

**CRENCIAMENTO INSTITUCIONAL PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO A
DISTÂNCIA: análise das autorizações em caráter experimental e o tratamento dado
pelo MEC as instituições de ensino públicas**

Cláudia Cristina de Melo Pereira - ccmp_advocacia@hotmail.com

Centro Universitário CESMAC

Luis Paulo Leopoldo Mercado – luispaulomercado@gmail.com

Universidade Federal de Alagoas - UFAL

Resumo

O crescimento da EAD no Brasil tem regulamentação confusa e carece de clareza, pela vasta e esparsa legislação que envolve o tema, constituída de Portarias e Pareceres muitas vezes contraditórios e que desrespeitam o princípio da segurança jurídica, dado o patente tratamento privilegiado que as instituições públicas recebem. Neste contexto, é imprescindível que esta regulamentação seja codificada e questões interpretativas sejam dirimidas para que os envolvidos no processo de credenciamento e autorização de cursos à distância tenham condições de cumprir os requisitos exigidos pelo MEC. O estudo analisa o credenciamento de instituições do ensino superior (IES) para oferta da educação a distância. Utilizou a pesquisa bibliográfica e documental, na qual foram analisados pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE) acerca do credenciamento na modalidade a distância. A análise dos documentos coletados demonstrou que apenas as instituições públicas estão obtendo o credenciamento experimental ou especial, inclusive algumas com Índice Geral de Curso (IGC) menor que 3, o que contraria a legislação educacional. Aborda a base jurídica que dá suporte ao credenciamento de Instituições de Ensino Superior, levando em consideração a relevância e o papel da modalidade da educação a distância no mundo tecnológico atual, ressaltando que a regulação, por si só, não é suficiente para atender às necessidades sociais educacionais do país.

Palavras-chave: EAD; Legislação educacional; credenciamento institucional

ABSTRACT

The growth of distance education in Brazil has regulations confusing and lacks clarity, the vast and sparsely legislation that involves the theme, consisting of Ordinances and often contradictory opinions and disregard the principle of legal certainty, given the patent privileged treatment that public institutions receive. In this context, it is essential that this legislation is codified and interpretive issues are resolved for those involved in the certification and authorization of distance education courses are able to meet the requirements demanded by the MEC. The study examines the accreditation of higher education institutions to offer distance education. Used the literature and documents, which were analyzed opinions of the National Education Council on the accreditation in the distance. The analysis of the collected documents showed that only public institutions are getting the accreditation experimental or special, including some with General Index Course of less than 3, which contradicts the educational legislation. Addresses the legal basis that supports the accreditation of higher education institutions, taking into account the relevance and role of the modality of distance education in the technological world today, emphasizing that regulation, by itself, is not sufficient to meet social needs education in the country.

Keywords: EAD; Legislation educational, institutional accreditation

INTRODUÇÃO

O crescimento da EAD é inquestionável, todavia, a sua regulamentação é confusa e carece de clareza, pela vasta e esparsa legislação que envolve o tema, constituída de Portarias e Pareceres muitas vezes contraditórios e que desrespeitam o princípio da segurança jurídica, dado o patente tratamento privilegiado que as instituições públicas recebem. Neste contexto, é imprescindível que esta regulamentação seja codificada e questões interpretativas sejam dirimidas para que os envolvidos no processo de credenciamento e autorização de cursos à distância tenham condições de cumprir os requisitos exigidos pelo MEC.

O Brasil, a partir da regulamentação dada ao art. 80 da LDBEN, Lei nº 9.394/96, por meio do Decreto nº 5.622/2005, pode ofertar, por intermédio de suas IES, atividades educativas da EAD em diversos níveis e modalidades. Os cursos de graduação a distância cresceram 74% entre 2004 e 2005. Essa realidade de crescimento e sucesso faz com que a EAD seja incentivada através de programas e políticas públicas (DIAS e LEITE, 2010). Em 2005 o número de alunos que estudaram em IES que utilizavam a EAD cresceu 62,6 %, em relação ao ano de 2004.

Todavia, a previsão legal apontada não é clara quanto às questões que envolvem o credenciamento experimental e os procedimentos necessários para as instituições obterem o credenciamento pleno. Na prática, como funciona o credenciamento? Tem o CNE seguido critérios e pressupostos legais previstos?

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

Outro fator relevante, que envolve o credenciamento em caráter experimental das instituições públicas é que o IGC de algumas IES autorizadas a ofertar EAD é menor que 3, índice mínimo exigido para a autorização dos cursos funcionarem à distância. Essas incongruências apontadas continuam sem resposta e contrariam as Portarias, Decretos e Leis que fazem parte da regulamentação da EAD.

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

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

Em meio a toda a heterogeneidade, o que diferencia as instituições privadas e públicas, além do seu financiamento, é o nível de autonomia na abertura de cursos e programas educacionais. Logo, qualquer diferenciação que leve em conta outros fatores vai de encontro à legislação vigente sobre o assunto.

Neste texto, serão avaliados os dispositivos legais pertinentes ao credenciamento, explicando o art. 80 da LDBEN, primeiro documento legislativo a definir EAD como hoje conhecida sendo o vórtice para a criação e detalhamento da modalidade em decretos, portarias e outros textos normativos. Serão analisados o art. 81 da LDBEN, que prevê cursos ou IES experimentais, inovando a ordem jurídica nesta matéria, deixando claro que o intento legislativo é a ruptura de padrões convencionais de ensino e também o Decreto 5.622/2005, que regulamenta o artigo 80 da LDBEN, apresentando a definição legal de EAD e o Decreto 5773/2006, que trata do credenciamento específico em EAD, além da Portaria Normativa 40/2007, que regula o sistema e-MEC, da Portaria 10/2009, que fixa critério para dispensa de avaliação in loco nas autorizações de cursos superiores nas modalidades a distância e presencial, assim como a Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), lei 10.861/2004, explicando como funciona o credenciamento no Sistema UAB.

Por fim, são analisados os pareceres do CNE para aferir se a prática no credenciamento de IES do sistema UAB e privadas que requereram credenciamento na modalidade a distância tem seguido os pressupostos legal e constitucionalmente delineados ou tem ocorrido ilegalidades que causam insegurança jurídica aos indivíduos e instituições.

Seguindo esta proposta, o art. 45 da LDBEN atribui tanto às IES públicas quanto às privadas a educação superior, com certo nível de atuação autônoma das instituições, em diversos níveis de abrangência ou especialização, o que diferencia salutarmente tais instituições, segundo o rigor legal, é a prerrogativa de autonomia constitucional educação superior em relação à criação de cursos, programas, remanejamento ou ampliação de vagas (GOMES, 2009). Para Gomes (2009, p. 3), quaisquer disposições que contrariem isto

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

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

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Segundo o Censo da Educação Superior de 2009 (INEP, 2009), a modalidade da EAD apresentou expansão considerável, destacando-se o registro de 28.966 cursos, sendo 28.671 de graduação e 295 sequenciais de formação específica, nos quais os cursos de graduação tiveram um crescimento de 13% em relação ao ano de 2008. Quanto à modalidade de ensino, os cursos de EAD, aumentaram 30,4 %, enquanto os presenciais 12,5%. Tal crescimento só comprova mais uma vez que o crescimento da EAD é incontrolável, a exemplo de países estrangeiros que adotam essa modalidade de educação (INEP, 2009).

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

Apesar de a legislação federal prever a EAD, os sistemas de educação das unidades federativas, oportunamente, baixam deliberações, Resoluções e Pareceres que são aplicados às unidades de ensino das unidades federativas.

Outro importante diploma legal nesse sentido é o Decreto nº 5.622, publicado em dezembro de 2005, que estabelece regras e processo avaliativo bem mais rigorosos. Neste documento, a EAD deve propiciar aos alunos o desenvolvimento da autonomia crítica frente a situações concretas e não mera reprodução de ideias ou pontos de vista disseminados pelo material didático ou pelos professores.

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

A Portaria do MEC nº 873 de 7 de abril de 2006, dispõe que:

(...) considerando a política ministerial de indução da oferta pública de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas “Universidade Aberta do Brasil” e “Pró-Licenciatura”, coordenados pela Secretaria de Educação a Distância - SEED e pela Secretaria de Educação Básica - SEB, com participação da Secretaria de Educação Superior - SESu e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC; e considerando a necessidade de autorização dos cursos superiores a distância a serem ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior para atender aos prazos dos editais dos programas de educação a distância do Ministério da Educação, resolve:

Art. 1o. Autorizar, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas de indução da oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC. (Grifo nosso)

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

Todavia, a previsão legal apontada não é clara quanto às questões que envolvem o credenciamento experimental e os procedimentos necessários para as instituições obterem o credenciamento pleno.

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

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

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

Nesse sentido, o art. 87 da LDBEN, também faz referência a EAD:

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

(...)

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

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

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

Essa distonia legislativa traz prejuízos para a educação como um todo, entervando o funcionamento das instituições, criando óbices desnecessários ao funcionamento e incerteza para aqueles que trabalham com a EAD.

Neste contexto, a UAB, segue a tendência mundial de expansão e interiorização da educação superior pública e gratuita no país, pois surgiu do reconhecimento das dificuldades geográficas e econômicas do país, claramente delimitadas, na qual o ensino não alcançou a população que mora longe dos grandes centros urbanos e a oferta de vagas é insuficiente para atender a grande demanda populacional.

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

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

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

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

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

III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;

IV - ampliar o acesso à educação superior pública;

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

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

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

O Sistema UAB é um sistema público, envolvendo IES públicas, demonstrando a expressa opção do poder público em expandir a modalidade a distância no ensino superior. No Sistema, o MEC firma convênios e acordos de cooperação técnica com IES públicas, cujo credenciamento tenha se dado nos termos do Decreto 5.622/2005 para o oferecimento de cursos e programas de EAD no sistema UAB.

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

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

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

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

a consolidação de uma comunidade de pesquisadores em TIC, como um dos elementos viabilizadores e sustentadores da UAB, também ocorrerá por meio de um Programa de Bolsas de Pesquisa em EAD nos moldes das atuais Bolsas de Produtividade em Pesquisa do CNPq. O Programa de Bolsas permitirá a sistematização, em caráter nacional, dos principais projetos acadêmicos em curso, bem como uma visão geral da área de EAD. Nessa perspectiva, a comunidade

acadêmica poderá se conhecer melhor e compartilhar experiências e conhecimento em nível superior ao atual.

Cabe ao MEC avaliar as propostas e a viabilidade de ofertas tais cursos.

EAD e democratização do ensino superior

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

A EAD, enquanto instrumento de ensino de massa, amplia o número de vagas ao passo em que reduz os custos. O desafio, então, passa a ser a qualidade. O procedimento de credenciamento de IES para oferta de ensino na modalidade EAD é um dos balizadores dessa qualidade, estando inserido no contexto das políticas públicas para expansão do ensino superior em todo o território nacional, seja através de instituições privadas, seja através do sistema público.

Ao analisar o tema, Sabbatini (2012, p. 9) assevera que a tônica geral é “[...] a crítica e o rebatimento de ações regulatórias exercidas tanto no âmbito das leis e portarias, como das ações de fiscalização do MEC, entendidas como barreiras para a operacionalização dos projetos e da oferta do setor privado [...]”. Para o autor, a UAB, inserida nesse contexto, não é objeto de crítica, como podia aparentar ser em razão de uma suposta concorrência entre o setor público e o privado. Ao contrário,

[...] ações públicas como a UAB e os objetivos de democratização do acesso e de interiorização do ensino superior tenham sido frequentemente utilizados como justificativa para a adoção da educação a distância, respaldando a ação do setor privado. Contudo, a interpretação deixa claro que este contexto também é benéfico para as instituições particulares, consistindo uma importante fatia de mercado a ser explorada, possivelmente permitindo a expansão (ou a manutenção) do número de matrículas [...] Nesse sentido, os textos “cobram” a existência de políticas públicas que incentivem a ampliação e a massificação do sistema em direção às classes socioeconômicas emergentes, incluindo uma política de crédito/financiamento estudantil que contemple especificamente a EAD. (SABBATINI, 2012, p.10)

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

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

BASE JURÍDICA DO CREDENCIAMENTO PARA OFERTA DE EAD

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

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

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

[...] os mecanismos que viabilizam educação com padrão de qualidade, em suas diferentes modalidades, tampouco seriam efetivas para todos os cidadãos sem a previsão de normas.

Por outro lado, o marco regulatório também resguarda a instituição educacional quanto à segurança jurídica dos processos que decorrem das ofertas, dentre os quais os direitos que passam a ter os egressos diplomados, no tocante à prova da formação recebida para o ingresso do profissional no mercado de trabalho.

A legislação de regência da EAD no Brasil está em formação e evoluindo. O quadro 1 mostra como tem se dado esse processo:

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

Ano	Evento
1996	Lei n.º 9.394. Institui oficialmente a EAD no artigo 80 da LDB/1996.
1998	Decreto n.º 2.561/98. Revogado pelo Dec. n.º 5.622/05. Definição do conceito de EAD.
1998	Decreto n.º 2.494/98. Revogado pelo Dec. n.º 5.622/05. Credenciamento de instituições para oferta de cursos a distância dirigidos à EJA, ensino médio e educação profissional de nível técnico.
1998	Portaria do MEC n.º 301/98. Revogada pela Portaria do MEC n.º 4.361/04. Normatiza procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.
2001	Portaria do MEC n.º 2.253. Revogada pela Portaria do MEC n.º 4.059/04. Autoriza as IPES a introduzirem, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial.
2001	Resolução CNE/CES n.º 1. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação que desejam ofertar cursos na modalidade a distância.
2004	Portaria do MEC n.º 1180. Institui Comissão Especial de Acompanhamento e Verificação, incumbida de acompanhar e verificar a exatidão do cumprimento das disposições estabelecidas na Resolução CES/CNE n.º 1/2001.
2004	Portaria do MEC n.º 2051. Estabelece a periodicidade das avaliações dos cursos de

	graduação independentemente da modalidade.
2004	Portaria do MEC n.º 3.643. Revogada pela Portaria do MEC n.º 1.028/06. Define qual o órgão competente para habilitar o credenciamento de novas IES que ofereçam cursos na modalidade a distância.
2004	Portaria do MEC n.º 4.059. Define o que o governo compreende por modalidade semipresencial. Regulamenta que poderão ser ofertadas disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% da carga horária total do curso.
2004	Portaria do MEC n.º 4.361. Estabelece processos de credenciamento e reconhecimentos das IES que ofertam cursos nas modalidades presencial e a distância.
2004	Portaria do MEC n.º 4.363. Define que as IES credenciadas para oferta de EAD poderão oferecer cursos superiores de formação específica a alunos portadores de certificados de conclusão do nível médio ou superior que demonstrem capacidade de cursá-los com proveito, mediante processo seletivo estabelecido pelas mesmas.
2005	Decreto n.º 5.626. Estabelece que a programação visual dos cursos de nível médio e superior, preferencialmente os de formação de professores, na modalidade de EAD, deve dispor de sistemas de acesso à informação como janela com tradutor e intérprete de LIBRAS.
2005	Decreto n.º 5.622. Regulamenta o art. 80 da Lei 9.394/96.
2006	Decreto n.º 5.800. Institui o Sistema UAB, definindo seus objetivos, metas e outras questões relacionadas ao sistema.
2006	Portaria do MEC n.º 300. Revogada. Aprova o SINAES.
2006	Resolução FNDE/CD/n.º 44. Estabelece as diretrizes do Sistema UAB, participantes e competências.
2007	Decreto n.º 6.303. Altera a redação dos arts. 10, 12, 14, 15 e 25 do Decreto n.º 5.622/06.
2007	Portaria Normativa do MEC n.º 2. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.
2007	Portaria Normativa do MEC n.º 40. Estabelece disposições peculiares aos processos de credenciamento, autorização e reconhecimento para oferta de EAD.
2007	Resolução do MEC n.º 1. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação <i>Lato Sensu</i> , em nível de especialização na modalidade a distância.
2007	Referencial de Qualidade para EAD. Documento norteador do governo para subsidiar atos legais do poder público referentes aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.
2008	Portaria do MEC n.º 1.081. Destaca como indicador exclusivo para EAD a avaliação dos itens: (a) efetividade na utilização dos mecanismos gerais de interação entre professores, alunos, tutores e tecnologias; (b) adequação e atualização das ementas, programas e bibliografias dos componentes curriculares, considerando o perfil do egresso e (c) formas de acesso dos alunos de cursos a distância à bibliografia básica, complementar e a periódicos.
2008	Resolução CD/FNDE n.º 24. Define como participantes do Sistema UAB a CAPES, o FNDE e as IPES e suas respectivas atribuições e obrigações.
2008	Portaria do MEC n.º 1264. Institui Instrumento de Avaliação Externa de IES do SINAES
2010	Resolução CNE/CES n.º 3. Regulamenta o art. 52 da Lei n.º 9.394 e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimentos de universidades do Sistema Federal de Ensino.

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

Lessa (2010) acredita que a normatização atual restringe a modalidade EAD, enquanto outros julgam ser a legislação brasileira clara e específica o suficiente.

As diferentes formas de analisar a base normativa que sustenta a EAD no país surgem das diferentes interpretações do texto legal. Interpretar significa revelar o conteúdo, significado e alcance

de uma norma, a fim de que a norma concretize sua incidência, explica Bonfim (2006). O final do processo de interpretação será a aplicação, que é a concretização da norma, a incidência dela na realidade fática, efetivamente.

Este procedimento necessita de uma análise sistemática do ordenamento jurídico como também de uma revisão da vontade do legislador e adaptação do que dispõe a lei às exigências da sociedade contemporânea. É necessário fornecer as interpretações mais adequadas às finalidades e particularidades da EAD, pois a lei não é suficiente para “exorcizar dos desvios de comportamento” que os contrários à EAD defendem como fundamento para uma legislação mais severa, como explica Lobo Neto (2009, p. 133):

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

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

O credenciamento para oferta de cursos na modalidade EAD encontra sua principal base jurídica na LDBEN, primeiro documento legislativo a definir EAD como é conhecida atualmente, sendo o vórtice para a criação e detalhamento da modalidade em decretos, portarias e outros textos normativos. Segundo o art. 80 da LDB:

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

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

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

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

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

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (grifou-se).

O artigo 80 caracteriza a EAD como modalidade de ensino cuja mediação didática entre professores e alunos dá-se através de TIC, integrando alunos e professores que não estão fisicamente no mesmo lugar e/ou tempo. Se constata a obrigação de fazer imposta ao Poder Público no sentido de incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e

modalidades.

O texto normativo impõe um dever ao Estado de agir positivamente, o que deve acontecer por meio de políticas públicas, que consistem, conforme Acioli (2006, p. 111) no “[...] conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício da igualdade”, se inserindo no texto constitucional no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais sociais, e principalmente na ordem social. É a partir da definição de políticas públicas que o Poder Público estabelece os planos, metas e ações a serem cumpridos. Os planos devem incluir o planejamento econômico e orçamentário, as condições de efetivação, o que será realizado pela via legislativa e o que ficará sob responsabilidade de concretização do Poder Executivo.

O artigo 80 da LDB estipula, em seu § 4º políticas públicas de estímulo a EAD, estabelecendo um tratamento diferenciado que inclui a redução de custos de transmissão em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens, bem como em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público, concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas e a reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. “[...]”

O Poder Público tem adotado outras medidas para promover a EAD. Uma das que se destaca foi a criação da SEED dentro da estrutura do MEC. Esta Secretaria encontra-se extinta, estando suas atividades vinculadas à Secretaria de Educação Básica e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e a CAPES, mas os programas foram mantidos, a exemplo do E-Tec, E-Proinfo, Sistema UAB e TV Escola.

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

É esta educação que o art. 80 da LDB propõe na modalidade a distância, ofertando uma alternativa que irá reforçar o sistema presencial de ensino. Os programas de EAD serão organizados em regime especial, o que deve implicar em flexibilidade de requisitos de admissão, horário e duração do curso.

Quanto ao credenciamento, há que se destacar que terá prazo de validade de acordo com o ciclo avaliativo da instituição, sendo vedada a transferência de cursos para outras instituições, conforme dispõe o Decreto 5773 de 9 de maio de 2003:

Art.10. O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.

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

§ 2º—Os atos autorizativos fixam os limites da atuação dos agentes públicos e

privados em matéria de educação superior.

§ 3º-A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação, nos termos da Lei nº10.861, de 14 de abril de 2004.

[...]

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

§ 8º-O protocolo do pedido de credenciamento de instituição de educação superior, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de curso superior prorroga a validade do ato autorizativo pelo prazo máximo de um ano. [...] (grifou-se).

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

O art. 80 da LDBEN ainda prevê que deve haver regulamentação dos exames e registro de diploma dos cursos na modalidade EAD. Já o art. 81 prevê cursos ou IES experimentais, desde que obedecidas as disposições da LDBEN. Este artigo inovou a ordem jurídica brasileira nesta matéria, pois a Lei nº 4.024/61, antecedente a atual LDBEN previa cursos ou escolas experimentais, mas não apresentava clareza quanto à abrangência das experiências ou se era possível, por exemplo, abrir uma escola inteiramente experimental.

Para Carneiro (2012, p. 533), este artigo

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

O Decreto nº 5.622/2005 apresenta a definição legal de EAD:

Art.1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

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

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

Art. 1º [...]

§1º A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação

peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

I – avaliações de estudantes;

II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

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

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

Neste dispositivo percebe-se um contracenso em relação ao que dispõe o art. 80 da LDBEN, uma vez que exige momentos presenciais, o que não consta na lei pois esta não impõe nenhuma restrição ou condição para a EAD, logo, não poderia o Decreto fazê-lo, sob pena de extrapolar sua competência, “mesmo porque a norma do artigo 80 da LDBEN cria ‘programas’ para o desenvolvimento, para a veiculação da EAD, não permitindo, assim, restrições que inviabilizem o acesso à educação na sua modalidade a distância” (CHIANTIA, 2008, p. 21).

A mesma situação pode ser verificada no art. 4º, II do Decreto citado, que impõe a realização de exames presenciais quando da avaliação de desempenho do aluno:

Art. 4º A avaliação do desempenho do estudante para fins de promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

I – cumprimento das atividades programadas; e

II – realização de exames presenciais.

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

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

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

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

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

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

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

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

Neste dispositivo, o Decreto vai de encontro a uma das maiores vantagens da EAD: a

aceleração da aprendizagem.

De outra banda, o tratamento equitativo em relação às transferências e ao aproveitamento de estudos realizados em cursos e programas presenciais, bem como as certificações totais ou parciais obtidas a distância torna o sistema mais integrado e equitativo, de certa forma superando os dualismos anacrônicos que ainda estão presentes neste tema. A mesma equidade é ressaltada quando o Decreto trata dos diplomas e certificados de cursos e programas a distância, no art. 5º: “Art. 5º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional”.

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

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

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

I - especialização;

II - mestrado;

III - doutorado; e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;

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

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

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

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

b) laboratórios científicos, quando for o caso;

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

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

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

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

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

Além disso, as IES públicas e privadas encontram-se submetidas a um mesmo regime para o oferecimento de EAD, inclusive no que respeita ao sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei nº 10.861/2004.

O **Decreto nº 5.773/2006** dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

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

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

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

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

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

O credenciamento específico é feito junto a União, a IES deverá atender alunod em diversas unidades federativas, extrapolando, portanto, as competências estaduais de regulação.

A **Portaria nº 10/2009** fixa critérios para dispensa de avaliação in loco nas autorizações de cursos superiores, nas modalidades presencial e a distância. São hipóteses nas quais os objetivos da avaliação in loco são considerados supridos após análise documental. Em se tratando de cursos superiores na modalidade presencial, a portaria entende por satisfatória a avaliação quando nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade presencial, os objetivos da avaliação in loco poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita pelo INEP, por decisão a SESu ou SETEC, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no Conceito da Avaliação Institucional Externa (CI) e no IGC mais recentes, iguais ou superiores a 3, cumulativamente. (Art. 1º Portaria MEC nº 10/2009)

Quando se trata de cursos superiores na modalidade a distância, porém, a Portaria oferta

tratamento diferenciado e mais dificultoso, não amparado pelos dispositivos legais e constitucionais, pois nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade a distância, os objetivos da avaliação *in loco* poderão ser considerados supridos, dispensando-se a visita pelo INEP por decisão da SEED, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no CI e no IGC mais recentes, iguais ou superiores a 4, cumulativamente. (Art. 2º Portaria MEC nº 10/2009)

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

Da mesma forma, os pólos de apoio presenciais, em contraposição ao previsto para as instituições que ofereçam cursos na modalidade presencial, passarão por vistoria *in loco*, pois nos pedidos de credenciamento de pólos de apoio presencial poderá ser adotada a visita de avaliação *in loco* por amostragem, após análise documental, mediante despacho fundamentado, se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no CI e no IGC, mais recentes, iguais ou superiores a 4, cumulativamente, observadas as seguintes proporções: até 5 polos: a avaliação *in loco* será realizada em 1 polo, à escolha da SEED; de 5 a 20 polos: a avaliação *in loco* será realizada em 2 polos, um deles à escolha da SEED e o segundo definido por sorteio; mais de 20 polos: a avaliação *in loco* será realizada em 10% dos polos, um deles à escolha da SEED e os demais definidos por sorteio. (Art. 3º Portaria MEC nº 10/2009)

O MEC aqui extrapola a competência para a regulamentação da matéria, impondo um regime mais rígido de autorização para as instituições privadas. Aqui fica comprometido o princípio da legalidade e a segurança jurídica das instituições.

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

A **Lei nº 10.861/2004** institui o SINAES, cujas finalidades abrigam a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, com a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade nacional (Lei nº 10.861/2004, art. 1º, § 1º).

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

No seu mister de promover a avaliação dos cursos e instituições, o SINAES oferta

resultados avaliativos que servem de referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, o que inclui o credenciamento e a renovação do credenciamento de instituições de ensino superior, assim como a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação (art. 2º, parágrafo único).

A lei do SINAES estabelece as dimensões institucionais a serem obrigatoriamente avaliadas nas IES terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente: a missão e o PDI; a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades; a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho; organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios; infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação; planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional; políticas de atendimento aos alunos; sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior. (Lei nº 10.861/2004, art. 3º).

Na avaliação destes indicadores, devem ser respeitadas as especificidades e a diversidade das organizações acadêmicas (art. 3º, § 1º). Esta avaliação é procedida por meio da atribuição de conceitos a cada uma das dimensões e ao conjunto destas, numa escala de 0 a 5 níveis (art. 3º, § 3º).

Quando os resultados avaliados forem considerados, será necessária a celebração de protocolo de compromisso firmado entre o MEC e a IES, cujo descumprimento enseja as seguintes penalidades (art. 10, § 2º): o diagnóstico objetivo das condições da IES; os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela IES com vistas na superação das dificuldades detectadas; a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes; a criação, por parte da IES, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

Ao lado do IGC, as avaliações do SINAES implicam o controle da qualidade dos cursos e instituições, reforçando medidas como a da instituição da UAB no sentido de expandir qualitativamente a oferta de ensino superior no país, o que implica no fortalecimento da autonomia das

IES sem eliminar o caráter supervisor do MEC, oportunizando a celebração de protocolos de compromisso com indicação de prazos e metas para realização de ações e superação de dificuldades. Com isso, favorece a expansão do ensino, em lugar de um corte abrupto de credenciamentos e suas respectivas vagas nas IES.

CRENCIAMENTO PARA OFERTA DE EAD FEITO PELO CNE E A ILEGALIDADE

Serão analisados alguns Pareceres do CNE com o objetivo de identificar se os critérios legais de avaliação foram seguidos. O credenciamento para oferta de ensino, em qualquer modalidade, é requisito essencial ao reconhecimento pelo MEC das atividades e cursos desenvolvidos. No caso da EAD este procedimento é específico e direcionado às necessidades desta modalidade diferenciada, se referindo à forma de atendimento, disponibilização de bibliotecas e pólos de apoio presencial, entre outros. Ou seja, as dez dimensões previstas no SINAES.

No caso do Sistema UAB, ao contrário do que ocorre com as IES privadas ao procurarem o MEC para promoverem seu credenciamento, é o Estado quem tem ido em busca das IES públicas para fomentar o desenvolvimento de EAD nas mesmas, caracterizando-se como uma tentativa de expandir essa modalidade.

O primeiro passo no credenciamento para o Sistema UAB ocorreu em 2005, quando a CAPES (2005) publicou o Edital nº. 1, solicitando às prefeituras municipais e governos estaduais a inscrição de projetos com condições mínimas para implantação de pólos de apoio presencial.

No processo de análise para seleção das propostas de polos municipais de apoio presencial analisadas pela CAPES foram considerados os seguintes critérios: adequação e conformidade do projeto com os cursos superiores a serem oferecidos; carência de oferta de ensino superior público na região de abrangência do polo; demanda local ou regional por ensino superior público, conforme o quantitativo de concluintes e egressos do ensino médio e da educação de jovens e adultos; pertinência dos cursos demandados e capacidade de oferta por instituições federais de ensino; infra-estrutura física das instalações do polo (salas de aula, anfiteatros e salas de leitura, pesquisa e atendimento presencial aos alunos e outros); biblioteca, contendo pelo menos o acervo bibliográfico mínimo, inclusive biblioteca virtual, para o curso que se pretende ofertar; laboratório de informática com acesso à Internet, preferencialmente em banda larga, e recursos de multimídia, viabilizado por infra-estrutura de informática (servidores e sistemas de rede) adequada ao funcionamento do polo; e) laboratórios de Física, Química, Biologia e demais específicos para os cursos pretendidos, conforme o caso; equipe de tutores presenciais a ser selecionada pelas instituições federais de ensino; recursos para transporte intermunicipal e hospedagem, quando for o caso; equipe técnica e administrativa de apoio; e sustentabilidade financeira e orçamentária e capacidade técnica para a instalação do polo. (CAPES, 2005).

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

Essa parceria do MEC com os demais entes federativos advém do regime colaborativo no qual está inserida a UAB, nos termos do art. 1º, II do Decreto 5.800/2006: “II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”.

Aqui são analisados os Pareceres do CNE que tratam do credenciamento para EAD de IES privadas e de IES e cursos no âmbito do Sistema UAB. Os Pareceres analisados foram: 238/2010, 367/2005, 253/2006, 310/2011, 342/2011, 358/2011, 359/2011, 360/2011, 467/2011, 533/2011 e 554/2011, escolhidos com base no critério cronológico como forma de controle isento e aleatório dos dados. A seleção dos pareceres guiou-se pela busca de pelo menos um processo de credenciamento no sistema UAB, um de credenciamento de IES particular experimentalmente e um de credenciamento especial para um curso a distância.

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

O **Parecer nº 238/2010** informa distintas situações para as diversas instituições que teriam seu credenciamento para oferta na modalidade EAD consolidado: 38 delas já estavam credenciadas; 2 já estavam credenciadas para exclusiva oferta de cursos de especialização; 42 estavam credenciadas em caráter experimental, com IGC maior ou igual a 3; 5 delas estavam credenciadas em caráter experimental, com IGC igual a 2; e 9 delas sequer haviam ainda sido credenciadas.

Na análise do pleito, o CNE faz expressa menção ao marco regulatório da questão: a Lei nº 9.394/1996 e o Decreto nº 5.622/2005. Do mesmo modo, exalta o esforço do MEC na criação do Sistema UAB, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

Como a autorização experimental não substitui o ato de credenciamento definitivo e tem prazo de vigência limitado, necessária era a consolidação realizada neste parecer. Nesse sentido, o Parecer 238/2010 explica:

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

Ao final, o relator votou favoravelmente ao credenciamento de todas as IES públicas, vinculadas ao Sistema UAB, inclusive aquelas cujo IGC é inferior a 3.

Na análise do Parecer constata-se que este credenciamento não obedeceu a todas as normas relativas ao credenciamento, nos termos da Portaria Normativa nº 10/2009, pois não realizou uma justificativa individual para a aprovação de instituições com IGC inferior a 3 nem para as instituições ainda não credenciadas. Ao contrário, no caso de IGC inferior a 3, é possível até o indeferimento independente de visita *in loco*, pois segundo que determina a Portaria, na hipótese de CI e IGC inferiores a 3, cumulativamente, a autorização de cursos poderá ser indeferida independentemente de visita de avaliação *in loco*. (Art. 5º Portaria Normativa MEC nº 10/2009).

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

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

Assim, se o credenciamento EAD para IES públicas não vier acompanhado de uma

política de qualificação dos agentes públicos nesta modalidade o esforço pela democratização restará ineficiente.

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

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

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

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

O **Parecer nº 253/2006**, aprovado em 09/11/2006 trata do credenciamento da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), para a oferta de cursos superiores a distância. Esta IES é pública e na época do credenciamento integrava os consórcios formados para atender ao Programa de Formação Inicial para Professores dos Ensinos Fundamental e Médio (Pró-Licenciatura), lançado pela SEED/MEC.

Relata o parecer que após uma visita *in loco*, foi autorizado o credenciamento experimental da instituição e, seguidamente, após outra visita, apresentado relatório para este credenciamento. São relatadas algumas recomendações e aprovado o credenciamento apenas com base no relatório, sem que o parecerista tecesse quaisquer considerações.

O **Parecer nº 310/2011**, aprovado em 03/08/2011, cujo interessado é a Universidade São Francisco, instituição privada, no qual o parecerista percorre um caminho analítico completo das dimensões a serem avaliadas em um credenciamento, citando os relatórios das comissões de visita *in loco* e as notas que foram atribuídas a cada uma das dimensões institucionais avaliadas, bem como um IGC 3, aprovando o credenciamento ao final do parecer.

O **Parecer nº 342/2011**, aprovado em 4/8/2011, trata do credenciamento da Faculdade do Noroeste de Minas (FINOM), para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Trata-se de um dos pareceres com justificativa mais completa e detalhada, optando pelo indeferimento do

recredenciamento. Os fundamentos principais foram as análises feitas no âmbito do Processo sobre o recredenciamento institucional e o do Parecer Final da SEED, consistindo em: limitações em sua infraestrutura, restrições no acesso ao acervo, oferta de vagas sem o devido autorizativo e em polos de apoio presencial não credenciados pelo MEC, desobediência às medidas cautelares de suspensão de ingresso de novos alunos, existência de agenciadores de ensino, problemas na avaliação dos estudantes, material didático e conteúdo dos cursos, frágil tutoria entre outros.

Há farta justificativa da decisão pelo indeferimento do recredenciamento a partir de elementos concretos, especialmente os extraídos da visita *in loco*. Se comparadas as justificativas deste Parecer com a do Parecer nº 238/2010, percebe-se como as visitas *in loco*, que sequer foram realizadas, não tiveram nenhum peso para o deferimento do credenciamento definitivo, apontando mais uma vez para uma fragilidade da legalidade e conseqüente atingimento da segurança jurídica que deveria guiar os procedimentos.

O argumento da manutenção da qualidade nesta modalidade também é reforçado, como neste excerto do Parecer analisado:

Diante do exposto e considerando que:

- (i) o artigo 206 da Constituição Federal, em seu Inciso VII, estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios da atuação de instituições de ensino no Brasil e, portanto, fundamental para a concessão de autorização de funcionamento pelo Ministério da Educação;
 - (ii) o alcance do padrão aceitável de qualidade por parte das Instituições de Ensino Superior é aferido mediante a aplicação de critérios estabelecidos no marco legal e normativo vigente, especialmente na Lei 10.861, de 14 de abril de 2004;
 - (iii) o deferimento do pedido de recredenciamento é condicionado à demonstração do funcionamento regular da instituição e terá como referencial básico os processos de avaliação do SINAES, conforme estabelece o artigo 22 do Decreto nº 5.773/2006;
 - (iv) o Índice Geral de Cursos (IGC) da FINOM foi 2 (dois) nos anos de 2008 e 2009, com valores contínuos iguais a 177 (2008) e 178 (2009), respectivamente;
 - (v) a oferta de Ensino Superior na modalidade a distância da FINOM foi submetida a procedimentos de supervisão, pela Secretaria de Educação a Distância, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e regulamentado pelo Decreto nº 5.773/06, em seus arts. 45 a 57, mediante os quais foram detectadas sérias deficiências, não corrigidas até a presente data; e
 - (vi) o Plano de Desenvolvimento Institucional, apresentado no âmbito este processo de recredenciamento não dispõe de um projeto de EAD capaz de viabilizar a superação das deficiências apontadas, bem como não garante reversão de quadro geral de fragilidades e precariedades na oferta de cursos superiores a distância;
 - (vii) Os pedidos de recredenciamento de IES devem ser decididos à luz dos princípios da eficiência, da supremacia do interesse público e da razoabilidade.
- a Secretaria de Educação a Distância manifesta-se desfavorável ao recredenciamento da Faculdade do Noroeste de Minas - FINOM, mantida pelo Centro Brasileiro de Educação e Cultura, com sede no município de Paracatu, Estado de Minas Gerais, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância (p. 8-9).

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

O **Parecer nº 358/2011**, aprovado em 01/09/2011, cujo objeto é o credenciamento do Centro Universitário SENAC, para oferta de cursos superiores na modalidade a distância, em breve relatório apresenta os relatórios da SEED e das comissões de *visita in loco*, muito positivos e exprime o seguinte voto valorativo:

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

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

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

Com o relato da Comissão de avaliadores do INEP de que a IES atende a todos os preceitos legais referentes à EaD e a acessibilidade, sendo toda edificação da IES estruturada de forma a facilitar o acesso às pessoas com necessidades especiais, e, ainda, considerando os referenciais de qualidade para a educação a distância, as orientações do Ministério da Educação e do instrumento de avaliação, a proposta do Centro Universitário Adventista de São Paulo apresenta perfil adequado para a oferta do Curso pretendido, tendo recebido conceito geral 4.

O relator contraria a orientação da SEED, pois trata-se de um recurso contra a decisão do Secretário da SEED que, por meio da Portaria nº 61/2010, indeferiu o pedido de autorização para o funcionamento do curso de Administração na modalidade à distância, pleiteado pela Faculdade de Odontologia São Leopoldo Mandic.

Consta no parecer que ocorreu avaliação *in loco* da IES e a nota global das dimensões avaliadas foi 3, sendo consideradas suficientes para a aprovação. Entretanto, quando levado o processo à SEED, sob o argumento de que sua análise é sistêmica e minuciosa, alegaram-se fragilidades e ofertou-se parecer pelo indeferimento. Aqui, mesmo havendo um histórico favorável da instituição e uma avaliação *in loco*, que considerava suficientes os indicadores necessários ao credenciamento, este não foi concedido. A IES recorreu da decisão, gerando o parecer ora analisado. Neste, mais uma vez se levou em consideração o posicionamento do INEP acerca das dimensões avaliadas bem como a nota do IGC, nos seguintes termos:

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

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

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

Em vista da motivação utilizada para negar o pleito de autorização do curso, é imperioso analisar as condições observadas no procedimento de avaliação do pleito de credenciamento (processo nº 23000.003133/2008-07). A Comissão responsável atribuiu, em seu Relatório (no 58.459), notas “3” para todas as dimensões avaliadas naquele caso (Organização Institucional para Educação a Distância, Corpo Social e Instalações Físicas), concluindo que o perfil institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância é satisfatório. [...].

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

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

A ponderação do conjunto das informações relativas às avaliações pertinentes indica condições suficientes para a oferta do curso pleiteado na modalidade à distância atendendo aos padrões de qualidade fixados pelos documentos oficiais. A apreciação da avaliação institucional pela Secretaria parece ter considerado de forma intensificada as fragilidades apontadas pela Comissão de Avaliação. Seria mais apropriado autorizar o curso e recomendar o credenciamento em questão e determinar à interessada o saneamento dos pontos insatisfatórios.

Portanto, não é possível concluir que as ressalvas apresentadas pela SEED sejam impeditivas para a aprovação do pleito.

Em face destes argumentos, considero que não há fundamento para manter a decisão que é objeto do presente recurso.

Com base nisso, votou o parecerista pelo deferimento do credenciamento.

De outra forma, no **Parecer nº 467/2011**, aprovado em 10/11/2011, seguindo o padrão observado nos pareceres até aqui avaliados, em que a aprovação baseia-se nos conceitos dados pelo INEP e pelo IGC, aprovou-se o credenciamento da Universidade Norte do Paraná (Unopar), para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. A Unopar tem IGC 3, tem bons resultados no Enade e recebeu conceito geral 3 na avaliação externa de suas dimensões, atendendo a todos os requisitos legais.

O **Parecer nº 533/2011**, aprovado em 7/12/2011, se refere ao credenciamento da Universidade de São Paulo (USP), fora do sistema UAB, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Tal como nas IES privadas, foi realizada visita *in loco* e produzido relatório de avaliação pelo INEP que resultou no conceito institucional 5. Nesse parecer não se fez menção ao IGC, mas se exaltou as qualidades institucionais da USP. O parecer foi detalhado e expôs os motivos embasado na visita *in loco* e nos relatórios e dados do INEP e do Enade acerca da instituição.

Por fim, o **Parecer nº 554/2011**, aprovado em 08/10/2011, mostra o pedido de credenciamento da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), vinculada ao Sistema Estadual de Ensino do estado de Santa Catarina e ativa há décadas, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, a partir da autorização para funcionamento do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Comercial. Apresenta também o IGC da Instituição - nota 3 nos últimos quatro anos – como um fator positivo para aprovação e indica que a IES apresentou condições acima do referencial mínimo de qualidade para obtenção de credenciamento institucional na modalidade a distância. No mesmo sentido foram os relatórios do INEP, levando a um voto favorável ao credenciamento da IES.

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

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

É preocupante a situação de que, em nome da indução e democratização do ensino, pelo poder público, sejam credenciadas instituições públicas não qualificadas para isso. Do mesmo modo, todos os instrumentos infraconstitucionais, nos quais se inclui o IGC e o credenciamento especial das instituições visam o mesmo fim: garantir qualidade do ensino. Assim sendo, incabível tal desrespeito explícito ao texto legal, em detrimento de um valor que deveria ser a base de todo ensino no país: a qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na esteira de difundir a educação superior, a modalidade EAD se mostra como ferramenta importante e alvo das políticas públicas como o Sistema UAB, programas de expansão do ensino superior e democratização do acesso às universidades públicas, sempre visando um ensino de qualidade.

Ao lado da expansão do sistema educacional e junto a este, cresceu no país o sistema de controle de qualidade através de sistemas de controle como o SINAES, com a instituição de um rígido processo de credenciamento de IES também deveria colaborar com este desiderato.

A constatação da crescente disseminação da EAD, inclusive por indução pública, motivou

a análise dos Pareceres do CNE, oportunidade em que o Poder Público realiza seu mais institucionalizado controle de qualidade, autorizando ou não o credenciamento de IES para ofertar ensino, conforme estejam ou não atendendo a critérios estabelecidos pelo próprio estado, como o IGC.

Nesse sentido, há que se reconhecer o importante papel do Sistema UAB, enquanto investimento na modalidade EAD, haja vista que o Estado também acompanha a evolução da sociedade para oferecer acesso ao ensino superior de qualidade.

Entretanto, para se concretizar tais finalidades, são necessárias mais do que intenções ou ações não bem articuladas em projetos e programas. Uma verdadeira política educacional pública, voltada para a EAD, precisa considerar as especificidades e demandas locais. Por isso, não basta a implantação de sistemas como UAB sem que um controle rígido de qualidade seja concomitantemente mantido.

Com efeito, há uma inter-relação do Estado com os setores privados quando o assunto é educação, às vezes incentivando e fornecendo subsídios e outras vezes recuando, regulando a atividade e incentivando IES e projetos públicos de educação, como no caso do Sistema UAB. Mas, trata-se de uma ligação indissociável, haja vista seu dever de oferecer mais do que ensino, garantir que todo ensino que passe pelo seu controle tenha o mínimo de qualidade.

Um sistema de controle e regulação do atendimento de tais exigências existe para proporcionar segurança jurídica, princípio basilar do Estado de Direito sem o qual a harmonia das relações sociais não pode ser mantida. Isso porque o Estado de Direito funda-se na subordinação do próprio Estado às normas que produziu validamente, tornando sua conduta previsível pelos indivíduos.

Daí que o adequado funcionamento do credenciamento EAD para IES públicas reflete no credenciamento e manutenção ou não da qualidade nas IES privadas e vice-versa. Ao tratar da legalidade, se esbarra num problema de efetividade, por isso foi feita a análise dos pareceres do CNE quanto ao credenciamento na modalidade EAD, escolhidos com base no critério cronológico, como forma de controle isento e aleatório dos dados.

Com base na análise da legislação e da amostra de pareceres investigada, constatou-se que apesar da dispersão de normas, portarias e resoluções acerca do tema, o sistema legislativo, o mundo do “dever-ser”, oferece um tratamento e um controle de qualidade para o ensino superior na modalidade EAD. Entretanto, quando a aplicação das normas no mundo do “ser” analisada nos pareceres do CNE, foram encontradas discrepâncias entre o que é previsto e o que é aplicado, particularmente na implantação do sistema UAB, quando aprovou-se o credenciamento de IES que não atendiam ao IGC mínimo e não foram realizadas visitas *in loco*, como preveem as normas aplicáveis.

Dessa situação, decorre mais que a violação dos textos normativos, a transgressão de alguns dos valores mais caros ao sistema jurídico brasileiro: a legalidade, valor basilar do Estado de

Direito, Estado que respeita as normas por ele mesmo impostas. Sem isso, o sistema é corroído e perde a sustentação, a sociedade perde a confiança nos controles públicos e na qualidade do produto que passa por tais controles, no caso, a educação superior na modalidade a distância.

Por fim, vislumbra-se a necessidade de outros estudos na temática explorada neste texto: investigar como as políticas de indução pública da EAD se mostram fator de legitimação para a atuação de IES privadas; investigar se o índice ou exame de qualidade abrange os aspectos mais relevantes da EAD, e se é o balizador mais adequado para mensurar a qualidade dessa modalidade; investigar a importância e influência da visita *in loco* no credenciamento, recredenciamento de IES com oferta na modalidade EAD.

REFERÊNCIAS

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

ACIOLI, Catarine G. O papel da Ação Civil Pública no Controle Judicial das Políticas Públicas de Saúde no Brasil. **Cadernos de Direito da FAL**. Maceió, nº 2, p.95–134, jan./jun. 2006.

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

BRASIL. **Decreto nº. 5.622/2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. **Decreto nº. 5.773/2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília: Senado Federal, 2006.

_____. **Decreto nº.5.800/2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília: Senado Federal, 2006.

_____. **Decreto nº.6.303/2007**. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Senado, 2007.

_____. **Lei nº. 9.394/1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.

_____. **Lei nº. 10.861/2004**. Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Brasília: Senado Federal, 2004.

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

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

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

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

_____. **Parecer CNE/CES 342/2011.** Aprovado em 04/08/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16418&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

_____. **Parecer CNE/CES 358/2011.** Aprovado em 01/09/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

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

_____. **Parecer CNE/CES 360/2011.** Aprovado em 01.09/2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12636&Itemid=866. Acesso em 10 mai 2012.

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

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

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

CARNEIRO, Moacir A. **LDB Fácil:** leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

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

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

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

GOMES, Magno F. Natureza, regime jurídico e níveis de especialização das instituições de ensino superior. **Direito Público,** Vol. 1, nº 29, Set-Out/2009. Disponível em: <http://www.direitopublico.idp.edu.br/index.php/direitopublico/article/view/752> Acesso em: 11 jun 2012.

LESSA, Shara C. Os reflexos da legislação de educação a distância no Brasil, **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, São Paulo, vol. 10, p.1-17, 2010. Disponível em: http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2010/2010_232010234551.pdf. Acesso em: 1 jul 2012.

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

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

MEC. **Portaria n.º873**, de 07 de abril de 2006. Autoriza, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas de indução da oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2006.

_____. **Portaria Normativa n.º 40**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2007.

_____. **Portaria n.º 10**, de 02 de julho 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jul. 2009, Seção 1, página 17.

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

SABBATINI, Marcelo. Inevitável bom negócio: o discurso da educação a distância (EAD) na perspectiva do ensino superior privado. **IX Congresso ESUD 2012**. Recife-PE, 19-21 de agosto de 2012.

SANTOS, Cleber N. **Políticas de educação a distância para o ensino superior: o foco no aluno do Sistema UAB/UFAL**. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2011.