns exemplos decorrentes do novo procedimento oficial quanto à EAD, que nos parece beirar a irresponsabilidade, pois, certamente, não resultará em proveito nem para os alunos e nem para o país”.<sup>62</sup>

Resta, por consequência, aguardar os resultados dos processos das avaliações, principalmente do Enade, para se ter ideia da qualidade da educação a distância oferecida.

O Quadro 3 apresenta síntese dos principais documentos legais que disciplinam a educação superior a distância, a partir da expedição do Marco Regulatório de 2016.

59 Portaria Normativa no. 40, 2007.

60 Covac, José Roberto. Breve análise da Portaria nº 11 de 2017, que regulamenta o Decreto nº 9.057. <http://www.afeesmig.org.br/o-dr-jose-roberto-covac-comenta-a-portaria-no-11-do-mec-que-regulamenta-a-oferta-de-cursos-ead/>, 1

61 Silva, Orlando. “Projeto de Decreto Legislativo no. de 2017”. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1587568&filename=PDC+733/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1587568&filename=PDC+733/2017).

62 Ibid.

Quadro 3 - Síntese dos instrumentos de regulação da Educação Superior presencial e a distância no Brasil de 2016 a 2017

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Resolução CNE/CES no. 1	11 de março de 2016	Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Marco Regulatório para a EaD.	-	Estabelece novo marco regulatório para a Educação a Distância e entende que a modalidade EaD é indissociável do desenvolvimento institucional. Trata-se de uma normatização de largo alcance definindo as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (EaD), base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior (IES) nos âmbitos dos sistemas de educação.

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Portaria MEC no. 386/16	10 de maio de 2016	Define novos instrumentos de avaliação para autorização e reconhecimento de cursos de Graduação na modalidade presencial e a distância	Revogada por Portaria no. 1.383/17	Aprova os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnologia, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades presencial e a distância. A avaliação visa acompanhar a qualidade da oferta, aplicado pelas comissões nas visitas <i>in loco</i> . Na própria Portaria informa-se a possibilidade de que os indicadores previstos para cada dimensão podem ser alterados e ou excluídos, desde que mantenham a consonância com o Sinaes.

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Decreto no. 9.057/2017	25 de maio de 2017	Regulamenta o art. 80 da Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Trata especificamente da EaD.	Alterado pelo Decreto no. 9.235	Disciplina e organiza criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a Distância. Estabelece parâmetros e critérios para a oferta da educação superior a distância, bem como define os polos presenciais para a EaD e respectivas exigências. Este decreto é resultado do Marco Regulatório de 2016.
Portaria Normativa no. 11	20 de junho de 2017	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto no 9.057, de 25 de maio de 2017.	-	O funcionamento de Instituições de Educação Superior - IES para Oferta de curso superior a distância depende de credenciamento específico pelo Ministério da Educação - MEC, nos termos do art. 80 da Lei nº 9.394, de 1996, e do Decreto nº 9.057, de 2017. Uma vez credenciada a instituição poderá oferecer cursos superiores de graduação e pós-graduação lato sensu a distância.
Portaria MEC nº 1383/17	31 de outubro de 2017	Aprova os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes.	-	Altera os Instrumentos de Avaliação. Institui a partir da data 2 instrumentos de Avaliação que norteiam as visitas in loco para as comissões de avaliação externa. Um Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os Atos de Autorização nas Modalidades Presencial e a Distância e o segundo Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação para os Atos de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento nas Modalidades Presencial e a Distância. O entendimento do MEC é de as exigências para a autorização de um curso são diferentes das exigências do reconhecimento quando deve comprovar o que tem feito.

Documento Legal	Início de vigência	Descrição	Final de vigência	Relevância da norma legal
Decreto n.º 9.235	15 de dezembro de 2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.	-	Este Decreto revoga uma série de outros decretos (o art. 15 do Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009; II - o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006; III - o Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006; IV - o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007; V - o Decreto nº 8.142, de 21 de novembro de 2013; e VI - o Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016), sem contudo revogar o Decreto n.º 9.057/2017, que trata especificamente da EaD, enquanto o Decreto nº 9235 trata da educação superior nacional no que se refere a regulação, supervisão e avaliação.

Fonte: dados da pesquisa (2018).

Há, no Brasil, um significativo corpo normativo no que se refere a educação superior presencial e a distância. Com a aprovação do Sistema Nacional de Avaliação da educação Superior (Sinaes), pela Lei nº 10.861/2004, o sistema de regulação ficou submetido à avaliação da educação superior, como lembra Felix

*O Estado brasileiro, que passou a adotar o modelo da Administração Gerencial, próprio da área privada, assumiu papel de regulador e avaliador em todas as esferas sociais, já que ficou para o poder público a responsabilidade da definição dos objetivos e a avaliação de resultados, com base nos parâmetros de eficiência, eficácia e qualidade, exigidos pelo mercado. Portanto, foi na transição do modelo de Estado gerencial que se inscreveu a incorporação formal e definitiva da avaliação do ensino superior como ato regulatório e compulsório no país.<sup>63</sup>*

Neste sentido, a regulação da educação superior a distância aponta, a partir de 2016, para uma desburocratização significativa, concedendo autorização prévia às instituições públicas para a oferta de cursos e programas nesta modalidade, facilitando a criação, sem verificação, dos polos de EaD presenciais para as instituições privadas de ensino e sem a biblioteca física, quer institucional, quer nos polos, sendo considerado satisfatória a existência de uma biblioteca virtual.<sup>64</sup>

A se concordar com Scorsoline<sup>65</sup> pode-se admitir, no que se refere à regulação da educação superior, que está a refletir “uma preocupação neoliberal em estabelecer cri-

63 Glades Tereza Felix. “Efeitos da Burocracia na Avaliação da Educação Superior”. Revista *Holos*, Ano 29, Vol. 6, 2013. <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1730>, 144.

64 Portaria Normativa MEC no. 11, 2017.

65 Ailton Bueno Scorsoline. Controle da Qualidade da Educação Superior Brasileira: Modelos em Transição. *Laplage em Revista*

térios mercadológicos para medir a qualidade, sintetizados em ‘Padrões de Qualidade’, cujo referencial é determinante para credenciamento e credenciamento de instituições e cursos superiores”.

Em notícia publicada pela Folha de São Paulo, no dia 26 de julho de 2018, a jornalista Ocimara Balmant, no *website* Folha-Uol, acessado em 25 de março de 2019, <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/07/polos-de-ensino-superior-a-distancia-crescem-133-em-um-ano.shtml>, afirma que, após um ano da aprovação das novas regras para a educação superior a distância o número polos de EaD subiu de 6583 para 15.394, sugerindo um aumento de 133%. Estes dados ainda deverão ser confirmados com o Censo de 2018, ainda não concluído.

O que se acompanha é a intensa mobilização das instituições de educação superior privadas para a ampliação dos polos presenciais de EaD, transformando estes polos em mais uma fonte de renda, na medida em que a grande maioria deles são terceirizados, o que se leva a questionar acerca da qualidade da educação superior oferecida.

### 3. Expansão da Educação Superior a Distância

Conforme dados do Inep, no Brasil há 2.448 Instituições de Educação Superior (IES) públicas e privadas para oferta de cursos de graduação presencial. Destas, 87,9 % são particulares e 12,1, públicas.<sup>66</sup>

As matrículas na modalidade EaD alcançaram, em 2017, 1073.497 ingressantes e um total de matrículas de 1.756.982, segundo Censo.<sup>67</sup>

O censo Abed de 2017 informa ainda que “O aumento do número de ingressantes entre 2016 e 2017 é ocasionado, principalmente, pela modalidade a distância, que teve uma variação positiva de 27,3% entre esses anos, enquanto nos cursos presenciais houve um acréscimo de 0,5%”. Destaca ainda que “Entre 2007 e 2017, o número de ingressos variou positivamente 19,0% nos cursos de graduação presencial e mais de três vezes (226,0%) nos cursos a distância” finalizando com a informação de que “Enquanto a participação percentual dos ingressantes em cursos de graduação a distância em 2007 era de 15,4%, essa participação em 2017 é de 1/3”<sup>68</sup>

Ainda em relação às matrículas na educação superior nacional o censo Abed<sup>69</sup> mostra que “O número de matrículas em cursos de graduação presencial diminuiu 0,4% entre 2016 e 2017” enquanto que “Na modalidade a distância, o aumento é de 17,6% no mesmo período, maior percentual registrado desde 2008” colocando em salientando que “Entre 2007 e 2017, as matrículas de cursos de graduação a distância aumentaram 375,2%, enquanto na modalidade presencial o crescimento foi apenas de 33,8% nesse mesmo período”

Sorocaba, SP, vol.1, no.1 (janeiro / abril, 2015)73-83. <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/8,75>.

66 Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. “Sinopse Estatística da educação superior 2017”. Brasília/DF: Inep, 2018. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior,1>.

67 Ibid.

68 Abed - Associação Brasileira de Educação a Distância. “Censo ead.br: analytic report of distance learning in Brazil 2017”. [http://abed.org.br/arquivos/CENSO\\_EAD\\_BR\\_2018\\_impreso.pdf](http://abed.org.br/arquivos/CENSO_EAD_BR_2018_impreso.pdf), 11.

69 Ibid, 18.

Segundo Longo<sup>70</sup>, ao falar sobre o crescimento exponencial da educação a distância, afirma “saiu-se de algo em torno de 5 mil polos credenciados no final de 2016 para quase 14 mil polos cadastrados no sistema e-MEC em maio de 2018. Mas em sua grande maioria ainda sem operação e/ou oferta de cursos a distância”

No período de 2010 a 2016, o aumento de IES credenciadas para a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância, foi de 62%. Considerando que, em 2016, o Brasil possuía 2.407 IES para oferta de graduação presencial, apenas 9% destas instituições foram credenciadas para a oferta de graduação EaD. Conforme informações do Censo do Inep,<sup>71</sup> no Brasil havia 5.133 Polos EaD credenciados. Neste ponto, é possível observar que ainda há muita capacidade de expansão da EaD, a partir do credenciamento dessas Instituições, confirmado pelos dados de 2017, como aponta o Censo Abed<sup>72</sup> que informa

*Com relação aos polos, conforme já se previa, o crescimento foi extremamente relevante: dos 11.008 polos contabilizados, 3.137 foram criados em 2017, sendo que 30% deles foram criados em cidades em que as respectivas instituições ainda não atuavam, e a proporção de polos no interior em comparação com as capitais aumentou de 65 para 78% dos polos*

Mesmo com o incentivo do Governo Federal para implantação da EaD na rede pública, em 2016, constataram-se 1.266 Polos credenciados, vinculados às instituições públicas de educação superior, apontando uma diferença a menor, ainda que pequena, em relação a 2015. O maior número de Polos EaD está concentrado nas instituições privadas, detendo 3.867 dos Polos credenciados, em 2016.

No período de 2014 a 2016, houve expansão de apenas 5% no número de polos no País, que pode estar relacionada à morosidade do processo de credenciamento por parte do Ministério da Educação (MEC), que, conforme Fagundes,<sup>73</sup> “o processo de aditamento ao ato de credenciamento, [...] vem sendo experimentado pelas instituições atingidas pela injustificável demora superior a dois anos para conclusão, pelo Inep, da fase de avaliação in loco dos polos de apoio presencial pretendidos”.

Pelo censo IBGE<sup>74</sup> de 2017, há no Brasil 13.959 cursos presenciais com 3.227.543 matrículas e 2108 oferecidos na modalidade EaD com 1.756.982 alunos matriculados. Há, pelo Censo, um total de 7.050 Polos de EaD, destes, 1394 vinculados às Instituições Públicas (Federais, 854; estaduais, 520; e municipais, 20) e 5656 pertencentes às Instituições Privadas. Se considerarmos que em 2016 havia um total de 5.133 para o ano seguinte houve um crescimento de 1.917 Polos, o que representa 37,34 %.

70 Longo, Carlos. “É possível oferecer EAD de qualidade em um ambiente extremamente competitivo por preço?” In Abed, Associação Brasileira de Educação a Distância”. Censo ead.br: analytic report of distance learning in Brazil 2017. [http://abed.org.br/arquivos/CENSO\\_EAD\\_BR\\_2018\\_impresso.pdf](http://abed.org.br/arquivos/CENSO_EAD_BR_2018_impresso.pdf), p.17.

71 Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. “Sinopse Estatística da educação superior 2016”. Brasília/DF: Inep, 2016. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>, 1.

72 Abed, 2018, 29.

73 Fagundes, Gustavo. *Educação superior comentada: a (im)possibilidade de credenciamento provisório de polos de apoio presencial pela Seres/MEC*. Brasília: Portal ABMES, 2017. <http://www.abmes.tv.br/colunas/detalhe/1700/educacao-superior-comentada-a-impossibilidade-de-credenciamento-provisorio-de-polos-de-apoio-presencial-pela-seres-mec>.

74 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918#n1/all/n3/all/v/606/p/last%20/c58/100052/l/v,p+c58,t/resultado>.

Estes dados indicam um acentuado crescimento em 2017, sem, ainda, contabilizar o impacto que a legislação de 2017 trouxe, tanto para a ampliação de Polos como consequentemente na ampliação das matrículas na modalidade a distância.

Como lembram Morosini et al.<sup>75</sup>

*Não há dúvida de que o conceito de qualidade sofre o impacto da regulação decorrente das políticas educacionais e da representação da sociedade, com especial destaque ao que se manifesta nos meios de comunicação social. Entretanto, é preciso destacar que a cultura acadêmica é também um importante fator a determinar compreensões da qualidade da educação superior.*

As implicações reconhecidas pelas instituições residem no fato de que, em existindo a avaliação, torna-se imperiosa a adequada preparação institucional para alcançar os melhores resultados possíveis, dentro das regras por ela estabelecidas.

O Censo realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC) tem uma participação obrigatória e compulsória para todas as Instituições Superiores Nacionais, enquanto o Censo realizado, também anualmente pela Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), tem uma participação voluntária por parte das Instituições. Entretanto, como a Abed tem um papel fundamental na implementação e acompanhamento da Educação a Distância, pode-se admitir que os dados que apresenta são fidedignos.

Os dados colhidos até 2017 indicam acentuado crescimento da oferta de cursos de Educação Superior a Distância, com a presença majoritária do segmento privado de educação. Os dados de 2018 mostrarão com mais clareza o impacto das novas medidas regulatórias aprovadas em 2017. Um aspecto que deverá ser acompanhado com atenção serão os resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

## CONCLUSÃO

Analisando a legislação apresentada relacionada à normatização da EaD, é possível afirmar que o Brasil tem feito um grande esforço regulatório para atender às demandas da educação a distância no país, principalmente, no que se refere às pressões que o segmento privado de educação tem exercido para expandir sua atuação ampliando quantitativamente o número de alunos. Em 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, acolheu-se nacionalmente a possibilidade da educação a distância em todos os níveis de formação. Entretanto, foi a educação superior que primeiro organizou-se para a oferta na nova modalidade. Começou timidamente sem que houvesse no país experiências em grande escala, tampouco condições materiais suficientemente disponíveis para a população ter acesso a EaD, mas, em ritmo acelerado a legislação aca-

75 Morosini, Marília Costa et al. A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. *Revista Brasileira da Educação*. Rio de Janeiro, v. 21, no. 64, (janeiro/março 2016), 15.

bou criando alternativas e abrindo espaços para o crescimento da modalidade, somando a tais medidas maior oferta de recursos tecnológicos.

Neste percurso foi a iniciativa privada que mais cresceu e em novos cenários de internacionalização do segmento e com a entrada de fundos de investimento na educação superior, houve pressão e maior celeridade nos processos de autorização e credenciamento institucionais no que se refere à oferta da EaD, vista como um ótimo negócio.

Em 2017, o Governo Federal ampliou o incentivo à expansão da Educação a Distância, por meio do Decreto Federal no. 9.057/2017, Portaria Normativa MEC nº 11/2017 e do Decreto no. 9.235, cuja ação regulatória autorizou que novos polos fossem abertos sem a exigência de credenciamento prévio pelo Ministério da Educação. Permitiu-se a abertura de 50 polos para as instituições com nota 3, um total de 150 polos por ano para a instituição com nota 4 e 250 polos anuais para as instituições com nota 5. Estabeleceu-se, ainda, a possibilidade de funcionamento de instituições totalmente EaD. Neste quadro legal, a tendência levou a um aumento exponencial no número de polos, devido ao que foi chamado de desburocratização no procedimento para o credenciamento.

Some-se a este cenário a expectativa postulada pelo Plano Nacional de Educação (2014 a 2024) que tem como meta 12 “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos”, que tem servido de justificativa para a expansão da educação superior privada para cursos a distância. Considerando que, segundo o IBGE<sup>76</sup>, houve no quarto trimestre de 2018, 22.714.000 jovens matriculados, na faixa de 18 a 24 anos, em um cálculo aproximado do que representa 50%, significa que até 2024, deverão estar na Educação Superior 11.357.000 jovens deste grupo populacional, uma referência que indica o tamanho dos desafios que o país precisa enfrentar.

Outro aspecto a se destacar, e que reafirma a forte presença do segmento privado na educação a distância, é de que esta mesma meta (12) previa a expansão do segmento público que deveria acolher 40% das novas matrículas. Visitando o Censo Inep de 2017, constatou-se que, do total de 991.714 vagas abertas em 2017 para a educação a distância, 907.957 estão no segmento privado, o que indica um afastamento significativo da meta prevista para o segmento público.

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES)<sup>77</sup> fez, em março de 2018, uma pesquisa visando compreender qual seria o impacto da modalidade a distância na expansão da educação superior. Dos resultados obtidos, amplamente satisfatórios para o segmento privado, uma informação chamou a atenção quando o grupo consultado observou os motivos para descartar os cursos presenciais, mas com disciplinas a distância, que pontuam razões no sentido de que “qualidade não é bem avaliada” alcança 80% das respostas, a “EaD não tem prestígio” também chega a 80% e 30% entendem que esta modalidade “não oferece suporte para dúvidas” Estes dados mostram que outro grande desafio está em buscar e talvez assegurar a qualidade dos cursos superiores a distância.

<sup>76</sup> IBGE, 2018.

<sup>77</sup> ABMES Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e EDUCA INSIGHTS. Um ano do decreto da EaD - o impacto da educação a distância na expansão do ensino superior brasileiro. Disponível em: <http://abmes.org.br/abmes-pesquisas/detalhe/16/um-ano-do-decreto-ead-o-impacto-da-educacao-a-distancia-na-expansao-do-ensino-superior-brasileiro>, 17.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior<sup>78</sup> (Sinaes), responsável por medir a qualidade do ensino superior brasileiro, tem-se mostrado pouco efetivo na melhoria da qualidade, uma vez que, das 2.083 instituições avaliadas em 2017, há um total de somente 34 com nota máxima (5), 391 com nota 4. A maioria destas instituições, em um total 1.363, com nota 3 - a nota média -, e, ainda, 268 com nota 2 – reprovadas e em processo de recuperação -, fechando com 10 recebendo nota 1 e, em vista disso, são instituições que deveriam ser fechadas. Neste total há também 17 instituições sem nota, pelas mais variadas razões, e exemplo do absentismo no Enade, ou não tem curso em funcionamento, entre outras causas.

Deste modo, a junção de uma legislação que liberaliza a oferta de cursos superiores a distância e a ineficiência do sistema de avaliação da qualidade, leva o país ao risco de não preparar adequadamente o jovem que recorre a esta modalidade de ensino. Portanto, ante a política de incentivo à expansão quase sem controle da educação superior a distância, urge que o país redefina a política de avaliação desta modalidade, sendo desafiado a crescer, mas buscar a qualidade, ainda não alcançadas sequer nos cursos presenciais.

## FUENTES

- Decreto No. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>.
- Decreto Federal no. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2005/Decreto/D5622.htm).
- Decreto Federal no. 5.773, de 9 de maio de 2006. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm).
- Decreto Federal no. 9.057, de 25 de maio de 2017.
- Decreto Federal no. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, 12 dez. 2007. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm)
- Lei Federal no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília/DF: Congresso Nacional, 1996. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm).
- Lei Federal no. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>.
- Lei Federal no. 10.861, de 14 de abril de 2004. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm).
- Lei Federal no. 13.005, de 25 de junho de 2014. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm).

### REFERÊNCIAS

- Abed - Associação Brasileira de Educação a Distância. “Censo ead.br: analytic report of distance learning in Brazil 2017”. [http://abed.org.br/arquivos/CENSO\\_EAD\\_BR\\_2018\\_impresso.pdf](http://abed.org.br/arquivos/CENSO_EAD_BR_2018_impresso.pdf)
- ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior e EDUCA INSIGHTS. “Um ano do decreto da EaD - o impacto da educação a distância na expansão do ensino superior brasileiro”. <http://abmes.org.br/abmes-pesquisas/detalhe/16/um-ano-do-decreto-ead-o-impacto-da-educacao-a-distancia-na-expansao-do-ensino-superior-brasileiro>.
- Alves, Lucineia. *Educação a Distância: Conceitos e História no Brasil e no Mundo*. Rio de Janeiro: ABED, 2011.
- Arruda, Eucídio Pimenta & Aruda, Durcelina Ereni Pimenta. “Educação a Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior”. Educação em *Revista Belo*

78

Lei Federal no. 10.861, 2004.

- Horizonte* v. 31, no. 3 (Julho/Setembro 2015): 321-338. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=pt&tlng=pt).
- Balmant, Ocimara. "Polos de Ensino Superior a Distância Crescem 133% em um Ano". <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/07/polos-de-ensino-superior-a-distancia-crescem-133-em-um-ano.shtml>.
- Barreto, Raquel Goulart. *Formação de Professores, Tecnologias e Linguagens*. São Paulo: Loyola, 2002.
- Barreto, Raquel Goulart. *Tecnologias na Formação de Professores: O Discurso do Mec. Educação e Pesquisa*, São Paulo, vol. 29, n. 2, (julho / dezembro, 2003), 271-286. <http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a06v29n2.pdf>.
- Barreto, Raquel Goulart. As Políticas de Formação de Professores: Novas Tecnologias e Educação a Distância. In Barreto, Raquel Goulart (org.). *Tecnologias Educacionais e Educação a Distância: Avaliando Políticas e Práticas*. 2ª ed. (Rio de Janeiro, RJ: Quartet, 2003)10-28.
- Barreto, Raquel Goulart. Tecnologia e Educação: Trabalho e Formação Docente. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, n. 89, (setembro / dezembro 2004) 1181-1201. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87314213006>.
- Belloni, Maria Luiza. Tecnologia e formação de professores: Rumo a uma pedagogia pós-moderna? *Educ. Soc.* [on-line]. v. 19, n. 65 (dezembro 1998), 143-162. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301998000400005>.
- Belloni, Maria Luiza. *Educação a Distância*. 2ª ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2001, Coleção Educação Contemporânea.
- Belloni, Maria Luiza. A televisão como ferramenta pedagógica na formação de professores. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 2 (julho / dezembro 2003) p. 287-301. <http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a07v29n2.pdf>.
- Bogdan, Roberto C. & Biklen, Sari Knopp. *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto, 1991.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).
- Covac, José Roberto. "Breve Análise da Portaria nº 11 de 2017, que Regulamenta o Decreto nº 9.057". Acessado em 25 de março de 2019. <http://www.afeesmig.org.br/o-dr-jose-roberto-covac-comenta-a-portaria-no-11-do-mec-que-regulamenta-a-oferta-de-cursos-ead>.
- Fagundes, Gustavo. *Educação Superior Comentada: A (Im)Possibilidade de Credenciamento Provisório de Polos de Apoio Presencial pela Seres/MEC*. Brasília: ABMES, 2017. <http://www.abmes.tv.br/colunas/detalhe/1700/educacao-superior-comentada-a-im-possibilidade-de-credenciamento-provisorio-de-polos-de-apoio-presencial-pela-seres-mec>.
- Felix, Glades Tereza. "Efeitos da Burocracia na Avaliação da Educação Superior". *Revista Holos*, Ano 29, Vol. 6, 2013. <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1730>.
- Fragale Filho, Roberto (org.). *Educação A Distância: Análise Dos Parâmetros Legais E Normativos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- Gil, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- Gomes, Alfredo Macedo & Moraes, Karine Nunes de. "Educação Superior no Brasil Contemporâneo: Transição para um Sistema de Massa". *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 118 (janeiro./março 2012): 171-190.
- Haas, Celia Maria. *A Avaliação da Educação Superior no Brasil: Sistema Implementado pelo Governo Federal e Uso dos seus Resultados na Gestão Institucional*. (projeto de pesquisa processo Fapesp: 2014/16209-9, Universidade Cidade de São Paulo - Unicid, São Paulo/SP, 2017).
- Ibge – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5918#/n1/all/n3/all/v/606/p/last%201/c58/100052/l/v,p+c58,t/resultado>.
- Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. "Sinopse Estatística da Educação Superior 2016". Brasília/DF: Inep, 2016. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.
- Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. "Sinopse Estatística da Educação Superior 2017". Brasília/DF: Inep, 2018. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.

- Jacobs, Edgar. "O credenciamento 'por decreto' para EAD". Portal Jacobs - Advogados Associados, 2017. Acessado em 15 de junho de 2018. <http://www.jacobsadvogados.com.br/single-post/2017/06/13/O-credenciamento-por-decreto-para-EAD>.
- Kenski, Vani. "Em Direção a uma Ação Docente Mediada pelas Tecnologias Digitais". In Barreto, Raquel Goulart (org.). *Tecnologias Educacionais e Educação a Distância: Avaliando Políticas e Práticas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Quartet, 2003. p. 74-84.
- Kenski, Vani. *Tecnologias e Ensino Presencial e a Distância*. 6ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2008.
- Kenski, Vani. *Educação e Tecnologias: O Novo Ritmo da Informação*. Campinas, SP: Papirus, 2012.
- Kenski, Vani. *Tecnologias e Tempo Docente*. Vol. 1. Campinas, SP: Papirus, 2013.
- Kenski, Vani et al. *Design Instrucional para Cursos On-Line*. Vol. 1. São Paulo: Senac, 2015.
- Lobo Neto, Francisco J.S. *Educação a distância: referências e trajetórias*. Rio de Janeiro, RJ: Associação Brasileira de Tecnologia Educacional; Brasília, DF: Plano Editora, 2001.
- Longo, Carlos. "É Possível Oferecer EAD de Qualidade em um Ambiente Extremamente Competitivo por Preço?" In Abed, Associação Brasileira de Educação a Distância. Censo ead. br: analytic report of distance learning in Brazil 2017. [http://abed.org.br/arquivos/CENSO\\_EAD\\_BR\\_2018\\_impreso.pdf](http://abed.org.br/arquivos/CENSO_EAD_BR_2018_impreso.pdf)
- Lopes, José Norberto Sousa. *Do Ensino Presencial para a Docência em EaD: A Perspectiva dos Professores*. (dissertação de mestrado em Educação, pela Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2012).
- Lüdke, Menga & André, Marli E.D.A. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: EPU. 1986.
- MEC – Ministério da Educação. "Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância". Brasília, DF: MEC, 2007. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>.
- Mill, Daniel et al. *Gestão da Educação a Distância (EAD): Noções Sobre Planejamento, Organização, Direção e Controle da EAD*. 2010. *Vertentes*, n. 35 (janeiro 2010). [https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes\\_35/daniel\\_mill\\_e\\_outros.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/daniel_mill_e_outros.pdf).
- Moran, José Manuel. A Educação Superior a Distância no Brasil. In Soares, Maria Susana A., org. *A Educação Superior no Brasil*. Brasília/DF: CAPES - UNESCO, 2002.
- Morosini, Marília Costa et al. "A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores". *Revista Brasileira da Educação*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 64, (janeiro/março 2016).
- Neves, Lidiane Moutinho. *A Percepção dos Alunos de Graduação na Modalidade a Distância em Relação à Qualidade do Atendimento Prestado pelos Polos-Sede Ead* (dissertação de mestrado Profissional, pela Universidade Cidade de São Paulo - Unicid, São Paulo, 2018).
- Oliveira, Daniela Motta de. *A Formação de Professores a Distância para a Nova Sociabilidade: Análise do "Projeto Veredas" de Minas Gerais* (tese de doutorado em Educação, pela Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008).
- Portaria MEC 301, de 7 de abril de 1998. Brasília: MEC, 1998. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>.
- Portaria MEC 2.253, de 18 de outubro de 2001. *Diário Oficial da União* n. 201, Seção 1, p. 18-19, 19 out. 2001.
- Portaria MEC no. 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Brasília/DF. *Diário Oficial da União*, 13 de dezembro de 2004. Seção 1.
- Portaria Normativa MEC no. 2, de 10 de janeiro de 2007. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>.
- Portaria Normativa MEC no. 40, de 12 de dezembro de 2007. *Diário Oficial da União*, n. 239, Seção 1, p. 39-43, 13 dez. 2007.
- Portaria Normativa no. 12, de 5 de setembro de 2008. <https://www.ufmg.br/dai/textos/Portaria%20normativa%2012%20de%208%20de%20set%202008%20IGC.pdf>.
- Portaria Normativa MEC no. 11 de 20 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, n. 117, seção 1, p. 9-11, 21 jun. 2017b. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=66431-portaria-normativa-11-pdf&category\\_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66431-portaria-normativa-11-pdf&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192).

- Pretti, Oreste. "Educação a Distância e Globalização: Desafios e Tendências". In Pretti, Oreste (org.). *Educação a Distância: Construindo Significados*. Cuiabá, MT: NEAD/IE – UFMT; Brasília, DF: Plano, 2000.
- Resolução CNE/CES no. 1, de 11 de março de 2016. Brasília/DF: MEC, 2016. [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/ead/legislacao\\_normas/resolucao\\_n\\_1\\_11032016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/ead/legislacao_normas/resolucao_n_1_11032016.pdf).
- Rover, Ayres José. "A Educação a Distância no Ensino de Graduação: Contexto Tecnológico Normativo". In FILHO, Roberto Fragale (org.). *Educação a Distância: Análise dos Parâmetros Legais e Normativos*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.
- Santos, João Vianney Valle dos. *MEC Muda Regras da Educação a Distância e Provoca Queda nas Mensalidades*. Foz do Iguaçu, PR: Hoper Educação, 2017. [http://www.abed.org.br/arquivos/MEC\\_facilita\\_expansao\\_EaD\\_e\\_provoca\\_mudancas\\_no\\_mercado\\_VIANNEY.pdf](http://www.abed.org.br/arquivos/MEC_facilita_expansao_EaD_e_provoca_mudancas_no_mercado_VIANNEY.pdf).
- Scorsoline, Ailton Bueno. Controle da Qualidade da Educação Superior Brasileira: Modelos em Transição. *Laplage em Revista* Sorocaba, SP, vol.1, n.1 (janeiro / abril, 2015)73-83. <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/8>
- Silva, Marco. "Apresentação". In Silva, Marco (org.) *Educação On-Line: Teorias, Práticas, Legislação, Formação Corporativa*. São Paulo: Loyola, 2003.
- Silva, Orlando. "Projeto de Decreto Legislativo no., de 2017". [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1587568&filename=PDC+733/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1587568&filename=PDC+733/2017).
- Silva Jr. João dos Reis. "Reformas de Estado e da Educação e Políticas Públicas de Formação de Professores a Distância: Implicações Políticas e Teóricas". *Revista Brasileira de Educação*, n. 24. (setembro / dezembro 2003) 78-93. <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a07>.
- Stander, Marcus Danilo de Paula. *Infraestrutura dos Polos de Apoio Presencial no Sinaes: A Percepção dos Alunos de Graduação a Distância* (dissertação de mestrado Acadêmico, pela Universidade Cidade de São Paulo - UNICID, São Paulo/SP. 2016).
- Zuin, Antônio A.S. "Educação a Distância ou Educação Distante? O Programa Universidade Aberta do Brasil". *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, vol. 27, n. 96, (outubro 2006) 935-934. <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a14v2796.pdf>.

#### Cómo citar:

**Haas, Celia María; Moutinho Neves, Lidiane; De Paula Stander, Marcus Danilo**, "As políticas brasileiras para a Educação Superior a Distância: Desafios da expansão" *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Vol. 21 No. 32 (2019): 193-225

<https://doi.org/10.19053/01227238.9482>



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons. Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada 2.5 Colombia.



<https://pt.freeimages.com/photo/key-to-inform-1633655>