



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MARIA APARECIDA RODRIGUES DA FONSECA

**QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA NO BRASIL: ENTRE O
REVELADO E O VELADO**

**GOIÂNIA
2020**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

MARIA APARECIDA RODRIGUES DA FONSECA

3. Título do trabalho

Qualidade da Educação Superior e a Distância no Brasil: entre o revelado e o velado

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo. Casos de embargo:
 - Solicitação de registro de patente;
 - Submissão de artigo em revista científica;
 - Publicação como capítulo de livro;
 - Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima, Professora do Magistério Superior**, em 30/09/2020, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA APARECIDA RODRIGUES DA FONSECA, Discente**, em 30/09/2020, às 18:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1583884** e o código CRC **91AE16B0**.

MARIA APARECIDA RODRIGUES DA FONSECA

**QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA NO BRASIL:
ENTRE O REVELADO E O VELADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima

**GOIÂNIA
2020**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

FONSECA, Maria Aparecida Rodrigues da
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA NO
BRASIL: [manuscrito] : ENTRE O REVELADO E O VELADO / Maria
Aparecida Rodrigues da FONSECA. - 2020.
304 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira LIMA.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação,
Goiânia, 2020.

Bibliografia.

Inclui siglas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de
figuras, lista de tabelas.

1. Educação. 2. Educação Superior. 3. Educação a Distância. 4. Atos
Normativos. 5. Qualidade. I. LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira,
orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **023** da sessão de Defesa de Dissertação de **MARIA APARECIDA RODRIGUES DA FONSECA**, que confere o título de Mestre(a) em **Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG.

Aos **vinte e sete dias do mês de agosto de dois mil e vinte (27/08/2020)**, a partir da(s) **14:30**, em plataforma virtual no link público de <https://meet.google.com/pnn-derh-odo>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada: “**Qualidade da Educação Superior e a Distância no Brasil: entre o revelado e o velado**”. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora Prof^ª. Dr^ª. **Daniela da Costa Britto Pereira Lima**, doutora **Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento** pela **UFRJ**; com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Prof. Dr. Luiz Fernando **Dourado (FE- UFG)** doutor em **Educação** pela **UFRJ** - membro titular interno, Prof^ª. Dr^ª. **Kátia Morosov Alonso**, doutora em **Educação** pela **UNICAMP** - membro titular externo e Prof^ª. Dr^ª. **Joana Peixoto**, doutora em **Ciências da Educação** pela **Universidade Paris 8 Vincennes Saint-Denis** - membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Prof^ª. Dr^ª. **Daniela da Costa Britto Pereira Lima**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e sete dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado
Prof^ª. Dr^ª. Kátia Morosov Alonso
Prof^ª. Dr^ª. Joana Peixoto

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Da Costa Britto Pereira Lima, Professora do Magistério Superior**, em 27/08/2020, às 17:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernandes Dourado, Usuário externo**, em 27/08/2020, às 19:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Katia Morosov Alonso, Usuário Externo**, em 28/08/2020, às 09:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joana Peixoto, Usuário Externo**, em 28/08/2020, às 15:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1499010** e o código CRC **435EE0F8**.

DEDICATÓRIA

Aos professores que passaram por minha vida e que mesmo em momentos precários, nos quais o sistema não oportunizou educação **de** qualidade, a fizeram **com** qualidade. Paulo Freire já dizia que a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda. Nesse sentido entusiastas da educação afirmam que o professor pode mudar vidas, mas há quem critique esse pensamento, com base na ciência ou no senso comum, como há também aqueles que da mesma maneira concordam com essa sentença. Eu, Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca, filha de pai analfabeto, órfã de mãe preta, semianalfabeta, que cresci em meio à pobreza, a privações e vícios, que tinha todas as estatísticas evidenciando que chegaria no máximo até o Ensino Médio, hoje (27/08/2020), estou defendendo uma dissertação de mestrado em uma universidade federal, graças a um conjunto de fatores, mas particularmente pelos incríveis professores que passaram por minha vida, assim...

Dedico esta conquista às professoras do período de alfabetização Maria Silah e Terezinha Marinho, que, além de me apresentarem as letras, me ensinarem a juntar palavras, ler histórias e fazer continhas, também sorriram, deram carinho e exerceram a pedagogia do afeto.

À professora do Ensino Fundamental, Rosângela Barbaresco, que acariciou meus cabelos e com palavras sábias e carinhosas acalmou minha alma, no momento que meu coração sangrava pela perda de minha mãe. Profissional a quem passei a admirar e em quem me espelho até hoje. Minha inesquecível professora, que me deu não apenas ensinamentos, mas o carinho e até o alimento em momentos de tanto desalento.

À professora do Ensino Médio, Maristela Pereira, que com tanto cuidado me acordava durante suas aulas, quando eu, exausta pelo dia intenso de trabalho batendo de porta em porta mascateando, ao chegar na escola já não tinha mais energia, me entregava ao cansaço. Contudo, essa professora me entusiasmava com suas aulas e com a literatura mostrava-me novos horizontes. Constantemente segurava minha mão e dizia-me: “Siga em frente, você pode”, mesmo eu dizendo: “Não consigo mais”.

Ao querido Paulo Petronílio, o mestre das letras, guerreiro e dos grafemas encantador. Na primeira graduação, foi um amigo, um poeta, demonstrando as agruras e belezas da vida, por meio da literatura. No trabalho final de curso, foi mais que um orientador, pois mostrou-me a beleza de ser um pesquisador, apresentou-me Nietzsche, Foucault, Deleuze e tantos outros, de tal modo que, com Cruz e Souza e na “Metamorfose do Cisne Negro”, eu também me metamorfoseei.

À Mirza Toschi, minha professora na especialização, ícone na luta a favor da educação gratuita, laica e de direito de todos. Fez-me enxergar a importância da educação pública, crítica e emancipadora. Ensinou-me que eu tinha o direito não apenas ao ensino, mas à educação de qualidade, com ensino, pesquisa e extensão. Com essa professora senti-me muito importante, pois, por três vezes, colocou-me em seu carro, levou-me a Goiânia, à Universidade Federal de Goiás, para assistir a defesas de mestrado e doutorado, plantando essa sementinha em meu coração.

À Eliane Anderi, que apesar de formalmente nunca ter sido minha professora, foi quem me proporcionou as primeiras experiências em grupos de estudos. Pessoa nobre, amante e defensora da educação como direito de todos e dever do Estado, mais que educadora, militante em prol da educação de qualidade social e que sempre acreditou no meu potencial.

À professora Maria Geli, figura importante em meu processo educacional, um exemplo para mim, desde a alfabetização. Hoje, minha amiga e companheira na luta em defesa da educação pública. O que seria da educação em Anápolis sem a atuação dessa guerreira?

À professora Daniela Lima, Daniela Furação, malvada favorita, como a apelidam de maneira carinhosa. Mas, para mim, vai muito além de tudo isso, pois é minha amiga. Faltam-me palavras para agradecer por sua contribuição nesta caminhada, por me mostrar que a persistência nos faz realizar o impossível, e que só o tempo, o esforço e a dedicação iriam trazer a recompensa. Agradeço por nunca ter desacreditado nem desistido de mim, mesmo nos momentos em que já não sabia nem mesmo quem eu era. Não apenas me ajudou a compreender o que é uma educação de qualidade social, como também me fez vivenciar, durante esse processo, uma educação humanizadora, dialética, de gente para gente, logo, de qualidade social. Encerro esse processo chegando não apenas ao resultado do meu objeto, mas vivendo-o, sendo o meu objeto. Quero levar para minha vida profissional o seu entusiasmo, o seu amor e principalmente a sua luz, para poder, assim, iluminar outras vidas, tal como essa incrível professora iluminou o meu caminho.

E, por fim, aos membros da minha banca que, como todos os professores que passaram e marcaram minha vida, representam a essência do que hoje defendo e acredito como educação, ou seja, parafraseando o ilustríssimo professor Dr. Luiz Dourado, sendo ela mesma constitutiva e constituinte de relações sociais mais amplas. Assim, agradeço-lhe pelas riquíssimas e inestimáveis contribuições, pois mesmo prezando pelo rigor e pela seriedade científica exigida pelo momento, não deixaram de fazer da qualificação mais uma situação de ensino e aprendizado. Assim, dedico esta pesquisa também ao professor Luiz Dourado, a quem já devotava tamanha estima, como autor e ator na luta pela educação pública; todavia, no mestrado, como professor de uma disciplina, tive a oportunidade de vê-lo desenvolvendo na sala de aula o que defende na teoria. Foram momentos de reflexão que com certeza marcaram minha trajetória não apenas como mestranda, mas também como professora e militante da educação pública de qualidade social para todos.

À professora Kátia Alonso, por cuja escrita já era apaixonada, pois, além do teor científico, percebia nela uma professora doce, empenhada e apaixonada pela educação. Quando tive a oportunidade de conhecê-la nem pude acreditar. Hoje sou apaixonada não apenas por sua escrita, mas pela profissional e pessoa que é Kátia Alonso, que se resume em uma palavra: “DIGORESTE”!

À professora Joana Peixoto, que até a qualificação conhecia como autora, palestrante, mediadora e como orientadora de uma grande amiga, momento em que pude comprovar tudo o que diziam a seu respeito: professora em sua essência, amiga e representante na luta pela educação pública de qualidade social.

Enfim, dedico esta pesquisa a todos os professores que passaram por minha vida deixando nela um pouco de si mesmos. Como diz Leci Brandão: “**Batam palmas pra eles, porque eles merecem**”.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, que me proporcionou a oportunidade desta realização, e que nos momentos de dificuldade e desalento deu-me forças para continuar.

Dia após dia, diversas pessoas passam por nossas vidas nós. Entretanto, muitas se vão e apenas algumas se fixam em nossos corações e memória tornando-se amigas! São a essas pessoas que quero estender meus sinceros agradecimentos, pelo...

... simples fato de terem cruzado meu caminho, por terem dito às vezes uma única, mas tão necessária, palavra de conforto quando mais precisei. Por terem me dado um minuto, ou horas, de sua atenção. Por ouvirem minhas lamúrias, angústias, medos, vitórias e derrotas. Por terem me incentivado a seguir em frente... Assim, meus sinceros agradecimentos:

À minha orientadora e amiga, Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima, pelos ensinamentos na disciplina políticas públicas educacionais, tecnologias e educação a distância que, contribuiu para a base desta pesquisa. Por seu exemplo ético e de cidadania, por sua dedicação à profissão, por sua amizade, cuidado e acima de tudo por sua paciência em todos os momentos. E quando falo de todos os momentos, refiro-me a todos os meus atropelos em nossas viagens para eventos, às “atrapalhadas” nos aeroportos... enfim, à nossa malvada favorita, que de malvada não tem nada.

Aos professores do Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG), em especial à Profa. Dra. Marília Gouvea de Miranda, que muito contribuiu para com o objeto desta pesquisa com os ensinamentos a respeito do neoliberalismo e educação, ao Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira. Este, em sua disciplina e ao longo do mestrado, teve toda paciência em ensinar-me a respeito da educação superior no Brasil, e ao professor Luiz Fernandes Dourado pelas reflexões proporcionadas sobre o Plano Nacional de Educação e sua imbricação com as políticas e gestão da educação.

À coordenação e funcionários do Programa de Pós-Graduação da FE/UFG, em especial à Profa. Dra. Lúcia Maria de Assis, Marizeth Ferreira Farias, Letícia Duarte e Adenilde de Oliveira Souza, pelo apoio e gentileza dedicado aos estudantes.

Às minhas queridas amigas Fernanda Luiz, por me acompanhar desde a minha mais tenra idade, sempre me incentivando e torcendo por mim; e Fernanda Nunes, um presente que recebi nos tempos de universidade, por ter compartilhado comigo dúvidas e aprendizagens, profissionais e acadêmicas, mas principalmente a vida.

Às amigas e parceiras de trabalho Valmi Rocha, Daniela Lima, Marli Leão, Marli Aparecida, Lília Oliveira, Jackelene Ferreira, Tatiane Koury, por terem, cada qual a seu modo e segundo suas possibilidades, contribuído para que eu tivesse condições para cursar as disciplinas e participar de eventos.

Às amigas queridas Simone Paula, Tatiane Batista, Valmi Rocha, Barbara Mônica, Keyla Maria, por estarem sempre presentes em oração pela minha saúde e em prontidão para o que fosse necessário, como estrelas que reluzem na escuridão.

À Itair Regina, que me incentivou a não desistir do sonho do mestrado, auxiliando-me no processo de construção do projeto de pesquisa.

À Mary Aurora e à Claudia Helena, amigas que me aproximaram dos estudos a respeito das tecnologias, mostrando-me a importância da pós-graduação *stricto sensu*.

À minha querida Cida Lino, que como ninguém torceu por mim durante todo este processo.

À Ana Paula, minha amiga e irmã em Cristo, companheira de oração que, nos momentos nos quais não tinha condição nem racionalidade para clamar, intercedeu junto ao Pai por nós duas.

Às também amigas de fé, Dina Márcia, Marcia Sardinha, Miriam Sardinha, Maria Eloisa, Rosineide e Luceni Sardinha, e ainda à Edilene, Eliene e Patrícia, amigas de infância e que contribuíram para a constituição do que sou.

À Regina, Ivani, Denise e Maria de Fátima, herança do tempo de universidade, hoje distanciadas, mas que durante a graduação contribuíram tanto para o meu sucesso.

Nesse particular, não poderia deixar de tecer um agradecimento todo especial ao grupo de orientandos e ex-orientandos da nossa eterna orientadora Daniela. Começo pela Elka, minha amiga perfeccionista e centrada, minha “duplinha”, duas pessoas tão distintas e que se complementaram. Quantas tardes e madrugadas em chamadas no WhatsApp, uma confortando e fortalecendo a outra, jamais esquecerei o quanto me ajudou nesse processo. Às amigas: Lorena, sempre tão atarefada, contudo, pontual e prestativa; Marina, nossa capixaba, participativa e de palavras certas para as horas certas, sempre disposta a ajudar-me; Josy, extrovertida, alto astral, e que nos momentos de fraqueza me ensinou a levantar a cabeça, sacudir a poeira e continuar. À Juliane, a representação concreta de doçura e paz, cujas palavras amigas sempre me renovavam a alma. Nos trabalhos do grupo de pesquisa, principalmente na época da qualificação, foi um anjo para mim. À Emanuela, sinônimo de respeito, organização e fé, amiga que nunca vacila e que, quando solicitada, sempre foi capaz de dar sua opinião com sinceridade e carinho. À Leila, a amiga discreta, de quem pude contar com sua atenção, conselhos e discricção nos períodos de dificuldades. À Wendy, nossa doce menina, jovem, mas decidida. Ao Jhonny, o único rapazinho de nossa turma, amigo sempre disponível a ajudar e contribuir para o nosso crescimento e aprendizado. Essa turma teve especial importância nesta conquista, principalmente pela união e preocupação coletiva, o que reflete o trabalho de nossa orientadora.

Às ex-orientandas: Tatiane Batista, minha amiga de vida e de escritas, sempre presente nos bons e maus momentos, e com quem pude contar em todas as etapas durante esta caminhada; Flávia, pela generosidade em compartilhar, sem hesitação, o conhecimento que constrói; Lívia, hoje tão distante, mas presente pelo carinho que conquistou e relacionamentos que construiu; Kelly, tão doce e guerreira, com sua experiência ensinou-me a ser mais forte; Gisele, sinônimo de elegância e decisão; Nicássia, amiga generosa, não teve receios em demonstrar-me que as minhas fraquezas não eram exclusividades minhas, pois, como seres humanos, todos nós as temos; Thábyta, nossa trapezista, amiga querida, e por fim, mas não menos especial, à orientanda contrabandeada Rosselini, que durante as viagens a eventos foi minha amiga de compras, de pechinchas, de risos e compartilhamento de experiências.

Aos amigos do GEaD, Kamila, Mara, Paulo, Rosângela, Pollyana e Rosângela, companheiros na busca pelo conhecimento, com os quais a cada encontro aprendo muito.

Enfim, a cada um desses amigos tão especiais, os de longa data e os mais recentes, muito obrigada.

À família... sim, a família... presente de Deus! O maior bem que tenho e o esteio em todas as situações.

Juva, minha sogra, segunda mãezinha, que, como tal, se entristece com minhas derrotas e se alegra com minhas conquistas, e que constantemente intercede por mim. José, meu sogro; João Victor, meu cunhado; Carmem, Cláudia e Claudinéia, minhas cunhadas, que, juntamente com seus maridos e filhos, sempre torceram pelo meu sucesso.

Às minhas irmãs queridas, ou, como digo, minhas filhas mais velhas Maria de Lourdes e Cinthia Maria. Nossa mãe partiu tão cedo, mas deixou-nos umas às outras, sempre a postos para os bons e principalmente para os maus momentos. Nossa relação é inexplicável e, por isso, sei que esta conquista representa muito para vocês também. Por falar em irmã, ainda tem a Amanda Maria, “rapinha do tacho”, ainda tão jovem, mas já tão responsável.

À minha querida sobrinha Bruna Fernandes, guerreira em sentido lato, foi companhia e companheira nos momentos em que mais precisei.

A meu paizinho Nilson, pelo amor e pela orientação na formação de meu caráter e princípios, e à minha mãezinha Aparecida (em memória), que ainda em minha tenra idade mostrou-me a importância da educação. Aos dois, agradeço principalmente pela vida.

À minha madrastra Leonora, pelo carinho.

Às minhas filhas Michelle e Ana Carla, meus pedacinhos, que por quase três anos sofreram com minha ausência, mesmo estando de corpo presente. Minhas meninas, que nesse período de estudo, pesquisa e enfermidade, inverteram o papel, tornando-se mãe no sentido do cuidado, da atenção e do zelo, enquanto eu me tornei filha, na sensação de proteção. Sou eternamente grata a Deus pelas filhas que Ele me deu, presentes do céu.

Por falar em presente, entre os mais raros encontra-se o amor de minha vida. Meu esposo Carlos Antônio, meu companheiro de quase três décadas. Parceiro, cúmplice, amigo e incentivador dos meus estudos, da graduação ao mestrado, foi presente desde os momentos de matrículas aos trabalhos de final de cursos, apoiando-me, incentivando-me em cada etapa e fase. Nunca mediu esforços para que meus sonhos se realizassem.

Enfim, a meus amigos, amigas e familiares, quero dizer o quanto são especiais e extraordinários para mim. Cada um de vocês sabe os males que tive de enfrentar em meio a esse processo e se consegui vencer a enfermidade física e psicológica, retomando a consciência e chegando ao fim desta pesquisa, foi graças a cada um de vocês, que de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, contribuíram para o meu sucesso. Por isso, quero agradecer a todos vocês, pois sei que nada que eu possa dizer poderá ser tão especial ou mais significativo do que a amizade de vocês, logo, muito obrigada.

RESUMO

Analisa as concepções de qualidade reveladas e veladas em atos normativos que tratam da educação superior e a distância no Brasil. A pesquisa é do tipo bibliográfica, qualitativa e descritiva, de natureza documental, e além de levantar documentos sobre a educação superior e a distância, analisa neles as concepções de qualidade. Os atos normativos estudados revelam a qualidade da EaD em um sentido polissêmico, uma vez que mesmo prevalecendo a concepção instrumental-merco-economicista foram também identificados documentos de base crítico-socialmente-referenciada, ambos constitutivos das duas perspectivas de qualidade. Identificam-se quatro pontos reveladores da qualidade da educação superior e a distância em concepções crítico-socialmente-referenciada: o princípio da qualidade da educação como faceta do direito educacional; a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a constituição de instrumentos próprios de avaliação; e o investimento público em educação pública. As reflexões sobre esses pontos revelam a lógica do capitalismo neoliberal contundente e de regulação, que se rearticula constantemente para se manter hegemônico, em um empreendimento antagônico ao próprio Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Educação. Educação Superior. Educação a Distância. Atos Normativos. Qualidade.

ABSTRACT

It analyzes how normative acts, whether veiled or not, deal with higher and distance education in Brazil, and how the conceptions of quality at this level and in this modality influence public policies for the sector. The research is bibliographic, qualitative and descriptive, of a documentary nature, and in addition to raising documents on higher and distance education, it analyzes the concepts of quality in them. The normative acts studied reveal the quality of distance education in an amorphous sense, since even with the instrumental-merco-economicist conception, documents with a critical-socially-referenced basis were also identified, both constituting the two perspectives of quality. Four points are identified that reveal the quality of higher education and distance in critically-socially referenced concepts: the principle of quality of education as a facet of educational law; the inseparability between teaching, research and extension; the establishment of proper assessment instruments; and public investment in public education. Reflections on these points reveal the logic of blunt and regulating neoliberal capitalism, which is constantly morphing and rearticulating itself to remain hegemonic, in an undertaking antagonistic to the Democratic Rule of Law itself.

Keywords: Education. College education. Distance Education. Normative Acts. Quality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Bases de dados selecionadas.....	30
Quadro 2-	Elementos indicadores das qualidades econômica e social	56
Quadro 3-	Dimensões da Qualidade da Educação	58
Quadro 4-	Revolução científica e tecnológica	78
Quadro 5-	Terminologias utilizadas na Educação a Distância	87
Quadro 6-	Legislação EaD pós-1990: Leis e Decretos	93
Quadro 7-	Legislação EaD pós-1990: portarias.....	95
Quadro 8-	Legislação EaD pós-1990: resolução.....	97
Quadro 9-	Legislação EaD pós-1990: instrução normativa.....	98
Quadro 10-	Legislação EaD pós-1990: pareceres.....	98
Quadro 11-	Aspectos da Qualidade Crítica da educação superior.....	113
Quadro 12-	Aspectos da qualidade instrumental.....	116
Quadro 13-	Dimensões da Avaliação Interna Sinaes	126
Quadro 14-	Modificações na Legislação do Sinaes no Governo Temer	127
Quadro 15-	Diferenças entre as propostas do Sinaes e o que foi aprovado.....	128
Quadro 16-	Conceitos e indicadores das dimensões de avaliação do Sinaes.....	128
Quadro 17-	Dimensão das políticas e diretrizes institucionais em nível meso.....	144
Quadro 18-	Dimensão das políticas e diretrizes institucionais em nível micro.....	145
Quadro 19-	Legislações macro.....	168
Quadro 20-	Instrumentos reguladores da EaD – Planos Nacionais de Educação.....	169
Quadro 21-	Instrumentos da EaD – Decretos que regulamentam o art. 80 da LDB....	170
Quadro 22-	Parecer n.º 564/2015 - Resolução CNE/CES nº 1/2016 - Portaria Normativa n.º 11/2017 – Carta da ABED.....	171
Quadro 23-	Referenciais de Qualidade do MEC e instrumentos de avaliação do Inep.....	173
Quadro 24-	Carta da Associação Brasileira de Educação a Distância.....	174
Quadro 25-	Quadro comparativo das estratégias sobre a EaD na na educação superior no PL n.º 8.035/2010 e no PNE aprovado (Lei n.º 13.005/2014) .	196

Quadro 26-	Decreto n.º 2.494/1998, e alterações aplicadas pelo Decreto n.º 2.561/1998.....	201
Quadro 27-	Itens do Decreto n.º 5.622/2005 e alterações no Decreto n.º 6.303/2007...	204
Quadro 28-	Itens do Decreto n.º 9.057/2017.....	209
Quadro 29-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 1.....	220
Quadro 30-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 2.....	221
Quadro 31-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 3.....	221
Quadro 32-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 4.....	222
Quadro 33-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC – Indicador 5.....	223
Quadro 34-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 6.....	223
Quadro 35-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 7.....	224
Quadro 36-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 8.....	225
Quadro 37-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 9.....	225
Quadro 38-	Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC- Indicador 10.....	226
Quadro 39-	Eixos e Indicadores da avaliação de credenciamento EaD.....	228
Quadro 40-	Indicadores específicos para a avaliação de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento da oferta em EaD.....	231
Quadro 41-	Comparativo dos instrumentos avaliativos de reconhecimento e renovação de reconhecimento do Inep.....	241
Quadro 42-	Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017- Bibliotecas -.....	247
Quadro 43-	Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED – Portaria n.º 11/2017 - Abertura de Polos.....	248

Quadro 44-	Relação entre conceito institucional e quantitativo de polos a serem abertos.....	249
Quadro 45-	Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017- Avaliação <i>in loco</i>	249
Quadro 46-	Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017- Oferta exclusiva de cursos em EaD.....	250

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Ciclo de Pesquisa.....	29
Figura 2	Estrutura do Capítulo 2	46
Figura 3	Evolução do conceito de qualidade no âmbito organizacional/producionista	52
Figura 4	Linha do tempo – primeiras experiências de EaD.....	77
Figura 5	Bases teóricas da EaD.....	85
Figura 6	Conceitos adotados pela pesquisa.....	101
Figura 7	Itens abordados na seção.....	104
Figura 8	Categorizações do conceito de qualidade da educação superior.....	106
Figura 9	Concepções de qualidade da educação superior.....	110
Figura 10	Abordagens para a análise do termo qualidade na educação superior.....	117
Figura 11	Concepções de educação superior.....	119
Figura 12	Sistema de avaliação do ensino superior.....	124
Figura 13	Ciclo SINAES.....	125
Figura 14	Foco das pesquisas sobre a qualidade da EaD em acepções instrumentais.....	132
Figura 15	Foco das pesquisas sobre a qualidade da EaD em acepções críticas.....	137
Figura 16	Níveis e dimensões de análise de qualidade na oferta de formação a distância nas IES.....	143
Figura 17	Ranking das dez maiores empresas de ensino superior do país em 2017.....	160
Figura 18	Relacionamento entre o Brasil e a OCDE de 1991 a 2017.....	161
Figura 19	Concepções adotadas para análise da qualidade da educação superior a distância em atos normativos para a área.....	163
Figura 20	Estrutura do Capítulo 4.....	165
Figura 21	Estrutura dos Itens do Capítulo 4.....	166
Figura 22	Itens revelados sobre a qualidade social da educação superior e a distância em atos normativos nacionais.....	200

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Quantidade de publicações científicas por ano.....	32
Gráfico 2-	Distribuição das publicações por regiões	33
Gráfico 3-	Foco dos Estudos Pesquisados.....	34
Gráfico 4-	Conceito de EaD nas publicações pesquisadas.....	36
Gráfico 5-	Conceito de Tecnologias.....	37
Gráfico 6-	Conceito de Qualidade nas Publicações Pesquisadas.....	39
Gráfico 7-	Evolução do Número de Instituições de Educação Superior por Categoria Administrativa - Brasil – 2011/2018.....	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Primeira etapa do levantamento bibliográfico - quantidade de publicações por biblioteca.....	30
Tabela 2-	Primeira etapa do levantamento - quantidade de publicações em reuniões científicas.....	31
Tabela 3-	Número de universidades e instituições isoladas, no Brasil, e percentuais de crescimento dessas instituições, no período de 1971 a 1985.....	63
Tabela 4-	Número de instituições de ensino superior, no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1945 a 1985.....	63
Tabela 5-	Número de instituições de ensino superior, no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1994 a 2003.....	64
Tabela 6-	Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa- Brasil – 2001/2010.....	65
Tabela 7-	Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa - Brasil – 2011/2018.....	66
Tabela 8 -	Número de matrículas no ensino superior pela OCDE, área específica e modalidade de ensino de 2010 a 2017	159
Tabela 9-	Maiores instituições de educação superior, em número de matrículas, em cursos de graduação a distância – Brasil – 2017.....	237

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AA -	Aprendizagem Aberta
AAD -	Educação Aberta e a Distância
ABE -	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABMES -	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
Abrasco -	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ADCT -	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Andifes -	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anfope -	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE -	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd -	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANUP -	Associação Nacional das Universidades Particulares
AVA -	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BDTD -	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Capes -	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cederj -	Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
Cedes -	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEQ -	Controle Estatístico de Qualidade
CES -	Câmara de Educação Superior
CF -	Constituição Federal
CFE -	Conselho Federal de Educação
CI -	Conceito Institucional
CNE -	Conselho Nacional de Educação
CNPq -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE -	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae -	Conferências Nacionais de Educação
Conaes -	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Confenen -	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Conif -	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Contee -	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CPAs -	Comissões Próprias de Avaliação
CPC -	Conceito Preliminar de Curso
CRUB -	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DAES -	Diretoria de Avaliação da Educação Superior
DCN -	Diretrizes Curriculares Nacionais
DOU -	Diário Oficial da União
EaD -	Educação a Distância
EAD -	Educação Aberta e a Distância
EC -	Emenda Constitucional
EJA -	Educação de Jovens e Adultos
Enade -	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC -	Exame Nacional de Cursos
Provão -	
ENPED -	Encontro Pedagógico dos Docentes da Unoeste
ERIC -	Education Resources Information Center
FE/UFG -	Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás
FEE -	Fórum das Entidades Estatais pela Educação
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
Fies -	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDEP -	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE -	Fórum Nacional de Educação
Forumdir -	Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação
GEaD -	Grupo de Pesquisa e Estudos em Tecnologias e Educação a Distância
Gente	
Anápolis -	Grupo de Estudo das Tecnologias Educacionais de Anápolis
GERES -	Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior
IACG -	Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação - Presencial e a Distância
IAIE -	Instrumento de Avaliação Institucional Externa - Presencial e a Distância
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística
IES -	Instituições de Educação Superior
IFES -	Instituições Federais de Educação Superior
IGC -	Índice Geral de Curso
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQCD -	Índice de Qualificação do Corpo Docente
ISO -	International Organization for Standardization (Organização Internacional para Padronização)
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGBT -	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais E Transgêneros
MEC -	Ministério da Educação
NR -	Norma Regulamentadora
NRF -	Novo Regime Fiscal
OCDE -	Organização para de Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMS -	Organização Mundial de Saúde
PAIUB -	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Do Brasil
Paru -	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI -	Projeto de Desenvolvimento Institucional
PEC -	Projeto de Emenda Constitucional
PF -	Polícia Federal
PIB -	Produto Interno Bruto
PL -	Projeto de Lei
PNE -	Plano Nacional de Educação
PPC -	Projeto Pedagógico de Curso
PPI -	Projeto Pedagógico Institucional
PROUNI -	Programa Universidade para Todos
REUNI -	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SBPC -	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SciELO -	Scientific Eletronic Library Online
SEED/MEC	Secretaria De Educação A Distância Do Ministério Da Educação
Semesp -	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
SERES -	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu -	Secretaria de Educação Superior
SFE -	Sistema Federal de Ensino
SINAES -	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TD -	Tecnologia Digital

TIC -	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAB -	Universidade Aberta do Brasil
UBES -	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UEG -	Universidade Estadual de Goiás
UFMT -	Universidade Federal de Mato Grosso
UFSC -	Universidade Federal de Santa Catarina
UNA-SUS -	Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde
UNE -	União Nacional dos Estudantes
Unesco -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UniRede -	Associação das Universidades Públicas em Rede
USP -	Universidade de São Paulo
UVA -	Universidade Estadual Vale do Acaraú

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	23
1. 1	APRESENTAÇÃO.....	23
1. 1. 1	PROPOSIÇÕES DA PESQUISA: DISCUSSÕES INTRODUTÓRIAS ...	25
1. 1. 2	E, por que estudar qualidade da educação superior e a distância?.....	25
1. 2	METODOLOGIA: DESIGN DO ESTUDO, CONSTRUÇÃO DOSCRIPIT E VALIDAÇÃO.....	27
1. 2. 1	Fase exploratória.....	29
1. 2. 2	Fase de trabalho de campo, análise e tratamento do material empírico ou documental.....	41
2	QUALIDADE, EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA: CONCEPÇÕES E CONSTITUIÇÃO DESSES CAMPOS.....	44
2. 1	CONCEPÇÕES DE QUALIDADE: ENTRE O SOCIAL E O MERCADOLÓGICO.....	46
2. 2	EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: FLEXIBILIZAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS.....	59
2. 3	EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: CONCEPÇÃO, ESTRUTURA, TRAJETÓRIA E ORGANIZAÇÃO.....	75
2. 3. 1	Terminologias da EaD: concepções e implicações.....	87
2. 3. 2	Trajatória e origem da EaD no Brasil.....	91
3	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA: A REALIDADE BRASILEIRA	103
3. 1	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM QUESTÃO.....	105
3. 2	EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A QUALIDADE DETERMINADA PELA AVALIAÇÃO.....	120
3. 3	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL.....	130
3. 3. 1	Educação superior e a distância no Brasil: a qualidade na perspectiva da OCDE.....	152
3. 3. 1. 1	O Brasil na OCDE Relações e Implicações	161

4		QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONCEPÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS.....	164
4. 1		ATOS NORMATIVOS E DOCUMENTOS COMO INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE: PISTAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS.....	166
4. 2		A CONSTITUIÇÃO DA QUALIDADE: CAMPO EM DISPUTA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E ATOS NORMATIVOS PARA A ÁREA.....	175
4. 2. 1		Entre o crítico-socialmente-referenciado e o instrumental-mercocconomicista nas concepções dos atos normativos.....	179
4. 3.		O REVELADO NOS ATOS NORMATIVOS PARA A EAD SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	182
4. 3. 1		Legislações Macros.....	182
4. 3. 1. 1		Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.....	182
4. 3. 1. 2		Lei de Diretrizes e Bases n.º 9.394/1996.....	185
4. 3. 2		Planos Nacionais de Educação.....	189
4. 3. 2. 1		Plano Nacional de Educação 2001-2011.....	189
4. 3. 2. 2		Plano de Nacional de Educação 2014-2024.....	194
4. 3. 3		Decretos que regulamentam o art. 80 da LDB/1996.....	200
4. 3. 3. 1		Decretos n.º 2.494/1998 e n.º 2.561/1998.....	201
4. 3. 3. 2		Decretos n.º 5.622/2005 e n.º 6.303/2007.....	204
4. 3. 3. 3		Decreto n.º 9.057/2017.....	209
4. 3. 4		Atos Normativos para a EaD	211
4. 3. 4. 1		Parecer CNE/CES n.º 564/2015.....	211
4. 3. 4. 2		Resolução CNE/CES n.º 1/2016.....	213
4. 3. 5		Referenciais de Qualidade do MEC e instrumentos de avaliação do Inep.....	218
4. 3. 5. 1		Referenciais de Qualidade do MEC.....	219
4. 3. 5. 2		Instrumento de avaliação institucional, credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento	227
4. 3. 5. 2. 1		<i>Credenciamento.....</i>	227
4. 3. 5. 2. 2		<i>Reconhecimento e renovação de reconhecimento.....</i>	230

4. 4.	O VELADO EM ATOS NORMATIVOS PARA EAD SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NESSA MODALIDADE....	235
4. 4. 1.	A qualidade da educação é princípio constitucional.....	235
4. 4. 2	A educação de qualidade firma-se no ensino, na pesquisa e na extensão.....	236
4. 4. 3	A educação de qualidade pauta-se em instrumentos de avaliação específicos.....	239
4. 4. 4	A educação de qualidade requer investimento público em educação pública.....	243
4. 4. 5	O velado em atos normativos para a EaD e o revelado pela carta da ABED/2016: a resistência como contraposição à linha da flexibilização	245
5	PARA NÃO FINALIZAR.....	253
	REFERÊNCIAS.....	268
	ANEXOS.....	294
	APÊNDICES.....	297

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, minha escrita objetiva rememorar meus processos formativos, apreendendo-os como colunas da minha trajetória como profissional da educação e estudiosa da educação a distância. Ao abrir as caixinhas de minha memória, começo a deslindar o meu processo de construção de saberes e fazeres ao longo desses anos, relembro as experiências que contribuíram para minha formação, constituindo-me no que sou como pessoa, profissional e pesquisadora.

1.1 APRESENTAÇÃO

As oportunidades educacionais e o acesso à educação, para mim, sempre tiveram o significado de embate. Filha de pai analfabeto, jardineiro, que não possuía a sabedoria das letras, mas que mesmo assim, na luta pela sobrevivência, criou mecanismos de aprendizagem matemática e de soluções dos problemas que cotidianamente se colocavam à sua frente. Imerso nesse mundo restrito de saber, não percebeu a real importância da educação, e por isso não incentivou suas filhas a dedicarem-se aos estudos.

Minha mãe teve uma existência breve, contudo, enquanto viveu neste mundo amou a vida com intensidade. Não teve oportunidade de estudar, pois, nascida na zona rural, casou-se aos 14 anos e aos 19 já era mãe de três filhas. Aos 22 anos foi diagnosticada com câncer no cérebro e morreu aos 26. Todavia, mesmo sem estudos, sempre incentivou as filhas a estudarem, porquanto dizia que apenas por meio da educação poderíamos chegar a algum lugar, “ser gente”, como se todas nós já não o fôssemos. Não tenho muitas recordações de minha mãe, mas sempre me lembro de sua fala imperativa: “Vocês vão estudar muito!” Essa recordação deu-me forças mesmo em meio a tantas dificuldades e privações para concluir o ensino fundamental e médio.

Assim, encerrei o ciclo da educação básica com o sonho de entrar na universidade, entretanto, aos 19 anos, optei por casar e constituir família. Com o passar do tempo, sentia que precisava retomar meus estudos. Por três vezes consecutivas, em processos muito concorridos, fiquei em vagas excedentes em cursos oferecidos pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Apesar de haver na época, uma faculdade privada na cidade em que moro, Anápolis (GO), as mensalidades caras não a tornavam acessível para mim. Todavia, a partir de uma parceria entre os estados do Ceará e Goiás, realizei meu curso de licenciatura plena em Língua Portuguesa na

Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), situada na cidade de Sobral (CE), com polo na cidade de Anápolis. Foram três longos anos de muita luta e dedicação, pois aos estudantes não eram disponibilizados biblioteca, programas de iniciação científica ou momentos de pesquisa. As aulas eram modulares e os professores, nem sempre bem preparados.

Durante o processo de minha formação, em 2005 tornei-me funcionária efetiva da Rede Municipal de educação da cidade de Anápolis. Em 2007, já finalizando a graduação, cabe destacar o momento de construção da monografia, que a princípio tinha como temática a qualidade da educação; porém, no decorrer do processo, meu orientador e eu mudamos o foco. Esse foi um momento riquíssimo, de muita aprendizagem, todavia, devido ao contexto, não me tornei verdadeiramente uma pesquisadora, mas esse processo despertou em mim o gosto pela pesquisa, pois compreendi que a investigação científica desnuda interesses, ideologias e intradiscursos que permeiam os cenários da educação. Encerrei esse ciclo ainda em 2007, inscrevendo-me no processo seletivo do mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG), sendo aprovada na prova escrita e reprovada nas últimas etapas.

Em 2008, iniciei uma licenciatura em Pedagogia como portadora de diploma, e, paralelamente a essa segunda licenciatura, iniciei uma especialização em Docência Universitária e Metodologia do Ensino Superior, no Centro Universitário UniEvangélica, em Anápolis. Em seguida, cursei mais duas especializações, uma em Metodologia do Ensino Fundamental e a outra em Mídias na Educação, ambas pela Universidade Federal de Goiás, via Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em cada um desses momentos de formação continuada, tentei pesquisar a qualidade da educação, no entanto, em nenhuma dessas oportunidades esse desejo se concretizou.

Ao concluir as especializações, tornei-me integrante de um grupo de estudos sobre alfabetização (área em que atuava até então), formado mediante parceria entre a Secretaria de Educação de Anápolis e a UEG. No ano de 2013, tornei-me coordenadora do Grupo de Estudo das Tecnologias Educacionais (Gente Anápolis), formadora de professores no Centro de Formação da Rede Municipal. Para complementar minha carga horária, passei a atuar também como coordenadora pedagógica na Escola Municipal de Tempo e Educação Integral Ayrton Senna da Silva, também na cidade de Anápolis. Essas experiências fizeram com que eu acrescentasse novas indagações a respeito da qualidade da educação.

Em 2014, objetivando construir novos conhecimentos a respeito da EaD, integrei o Grupo de Pesquisa e Estudos em Tecnologias e Educação a distância (GEaD) da UFG e em seguida à equipe da Pesquisa de Educação a Distância na Região Centro-Oeste, ambos coordenados pela professora Daniela da Costa Britto Pereira Lima e financiados pelo Conselho

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Essas experiências contribuíram para o meu crescimento como pesquisadora, bem como elevaram o grau de minha inquietação sobre a temática da qualidade da educação. Contudo, após muitas discussões propiciadas pelo grupo de estudo e pela pesquisa em EaD na Região Centro-Oeste, meu foco transitou para a qualidade na educação superior e a distância.

Avançando para o ano de 2017, embalada pela inquietude de pesquisar a qualidade da educação superior e a distância no Brasil, participei novamente da seleção do mestrado da FE/UFG. Por fim, em março de 2018, tornei-me formalmente mestranda da FE/UFG, na linha Estado, Políticas e História da Educação. Então... que nos debrucemos sobre os estudos!

1.1.1 PROPOSIÇÕES DA PESQUISA: DISCUSSÕES INTRODUTÓRIAS

“A exigência contemporânea de melhoria da qualidade da educação tem levado os países [...] a reconhecerem a complexidade do fenômeno educacional e a pensarem a questão da qualidade em toda a sua extensão.” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 16)

A epígrafe acima aborda a dinamicidade e, por conseguinte, a complexidade da discussão a respeito do termo qualidade, evidenciando sua necessária reflexão. Autores como Dourado e Oliveira (2009) explicitam a questão da complexidade que envolve o tema, devido a polissemia que o constitui. Assim, o desafio quanto à sua compreensão no contexto brasileiro, torna-se gigantesco porquanto, em um país de extensão territorial e de formação histórico-cultural como o Brasil, a delimitação da qualidade assume a mesma proporção (COSTA JÚNIOR; COSTA, 2014).

1.1.2 E, por que estudar qualidade da educação superior e a distância?

A partir dos estudos levantados e analisados compreendemos que para toda pesquisa existe uma motivação, e as respostas às problemáticas estabelecidas podem ter diversas origens. Esta pesquisa orienta-se pela análise da qualidade da educação superior e a distância, tema

instigador, principalmente para uma educadora da educação básica, mediadora dos processos de formação dos profissionais da educação e estudiosa da educação a distância.

O tema da qualidade da educação vem constituindo-se como problema nacional e assumindo proporções internacionais. Portanto, entre as diversas questões que se estabelecem, o estudo questiona os motivos pelos quais a qualidade da educação, e particularmente da educação superior e a distância, vem tornando-se o foco de políticas e orientações de organismos internacionais, apontamentos que se instituem em disputas e assumem significados distintos, culminando em políticas e atos normativos para a área.

De acordo com Enguita (2001), a qualidade tornou-se uma palavra na moda na amplitude da educação, cujos atores de diversos setores, movidos por finalidades distintas, a elegem como objeto prioritário de estudo. Entretanto, se qualidade é uma palavra quase universal, a compreensão que se estabelece sobre ela é multidimensional. Carvalho (2004) indica que a adoção da qualidade nas pautas educacionais forma discursos vagos e carregados de retórica, pois, a miúdo, vazios têm obscurecido a compreensão da realidade da educação.

O autor ratifica que o conceito de qualidade da educação implica em um valor programático, indutor de práticas sociais, pois consiste em programas de ação, na medida em que conduzem valores e metas direcionadores do processo educacional. Diz o pesquisador:

Para uns, a educação de qualidade deve resultar na aquisição de diferentes “competências”, que capacitarão os alunos a se tornarem trabalhadores diligentes; para outros, líderes sindicais contestadores, cidadãos solidários ou empreendedores de êxito, pessoas letradas ou consumidores conscientes. Ora, é evidente que, embora algumas dessas expectativas sejam compatíveis, outras são alternativas ou conflitantes, pois a prioridade dada a um aspecto pode dificultar ou inviabilizar outro (CARVALHO, 2004, p. 329).

Resta claro na fala do autor, portanto, que existe uma disputa em relação às concepções da qualidade da educação. De acordo com Campos (2006, p. 24), há de se considerar que essas disputas são marcadas por perspectivas divergentes, “[...] nas quais a qualidade se insere em diferentes pautas, projetos, posições ideológicas e utopias”.

De acordo com o exposto, coloca-se o problema que orienta esta pesquisa: quais concepções de qualidade estão reveladas e veladas em atos normativos que tratam da educação superior e a distância no Brasil?

Diante dessas considerações, este estudo se justifica a partir do sentido obscurecido de qualidade, porquanto o termo é usado em prol de diferentes interesses. No que diz respeito à qualidade da educação, são formuladas assertivas diversas, algumas mais embasadas que outras. Já sobre a qualidade da educação superior e a distância, verificou-se, durante o

levantamento bibliográfico, a existência de poucos estudos sistemáticos e, ainda, que as temáticas presentes nos debates sobre educação, educação superior e a distância não se constituem como consensos. “Porém, para todos os efeitos práticos, a falta de entendimentos quanto ao conceito não chega a ser problema. Mais ainda, o conceito de qualidade nem mesmo é posto em foco de discussão” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 817).

No cenário em tela, fica evidente a necessidade de refletir-se sobre o conceito de qualidade na educação, sobretudo a partir do pressuposto de que essa “[...] é uma noção central no debate educacional contemporâneo, de modo que podemos afirmar que ela se configura como um problema político”, conforme pontua Gusmão (2010, p. 59). De acordo com a autora, configurado e reconhecido, o problema passa a ser processado pelo sistema político de formulação da política pública, o que culmina em atos normativos para a área.

Assim, os dissensos e as divergências (CAMPOS, 2006), a multidimensionalidade (ENGUITA, 2001) do tema e principalmente o fato de as concepções de qualidade não serem colocadas em foco de discussão (DIAS SOBRINHO, 2008) ratificam a importância do estudo sobre a qualidade da educação superior e a distância no Brasil, de modo a identificar o revelado e o velado em atos normativos para esse nível e modalidade educacional.

1.2 METODOLOGIA: DESIGN DO ESTUDO, CONSTRUÇÃO DO SCRIPT E VALIDAÇÃO

O fenômeno da qualidade da educação superior e a distância no Brasil, entre o velado e o revelado, é, assim, a temática deste estudo. A escolha de 1996 como marco temporal inicial deve-se à publicação nesse ano da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que fixou a EaD como modalidade educacional, o que redundou em formulações de políticas públicas e atos normativos para a área.

A partir dos apontamentos das pesquisas anteriores em relação a este objeto, surge o objetivo central, que é analisar as concepções de qualidade reveladas e veladas em atos normativos que tratam da educação superior e a distância no Brasil. Entre as intenções da pesquisa para a abordagem da realidade, definiram-se os objetivos específicos que colaboram para o passo a passo guiado por ações consecutivas para a coleta, resumo de dados e inferências descritivas ou causais (EPSTEIN; KING, 2013). Tais ações consubstanciam-se por:

- a) realizar levantamento bibliográfico de pesquisas que abordem a qualidade na educação e na educação superior e a distância;

- b) identificar o papel das políticas públicas de educação superior e da educação a distância (EaD) no Brasil, analisando a constituição desses campos;
- c) levantar documentos nacionais sobre a educação superior e a distância, selecionando e analisando neles as concepções de qualidade.

Neste estudo, do tipo documental, adota-se a abordagem qualitativa de análise e coleta de dados. A concepção metodológica abraçada acompanha Minayo (2009, p. 14) para quem a “metodologia é o percurso do pensamento e da prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador[...]”. Por conseguinte, as trajetórias seguidas para a concretização de um estudo comunicam o cunho científico da obra.

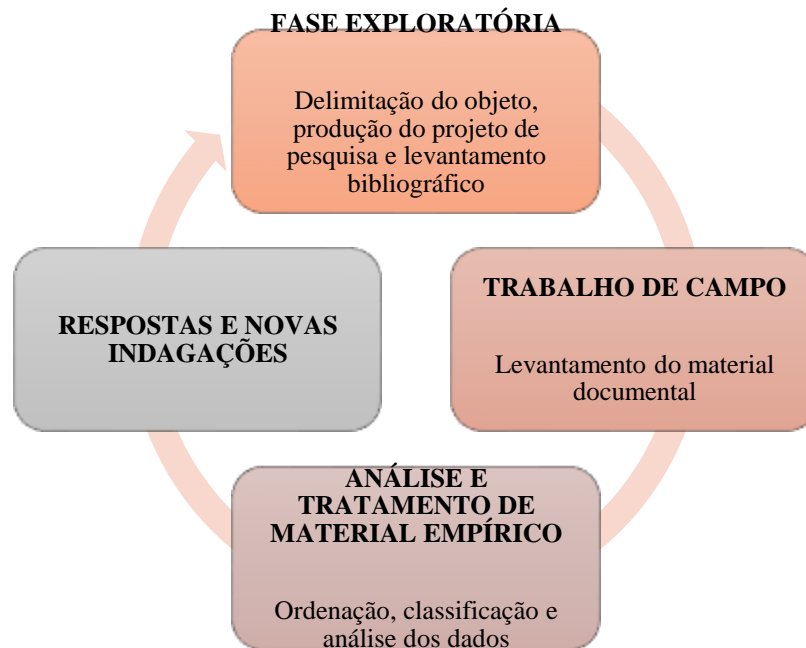
Minayo (2009) pontua ainda que a metodologia deve ser apreendida em um contexto abrangente, que vá além das técnicas, com acepções teóricas e em articulação contínua entre a teoria, a realidade empírica e o percurso do pensamento. De acordo com Bogdan e Biklen (1994), a abordagem qualitativa em educação é multifacetada e conduzida em múltiplos contextos. Conforme os autores, os dados qualitativos são aqueles encerrados em minudências descritivas. Nessa abordagem é analisada cada pesquisa bibliográfica de livros, documentos, leis, diretrizes e artigos para além do que está escrito.

Em alinhamento com essa concepção, a presente pesquisa observa as contextualizações acerca do objeto de estudo, a fim de apreender a significação atribuída à qualidade na amplitude da educação superior e a distância, e no estabelecimento de atos normativos, de modo a identificar o revelado e o velado sobre a qualidade da EaD. A intenção é identificar a favor de quem, ou de que, as concepções expressas ou ocultas em atos normativos se materializam.

A trajetória metodológica acompanha a abordagem do ciclo de pesquisa proposto por Minayo (2009), formado pela construção de um *script* e de sua validação, que principia com uma inquisição e finda com uma resposta que pode ser provisória, em um procedimento de trabalho em ciclo, dividido em três etapas:

- a) fase exploratória, em que a partir do levantamento bibliográfico delimita-se o objeto e o foco do estudo;
- b) trabalho de campo, em que é realizado o levantamento documental;
- c) análise e tratamento do material empírico, momento em que é construído o quadro analítico para classificação e categorização das descobertas a partir dos documentos levantados, de acordo com a Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Ciclo de Pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Minayo (2009).

1.2.1 Fase exploratória

A primeira fase, que constitui o pressuposto de análise para a validação desta pesquisa, dedica-se à sua estruturação mediante a realização de um levantamento bibliográfico sobre a produção científica anterior nas áreas de educação, tecnologias, direito, políticas públicas e sociologia, e a busca de normatizações e políticas públicas relativas à educação superior e a distância, bem como da definição do fundamento teórico da pesquisa, auxiliada pela pesquisa bibliográfica que admitisse a discussão científica acerca dos dados obtidos. O levantamento dessas lentes de observação ocorreu pela verificação das ocorrências de pesquisas sobre a qualidade da educação superior e a distância no Brasil; as regiões estudadas; os conceitos abordados, o foco dado à temática; e a incidência de pesquisas por ano.

Dando sequência à estruturação da revisão, definiram-se os procedimentos para a classificação das pesquisas científicas, a eleição dos descritores e dos bancos de dados a serem pesquisados, bem como o marco temporal da publicação dos trabalhos. Para encontrar o máximo possível de trabalhos, no mecanismo de filtragem foram empregados, mediante investigação booleana, os seguintes descritores (individualizados ou combinados): “educação”; “educação superior”; “educação a distância”; “qualidade”; “legislação”; “regulação”; “política pública”; “direito” e “tecnologias”.

Diante da multidimensionalidade do tema, a busca por produções científicas sobre a qualidade da educação e da educação superior e a distância, com foco em atos normativos consubstanciados em artigos, teses e dissertações, ocorreu em bases de dados, conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Bases de Dados Seleccionadas (continua)

Teses e Dissertações	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)
Artigos Científicos	Scientific Eletronic Library Online (SciELO)
	Anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
	Anais das Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd)
	Encontro Pedagógico dos Docentes da Unoeste (ENPED)
	Education Resources Information Center (ERIC)
	Google Acadêmico
	Associação Brasileira de Educação a distância – (ABED)

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

Para as bases de dados BDTD, SciELO, Google Acadêmico e ERIC, foram utilizados os descritores em seus sistemas de busca. Todavia, nas bases da ANPAE, da ANPEd e do ENPED, por não haver opção de busca, foi necessário acessar os grupos e eixos de trabalhos. Por fim, no site da ABED, ao solicitar textos sobre EaD, surge uma ferramenta de busca com a qual pesquisamos utilizando os descritores.

Como critério de inclusão temporal, a amostra foi limitada a publicações realizadas no período de 1996, ano da publicação da última LDB, conforme visto anteriormente, a 2018, em virtude da expansão da EaD, evidenciada pelo Censo da Educação Superior (2018), e sua ligação com a instituição dos atos normativos, do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria nº 11/2017. Nessa fase da seleção, a partir da conjugação dos descritores, foram levantados os trabalhos descritos nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Primeira Etapa do Levantamento Bibliográfico - Número de Publicações por Biblioteca (continua)

DESCRITORES	Biblioteca	Identificados	Analizados	Seleccionados
“Educação superior a distância AND Qualidade”;	SciELO	98	56	21
“Educação superior a distância AND Legislação”				

“Educação superior AND Distância e Regulação”	ERIC ¹	82	39	06	
“Qualidade AND Regulação”					
“Qualidade AND Legislação”	ABED	25	14	10	
“Legislação AND Regulação”					
“Política Pública AND Direito”	GOOGLE	112	36	07	
“Política Pública AND Qualidade”					
“Política Pública AND Educação superior a distância”	BDTD	70	38	16	
“Direito AND Educação superior a distância”					
“Direito AND Qualidade da educação”					
“Tecnologias AND Qualidade”					
“Tecnologias AND Regulação”					
“Tecnologias AND Legislação”					
“Tecnologias AND Direito”					
“Tecnologias AND Educação superior”					
TOTAL		05	287	138	60

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

Tabela 2 - Primeira Etapa do Levantamento - Número de Publicações em Reuniões Científicas

BIBLIOTECAS	IDENTIFICADOS	ANALISADOS	SELECIONADOS
ANPAE	30	23	12
ANPEd	62	41	20
ENPED	06	04	01
TOTAL	98	68	33

Fonte: Elaborado pela autora.

Na sequência, deu-se procedimento à pesquisa com as leituras exploratórias, seletivas e reflexivas (LIMA; MIOTO, 2007) dos trabalhos selecionados, por meio de cada resumo e conclusão, com a intenção de verificar se estabeleciam relação direta com o objeto desta pesquisa. Após esse processo, a busca identificou 385 pesquisas, sendo que, desse total, havia dez publicações idênticas.

Na etapa seguinte, realizou-se a leitura de todo o material previamente selecionado. O critério de inclusão final das pesquisas na revisão sistemática consistiu no direcionamento dos textos para a área da educação superior e a distância, com foco na qualidade da educação e, ainda, nos atos normativos para a EaD. Como critério de exclusão, buscou-se os trabalhos que mantinham baixa relação com a pesquisa. O resultado desse processo de leitura permitiu a seleção de 93 trabalhos para o estudo, dentre os quais 11 teses, 05 dissertações e 77 artigos.

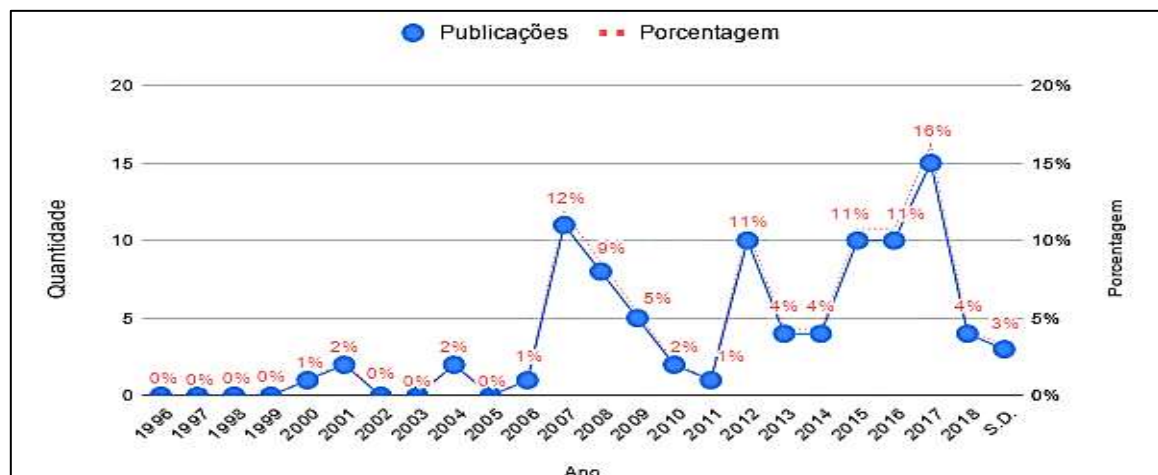
¹ No ERIC, os descritores foram pesquisados em inglês: Distance and Quality Higher Education; Higher Distance Education and Legislation; Higher Distance Education and Regulation; Quality and Regulation; Quality and Legislation e Legislation and Regulation.

Para mapear cada produção científica, foi elaborado um formulário com campos de identificação e categorização que fixaram os critérios de inclusão e exclusão para a seleção dos artigos, dissertações ou teses a serem analisados. Nesse modelo foram inseridos os elementos: título; autor; região/país; tipo de trabalho; data de publicação; palavras-chave utilizadas; foco do estudo; e conceitos de EaD, tecnologia e qualidade. Cabe sublinhar que esse levantamento bibliográfico não exaure a investigação das pesquisas, uma vez que os temas educação superior e educação a distância, bem como qualidade, constituem objetos de estudos de várias áreas do conhecimento e que provavelmente podem ser encontrados em outras bases de dados que não as aqui apresentadas.

Os procedimentos enunciados evidenciam a trajetória percorrida para a seleção de produções científicas sobre a qualidade da educação superior a distância e os atos normativos para a área, possibilitando o alcance de uma grande gama de informações e a busca de soluções ao objeto estudado (LIMA; MIOTO, 2007). O estudo das 93 produções científicas selecionadas considerou a ocorrência de análises sobre a qualidade da educação superior e a distância em atos normativos nacionais. Quanto ao conteúdo, foram levantados: os objetivos do estudo; as concepções de políticas, políticas públicas, Estado, sociedade, educação, educação superior, educação a distância, universidade, sociedade e qualidade; os atores dos campos de disputas; os atos normativos instituídos, o contexto em que foram estabelecidos e sua efetividade na educação superior e a distância.

No que diz respeito ao quantitativo de publicação dos trabalhos, é possível verificar que há uma oscilação de investigações nesse domínio, a maioria delas concentrada nos anos de 2007 e 2017, conforme evidencia o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Número de Publicações Científicas por Ano

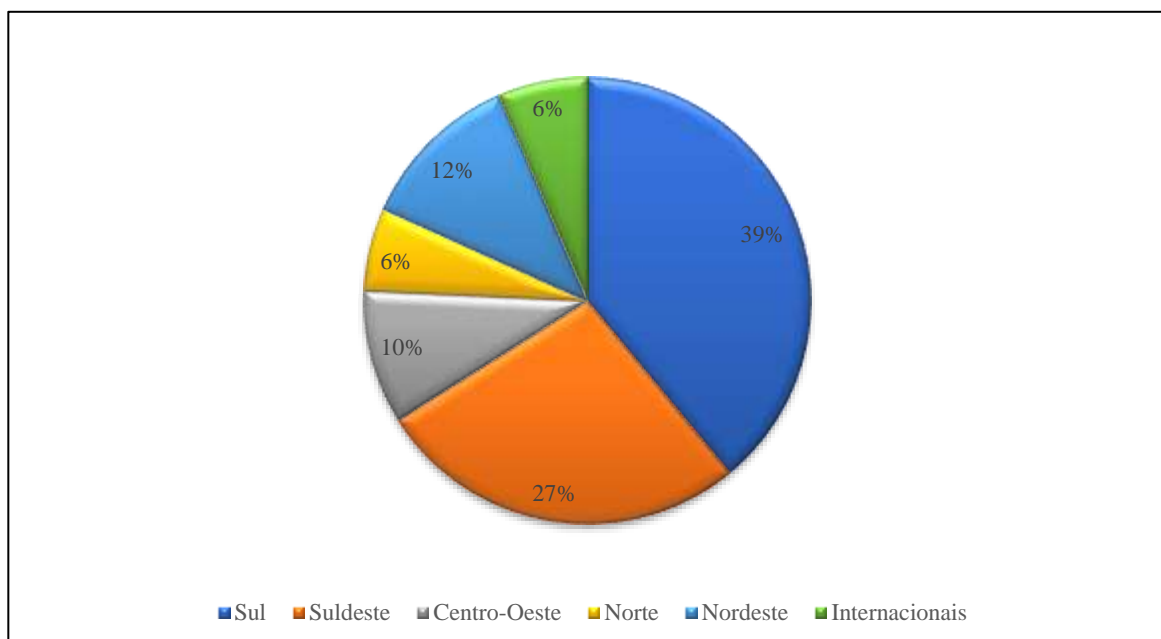


Fonte: Elaborado pela autora.

Em algumas pesquisas desses períodos, as temáticas estiveram voltadas para dois fatores: primeiro, à instituição da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006; segundo, à significativa publicação dos Referenciais de Qualidade do Ministério da Educação (MEC), em 2007. Já em 2017, o percentual elevado de publicação está relacionado com o estabelecimento do Decreto n.º 9.057 e da Portaria Normativa n.º 11, que implementaram mudanças consistentes nos processos de credenciamento e credenciamento de cursos em EaD (BRASIL, 2017b 2017f).

Em relação aos estudos por região geográfica, 6% das pesquisas referem-se a estudos de pesquisadores estrangeiros sobre a qualidade da educação superior e a distância. As regiões Sudeste e Sul são as que mais apresentaram estudos sobre as temáticas, com 27% e 39% das pesquisas, respectivamente. A maior quantidade de estudos nessas duas regiões pode ser creditada à concentração de universidades e programas de pós-graduação. Sidone, Haddad e Mena-Chalco (2016, p. 17) indicam que no quadro da produção científica nacional “[...] manifesta-se a acentuada heterogeneidade espacial [...] com enorme concentração nas regiões Sudeste (SE) e Sul (S)”. Os autores justificam que “[...] no caso brasileiro, a concentração espacial está diretamente relacionada à localização dos campi das universidades públicas, primordialmente as estaduais e federais, uma vez que essas são responsáveis pela maioria da atividade científica” A distribuição da publicação das pesquisas nacionais pode ser conferida no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 - Distribuição das Publicações por Regiões

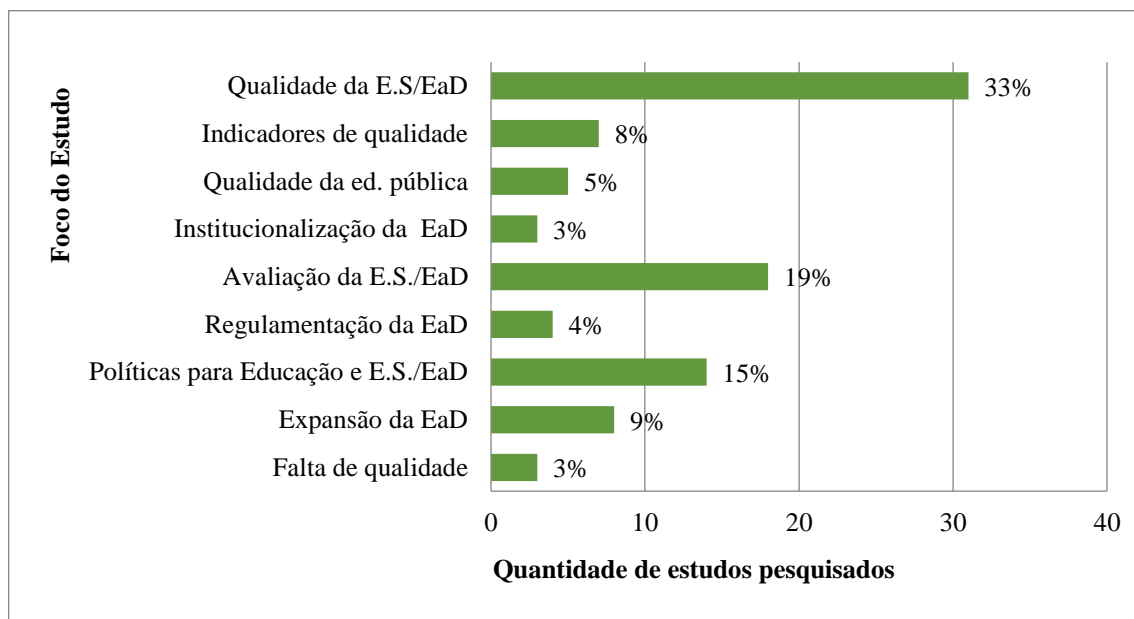


Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda sobre o percentual de pesquisas por região, no Nordeste foram identificadas 12% das pesquisas selecionadas para este estudo, enquanto o Centro-Oeste foi responsável por 10% dessas pesquisas. Sidone, Haddad e Mena-Chalco (2016, p. 23) afirmam que essas duas regiões vêm ascendendo no campo da pesquisa científica, mas ressaltam que, “[...] embora ainda seja permeada por forte concentração, existem evidências de um processo de desconcentração regional da produção científica no país ao longo do tempo”. Já o Norte foi responsável por 6% dos trabalhos selecionados, o menor percentual entre as regiões brasileiras. Conforme os autores, o Norte tem demonstrado certo avanço em relação à pesquisa científica, contudo, sua produção ainda é bastante pequena.

Para identificar o foco dos estudos analisados, foi realizada uma divisão por abordagem, e em seguida buscou-se aproximá-los por semelhança de aspectos e escopos. Com os objetivos segmentados, obteve-se nove grupos de abordagens. Nesse conjunto, verificou-se que o foco mais frequente se referia especificamente à qualidade da educação e da educação superior a distância (33%), conforme mostra o Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 - Foco dos Estudos Pesquisados



Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre a qualidade da educação superior, cabe destaque para a pesquisa de Morosini (2014), que estuda o tema em contextos emergentes, com reflexões sobre as produções nacionais. Ao apresentar uma reflexão sobre o conceito, a autora avia pelo enredamento da

temática e reforça a analogia entre cenário emergente e a qualidade da educação superior neste contexto de mudança, propiciada pela relação local-global.

Entre os trabalhos que analisam a avaliação na perspectiva da educação superior e da educação superior a distância (19%), merece destaque a pesquisa de Souza, C. (2012), que investiga aspectos relacionados à garantia de padrão de qualidade no processo de avaliação dos cursos de graduação na modalidade a distância. A autora aponta para a necessidade de se constituir um padrão que tenha uma única vertente conceitual sobre o que significa qualidade na EaD, e defende, ainda, a utilização de indicadores que possam expressar a excelência do curso ofertado nessa modalidade de ensino.

Ainda sobre a avaliação, Dias Sobrinho (2008) pontua que se constitui de uma multiplicidade de sentidos representativos de um campo de disputa, para além do processo de ensino-aprendizagem. De acordo com o autor, “[...] a avaliação é produção de sentidos, prática social, portanto, intersubjetiva, relacional, aberta, polissêmica e carregada de valores, que põe em questão os significados dos fenômenos” (p. 193). Mediante o reconhecimento da polissemia que o termo assume, cabe explicitar que nesta pesquisa a avaliação perpassa categorias analíticas antagônicas – a crítica e a instrumental –, evidenciando a necessidade de um olhar mais aprofundado sobre a educação superior no Brasil e os processos avaliativos, de modo a elucidar o que essa relação revela a respeito da qualidade da educação superior e a distância.

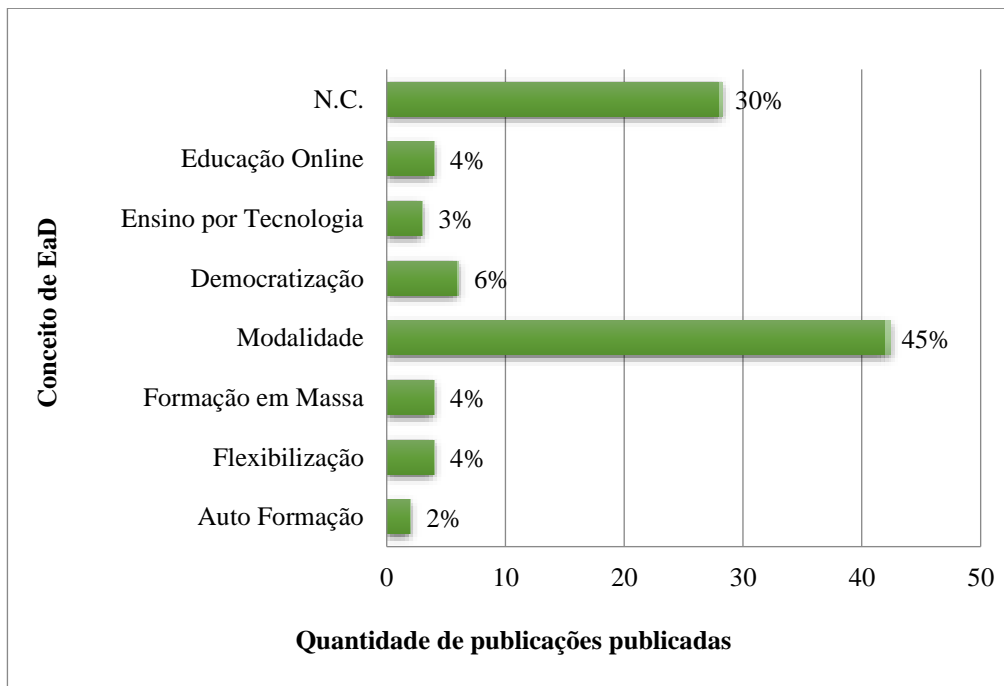
Ainda no que diz respeito aos estudos selecionados, constatou-se que 15% deles se referem às políticas para a educação superior e a distância. Dourado (2008), por exemplo, problematiza as políticas e a gestão da educação superior a distância nos marcos regulatórios e aponta para a necessidade da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados. Conforme o autor, tal medida possibilitaria o surgimento de novas relações e ainda o avanço para a implementação de políticas de Estado na área da Educação.

A abordagem da expansão da EaD foi identificada em 9% das pesquisas, com destaque aos estudos de Santos, C. (2008, 2018), que investiga a implantação da educação na modalidade a distância no Brasil, sua expansão e planejamento. A autora considera que a expansão da EaD se processa em interface com a expansão educacional e capitalista. Sobre esse assunto, Alonso (2010) analisa os documentos que instituíram a educação a distância no Brasil e enfatiza dois aspectos: a lógica da expansão da educação superior que incide sobre a EaD e as inter-relações entre a modalidade e sua organização, independentemente da natureza dos estabelecimentos de ensino superior e dos elementos a serem dispostos na concretização de seus sistemas.

Os indicadores de qualidade também constaram do foco de alguns estudos levantados, e nesse particular cabe destaque a Bertolin (2018), que, por meio de revisão da literatura e comparação de resultados, apresenta uma análise crítica dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação do Sinaes. Seu estudo evidencia que os instrumentos de avaliação de credenciamento e reconhecimento de instituições e cursos, as visitas *in loco* e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) não possuem os atributos de validade e confiança.

Acredita-se ser importante também considerar os conceitos de educação a distância, tecnologia e qualidade expressos nas pesquisas analisadas. Conforme dados do Gráfico 4 a seguir, foram definidas oito categorias reflexivas do conceito de EaD.

Gráfico 4 - Conceito de EaD nas Publicações Pesquisadas



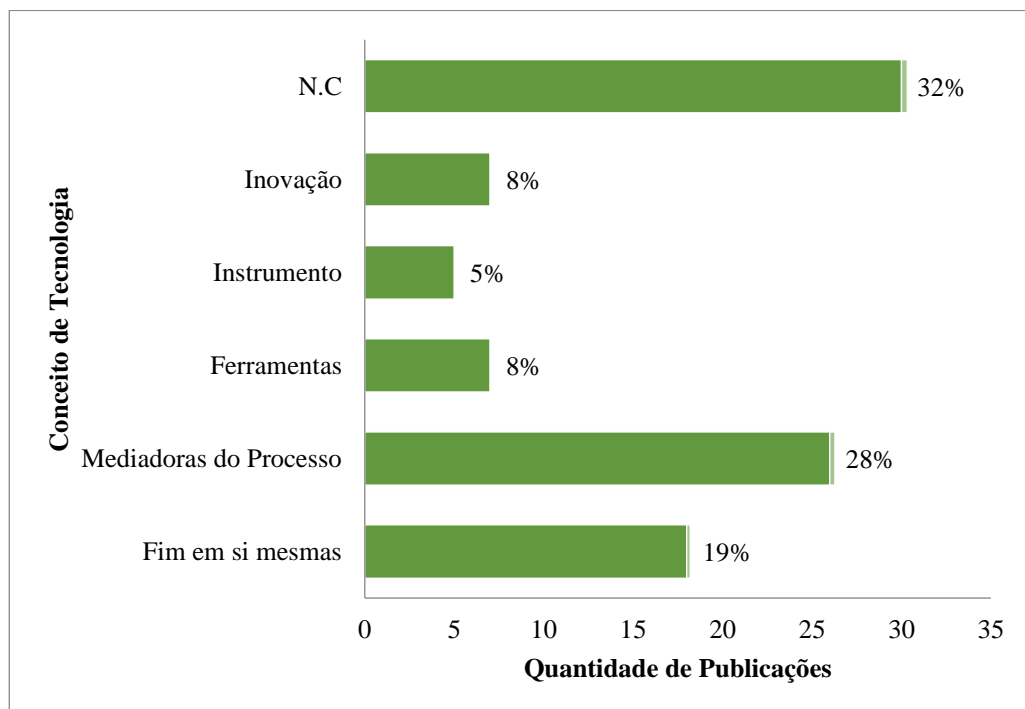
Fonte: Elaborado pela autora.

Como se observa no Gráfico 4, 45% das pesquisas consideram a EaD como modalidade. Essa perspectiva encontra eco nos estudos de Lima, D. (2014a) e Faria (2011), que conceituam a EaD como uma modalidade educacional, devido a seus processos de ensino e aprendizagem, comunicativos e de gestão. Em 30% das pesquisas não constava um conceito para a educação a distância, isso porque foram selecionados textos que tratam da política educacional, da qualidade da educação, da avaliação, da regulação e da educação superior, não abordando, portanto, a temática da EaD.

Nesse particular, também foram observados estudos que apresentam a educação a distância como autoformação (2%); flexibilização (4%); formação em massa (4%); democratização (6%); ensino por tecnologia (3%); e educação online (4%).

O Gráfico 5 a seguir traz os conceitos de tecnologia identificados nos trabalhos selecionados para análise nesta pesquisa.

Gráfico 5 - Conceitos de Tecnologia



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme mostra o Gráfico 5, 8% das pesquisas conceituam tecnologia como inovação; 5%, como instrumentos; e 8%, como ferramentas. Tais percentuais permitem concluir, resumidamente, que sob essa amplitude conceitual as tecnologias assumem uma perspectiva instrumental.

As políticas públicas para a educação em geral, para a formação de professores e para a integração das tecnologias na educação se fundamentam numa racionalidade instrumental que propõe o desenvolvimento de competências e habilidades docentes para o uso das tecnologias digitais em rede como recursos pedagógicos. Trata-se da adoção de recursos e ferramentas para o alcance de finalidades específicas, considerando uma relação direta e automática entre meios e fins (PEIXOTO, 2016, p. 370).

A adoção de recursos tecnológicos, segundo Peixoto (2016), permite identificar algumas especificidades, tal como o dualismo entre sujeito e objeto, e entre teoria e prática, com as quais

é estabelecida, direta e automaticamente, uma relação entre meios e fins. “Esses recursos [tecnológicos] visam ao alcance das metas educacionais propostas pelos organismos multilaterais que, por sua vez, financiam os programas educacionais dos chamados países em desenvolvimento” (p. 370).

O levantamento bibliográfico evidenciou que 28% dos trabalhos indicam que as tecnologias são mediadoras do processo de ensino e aprendizagem. Sob essa questão, Araújo (2014) pontua que temas referentes à mediação e à mediação pedagógica têm sido uma constante em pesquisas científicas referentes às tecnologias e à educação, tendência que se fortalece principalmente após os anos 2000. No entanto, para Peixoto e Araújo (2012), não houve uma real apropriação do termo e as pesquisas sobre essa temática apresentam-se esvaziadas epistemologicamente, uma vez que os conceitos são utilizados mais como apêndices, e não como elementos balizadores do entendimento do objeto em análise.

Verificou-se que 19% das pesquisas apresentam as tecnologias como um fim em si mesmas, embora essa seja uma constatação que ainda requer maiores reflexões. Sobre a questão posta, Dourado (2008) considera que a mudança não é a centralidade das tecnologias e que o desenvolvimento tecnológico não resulta de si mesmo, e sim do próprio sistema capitalista e seus modos de acomodação. Com a análise do autor, entende-se que a mística da tecnologia precisa ser questionada, pois não se trata de uma ferramenta desprovida de intencionalidades, e, por isso, é necessário que se entenda que ela atende a interesses diversos, porquanto dissemina, reproduz e efetiva discursos sociais e políticos.

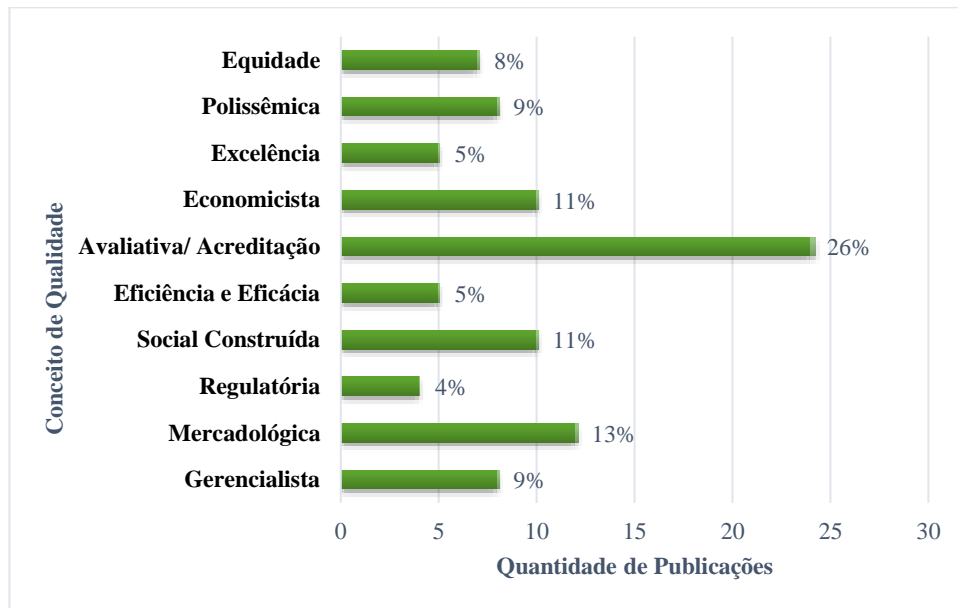
Por fim, constatou-se que 32% dos trabalhos não apresentam conceitos e definições de tecnologia por não abordarem o tema, uma vez que, conforme visto anteriormente, ficavam fora do âmbito da busca, que recaía sobre pesquisas que abordam a educação superior, a qualidade em amplitude geral, as políticas educacionais e a regulação da educação.

Sobre a qualidade da educação², foram identificadas nas pesquisas analisadas dez categorias, que foram subdivididas em oito concepções que a abordam sob a perspectiva gerencialista; quatro, em amplitude regulatória; cinco, segundo sua eficiência e eficácia; oito, como polissêmica; 12, como ambivalência mercadológica; dez, como magnitude economicista;

² Para se chegar às dez categorias de qualidade da educação, foi-se condensando os conceitos apresentados nos estudos por aproximação. Na categoria gerencialista, foram acrescentadas as pesquisas que apresentavam a qualidade como perfeição, coerência e ajuste a um propósito. Na categoria que concebe a qualidade como excelência, foram acrescentadas as pesquisas que a apresentam como fenômeno excepcional; na mercadológica, as que abordavam concepções de custo-benefício; na regulatória, as de acepções políticas; na economicista, as de viés instrumental; na polissêmica, as de perspectiva multicultural e subjetiva; na de equidade, pesquisas que discutiam a qualidade sob os aspectos da igualdade e da pluralidade. Por fim, na avaliativa, consideraram-se os estudos na amplitude da acreditação e do isoformismo. À categoria social construída foram acrescentadas as pesquisas ancoradas na acepção da racionalidade crítica.

cinco, como excelência; sete, sob a dimensão da equidade; dez, na vertente social construída; e 24, na amplitude avaliativa/ acreditação. Esses conceitos podem ser conferidos no Gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6 - Conceitos de Qualidade nas Publicações Pesquisadas



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme apresentado no Gráfico 6, 26% dos trabalhos levantados expressam a qualidade em bases regulatórias e/ou avaliativas, e 13%, segundo acepções mercadológicas.

Sobre as concepções de educação, cabe considerar a vertente social construída (11%), que é que se defende nesta pesquisa. Conforme Silva, M. (2009), essa vertente “[...] tem instigado a reflexão daqueles que compreendem a educação como uma prática social e um ato político”, ou seja, que tem propiciado a elevação do índice de pesquisas científicas sobre o tema. Já na amplitude da avaliação/acreditação, os trabalhos levantados demonstram que a qualidade da educação, particularmente da educação superior e a distância, não tem se distanciado da prática avaliativa, ao contrário, essas são temáticas que se entremeiam.

Nesse particular, Dias Sobrinho (2008) ratifica que “[...] juntamente com o tema da qualidade surgem as questões da garantia da qualidade e da acreditação. Esse fenômeno ganha importância com a emergência e o desenvolvimento das estratégias neoliberais das concepções de mercado”. De acordo com o autor, nesse quadro se instaura um processo de disputa em que os modelos avaliativos e de acreditação, ancorados em práticas neoliberais, vão se constituindo.

Dessa forma, diante dessa realidade, as pesquisas sobre tais questões assumem importante relevância.

A respeito da diversidade das concepções da qualidade da educação, Dourado e Oliveira (2009) evidenciam dois aspectos importantes e que merecem ser considerados: a qualidade como conceito histórico e como política induzida por organismos multilaterais. Com relação ao primeiro aspecto, os pesquisadores sublinham que o conceito de qualidade se modifica ao longo dos tempos, uma vez que está vinculado às demandas e exigências históricas, e que, por isso, refletir sobre ele exige pensá-lo a partir das reformas do Estado, das implicações para a educação e dos embates desencadeados em torno da qualidade como direito social e mercadoria.

O segundo aspecto apontado pelos autores implica em refletir sobre os compromissos assumidos mundialmente e, como esses se constituem em políticas, programas e ações educacionais, bem como se materializam no cotidiano da educação. “[...] é fundamental apreender quais são as políticas indutoras advindas dos referidos organismos multilaterais e que concepções balizam tais políticas. Para tanto, é fundamental problematizar a ênfase dada à teoria do capital humano[...]” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204). Os pesquisadores ratificam que, nesse quadro, é essencial conhecer o papel da educação, bem como as variadas facetas adotadas por ela no que diz respeito à qualidade.

A partir destas considerações, apreende-se que os estudos científicos abordados nesta dissertação permitem definir os contornos e a complexidade constituintes da concepção de qualidade da educação superior e a distância, sob a perspectiva do protagonismo dos embates em torno do tema. Corroboram, ainda, os marcos teóricos, a legislação e os atos normativos para a educação e educação superior e a distância que conduzem as ações da pesquisa proposta, estabelecendo a problemática na amplitude de um conjunto de conhecimentos precedentes que abonam uma apreensão apropriada para a averiguação, em uma aproximação com as teorias já instituídas.

Nesse particular, para o embasamento teórico deste estudo, consideram-se inicialmente as seguintes pesquisas:

- a) Dias Sobrinho (2008); Dourado, Oliveira e Santos (2007); Dourado (2008); Dourado e Oliveira (2009); Silva, M. (2009); Medeiros (2012); e Morosini (2014), sobre a qualidade em perspectiva social.
- b) Fertoni *et al.* (2002); Lucas e Vasconcellos (2012); Cária e Andrade (2015) e Campos (2015); sobre a qualidade em amplitude total, produtivista, mercadológica e ou economicista.

- c) Hofling (2001); Dourado (2008); Rua (2009); Howlett, Ramesh e Perl (2013); e Lima, D. (2013), sobre políticas, políticas públicas sociais e políticas educacionais.
- d) Chauí (1999); Cunha (2000); Santos, C. (2008); Real (2008); e Saviani (2008, 2010), sobre a educação superior.
- e) Santos, C. (2008, 2018); Alonso (1996, 2010); e Lima, D. (2013, 2014), sobre a educação superior e a distância.
- f) Bastos, Cardoso e Sabbatini (2000); Maia e Mattar (2007); Marcelino (2011); Nunes (2014); e Lima e Ramos (2015), sobre a concepção de EaD.
- g) Coraggio (1996); Sguissardi (2000); Dourado, Oliveira e Santos (2007); e Benatti e Mustafa (2016), sobre os organismos multilaterais.
- h) Belloni (1999); Toschi (2001, 2003); Santaella (2003); Dourado (2008); Kenski (2012); Grispun (2009); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); e Peixoto (2016), sobre tecnologias e as tecnologias na educação.
- i) Dourado (2007, 2008, 2011, 2019); Chiantia (2008); Lima, D. (2013, 2017, 2018); Ximenes (2014); Dourado, Santos e Moraes (2017); Oliveira e Dourado (2017); Ricardo (2017); Lima e Assis (2018); e Segenreich (2018), sobre os atos normativos para a educação superior e a distância.

1.2.2 Fase de trabalho de campo, análise e tratamento do material empírico ou documental

De acordo com Minayo (2009), o trabalho de campo representa a segunda fase da pesquisa, sendo esse o momento de diálogo entre a realidade concreta e a construção teórica da fase anterior. Neste estudo, essa fase caracteriza-se na pesquisa documental, valendo-se de atos normativos e da legislação para a educação superior e a distância, bem como de demais documentos que abordam esse campo.

Partindo do fato de que a EaD foi recentemente apropriada no Brasil como modalidade, regulamentada por uma vasta gama de atos normativos, delimitou-se o objeto deste trabalho e o levantamento da pesquisa documental na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei n.º 9.394), no Plano Nacional de Educação 2001-2011 (PNE 2001/2011), no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014/2024) e nos Decretos n.º 2.494/1998, n.º 2.561/1988, n.º 5.622/2005, n.º 6.303/2007 e n.º 9.057/2017, que regulamentam o artigo 80 da LDB.

Focou-se também na Resolução CNE/CES n.º 1/2016, que estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, e na Portaria n.º 11/2017, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores em EaD, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017 e o Parecer CNE/CES n.º 564/2015.

Para a análise documental, foi selecionada também a carta da Associação Brasileira de Educação a distância (ABED) enviada ao Ministério da Educação (MEC) no dia 9 de março de 2016³. A missiva foi submetida a um quadro analítico no qual constam os seguintes campos para a categorização da demanda: o documento; o contexto; os autores; a autenticidade, a confiabilidade e a natureza do texto; os conceitos-chave; a estrutura lógica do texto e o *status* do documento na pesquisa. O quadro analítico permitiu a compreensão dos documentos estudados em uma amplitude explícita e implícita, propiciando identificar as acepções de qualidade contidas nos atos normativos e na legislação em análise, além da possibilidade de identificar o revelado e o velado nesses documentos a respeito da qualidade da educação superior e a distância no Brasil.

Longe da aspiração de consumir a realidade estudada – dadas a multiplicidade e a polissemia do termo qualidade, associado à complexidade das relações políticas, ao estabelecimento de atos normativos conexos aos diversos atores e aos jogos de interesses envolvidos na questão da democratização da educação superior, os quais podem potencializar a efetiva materialização dos direitos sociais –, este estudo permitiu a análise do campo da educação superior e a distância no Brasil, que será desenvolvida com mais especificidades, nos capítulos que se seguem.

Dessa forma, além deste capítulo a dissertação está organizada em outros três, a saber: Capítulo 2, que levanta as principais concepções de qualidade da educação, refletindo sobre a constituição da educação superior e educação superior a distância no Brasil. Pondera sobre as concepções de qualidade constituídas nos campos social e mercadológico, de modo a abraçar a discussão sobre a educação superior brasileira na amplitude da flexibilização e da expansão. O olhar volta-se, ainda, especificamente para os atributos da educação superior na amplitude dos direitos sociais, em face das interferências e orientações de organismos multilaterais.

O Capítulo 3, por sua vez, expõe o fenômeno da qualidade da educação superior e a distância, tangenciando temas sobre a avaliação nesse nível e modalidade educacional. É evidenciado o quanto a qualidade da educação superior e a distância aproxima-se da avaliação

³ Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf.

e, ainda, como esse processo se desdobra na EaD. Em arremate a esse ponto, apresentam-se as concepções nas quais a pesquisa se fundamenta para analisar os documentos selecionados.

O Capítulo 4, a última fase do estudo, aproxima o cenário teórico do cenário prático, a partir da análise documental levantada. Traz reflexões sobre o revelado e o velado a respeito da qualidade da educação superior e a distância nos atos normativos.

E, finalizando, as considerações finais buscam responder ao problema da pesquisa, por meio das respostas estabelecidas pelo estudo.

2 QUALIDADE, EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA: CONCEPÇÕES E CONSTITUIÇÃO DESSES CAMPOS

“Muitos filósofos ao longo da história, entre outros, René Descartes, George Berkeley, Emmanuel Kant, John Locke e o próprio Aristóteles, definiram a qualidade cada um a seu modo, o que tornou variada a sua compreensão.”
(SANTANA, 2010, p. 26)

A citação em epígrafe evidencia que, ao longo da história, os estudiosos desenvolveram conceitos distintos de qualidade, o que gera, também, uma variedade interpretativa. Por isso, ao se considerar que os conceitos e as concepções de qualidade se transformam ao longo do tempo e do espaço, constata-se a necessidade de uma maior apreensão do tema, discussão que na contemporaneidade perpassa por algumas vertentes e áreas, dentre elas, a Educação⁴.

Pensar, todavia, sobre a qualidade da educação e a constituição tanto da educação superior quanto da educação a distância sem pontuar as relações de poder e ideologias intrínsecas a esses campos seria ignorar a polissemia que os encerra. Nesse sentido, campo é compreendido como “[...] um ‘campo de forças’, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um ‘campo de lutas’, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas no campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura” (BOURDIEU, 1996, p. 50).

O campo vai, assim, se constituindo historicamente por meio das relações formadas em seu interior, em que os embates pelo poder são constantes. Nesses confrontos, os dominantes utilizam o poder simbólico⁵ para defender o monopólio adquirido sobre o capital específico, que, conforme Bourdieu (1996), são todos os bens econômicos, culturais e sociais.

Assim, no que concerne ao campo da educação, Bourdieu (2013) aponta os limites do sistema de ensino como mecanismo de violência simbólica e de reprodução, uma vez que impõem um arbitrário cultural. O autor esclarece que é imperativo identificar os fatores

⁴ Vale destacar que não utilizamos as palavras “educação” e “ensino” como sinônimos, uma vez que, a LDB/1996 distingui os termos ao estabelecer, em seu artigo 1º, § 1º. “esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. (BRASIL, 1996).

⁵ Para Bourdieu (1996), poder simbólico é aquele que determina a correlação de força dentro do campo. Segundo o autor, o poder simbólico é estabelecido entre os que detêm o poder e os que a ele estão sujeitos, ou seja, no arcabouço do campo, os que criam e os que imitam a crença.

responsáveis pela estruturação e reprodução, de modo a desnaturalizar a reprodução cultural e social.

Nesse particular, recorre-se a Saviani (2008), que analisa a educação em perspectiva divergente à de Bourdieu (1996), mas que comunga a premissa de que os sujeitos são construídos socialmente. Para o primeiro autor, a trajetória da educação está conectada ao sistema produtivista, sendo que o desenvolvimento dos modos de produção ao longo da história vai modificando os modos de educação. Conforme Saviani (2008, p. 159), “[...] se a máquina viabilizou a materialização das funções intelectuais no processo produtivo, a via para objetivar-se a generalização das funções intelectuais na sociedade foi a escola”.

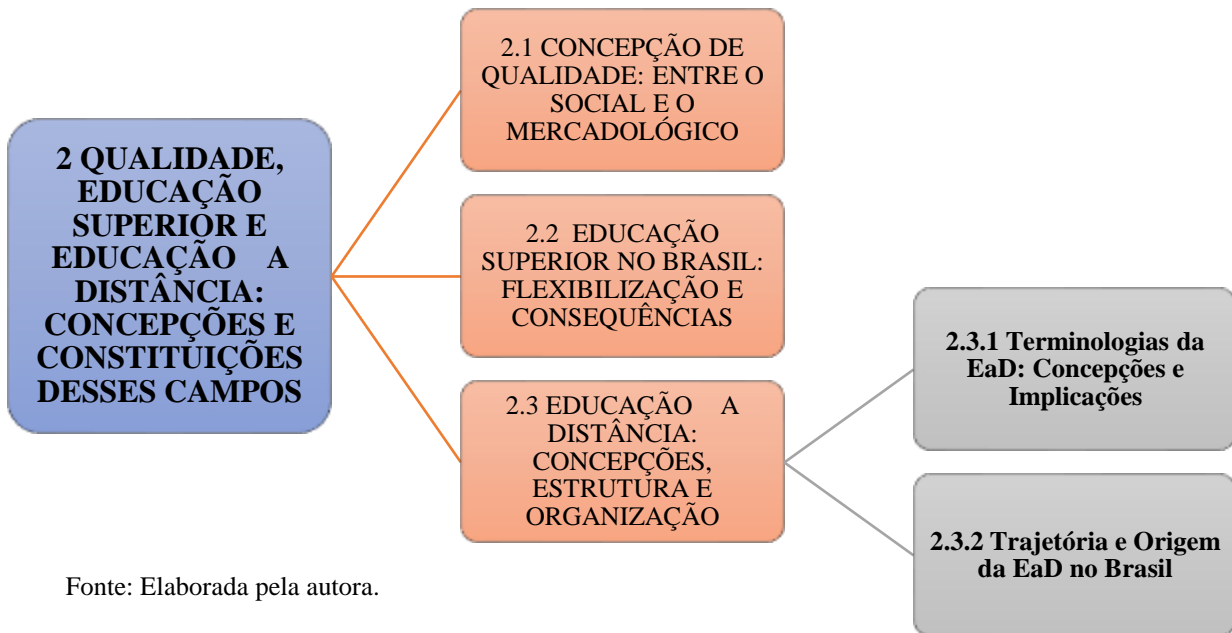
Logo, algumas questões tornam-se centrais, e dentre elas destaca-se que pensar a qualidade da educação demanda analisá-la à luz das políticas, dos campos dessas políticas, dos jogos de interesses que tecem essa trama e dos múltiplos elementos que a constitui. Ante o exposto, este capítulo objetiva levantar as principais concepções de qualidade da educação e refletir sobre a constituição da educação superior e da educação superior a distância no Brasil.

Para tanto, a subseção 2.1 analisa as concepções de qualidade constituídas nos campos social e mercadológico, e na 2.2, a educação superior brasileira, quando se discute a sua flexibilização e expansão, e os atributos da educação superior na amplitude do direito e em face das inferências de organismo multilaterais e da mercadorização pela qual tem passado esse nível educacional.

Finaliza-se com a subseção 2.3, em que se retoma a educação a distância, abordando as concepções⁶ que orientaram a sua estrutura e organização. A figura 2 a seguir apresenta a estrutura desse capítulo.

⁶ Por concepção entende-se a maneira de interpretar determinado elemento e utilizá-lo de forma prática. A concepção indica o modo de entender a realidade concreta (FLACH, 2012).

Figura 2 - Estrutura do Capítulo 2



Fonte: Elaborada pela autora.

2.1 CONCEPÇÕES DE QUALIDADE: ENTRE O SOCIAL E O MERCADOLÓGICO

As concepções de qualidade analisadas nesta subseção foram questões refletidas durante o levantamento bibliográfico, e, entre as categorias desenvolvidas, duas destacam-se por sua incidência e abrangência. Nos textos de Dias Sobrinho (1992), Almeida (2005), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Santana (2007), Dourado (2008), Dourado e Oliveira (2009), Silva, M. (2009), Flach (2012) e Lima, D. (2019), a qualidade é conceituada sob a perspectiva social. Já nas pesquisas de Vasconcellos e Lucas (2012), Campos (2015) e Cária e Andrade (2015) apresentam-se os conceitos de qualidade a partir das perspectivas do setor produtivo e mercadológico. Entende-se, assim, a pertinência de maiores reflexões sobre tais concepções, porquanto conhecer o desdobramento histórico da qualidade contribui para a apreensão das racionalidades e interesses implícitos em cada período da história e como foram se constituindo ao longo do tempo, colaborando para as reflexões necessárias sobre seu adensamento no campo da educação.

Antes, porém, de seguir um pouco mais neste caminho de discussão sobre qualidade, entende-se ser importante recuperar algumas ideias sobre as relações que envolvem educação e sociedade. Para tal, retoma-se Saviani (2008, p. 152), ao destacar que “[...] o ser do homem e, portanto, o ser do trabalho, é histórico”. Em sendo trabalho e educação atividades

especificamente humanas, isso significa, rigorosamente falando, que apenas o ser humano trabalha e educa. De acordo com o autor, o homem não tem sua existência garantida pela natureza, logo, não nasce homem, ele se faz homem pelo trabalho. “Portanto, a produção do homem é, ao mesmo tempo, a formação do homem, isto é, um processo educativo. A origem da educação coincide, então, com a origem do homem” (SAVIANI, 2008, p. 152).

Conforme também salienta o autor, a terra, principal meio de produção na sociedade primitiva, foi apropriada de forma privada, gerando a classe dos proprietários e dos não proprietários, episódio esse que marca a história da humanidade. “Com efeito, como já se esclareceu, é o trabalho que define a essência humana. Isso significa que não é possível ao homem viver sem trabalhar” (SAVIANI, 2008, p.155).

Esse movimento desenvolve um novo modo de organização social que também causa modificações na educação, que, conforme Saviani (2008), a partir de então passa a ser dividida em duas modalidades: a primeira, destinada à classe dos proprietários e a segunda, à dos não proprietários. A primeira é calcada nos clássicos, no ensino da arte e da oratória, enquanto a segunda centra-se no trabalho manual. “Desenvolveu-se, a partir daí uma forma específica de educação, em contraposição àquela inerente ao processo produtivo” (p. 155). O autor enfatiza ainda que essa nova forma de educação passa a ser identificada como educação propriamente dita, perpetrando-se a separação entre educação e trabalho.

Nessa mesma linha de raciocínio, Paro (2014) afirma que pensar a educação e as ideologias que a encerram é também pensar sobre as concepções que a constituem. Para o autor, questões como o que ensinar, para quem, como e por que constituem processos de descontinuidade e continuidade. Segundo Alves (2006), buscou-se ao longo dos tempos a universalização da educação; todavia, conforme ressalta Ponce (1963, p. 133), para “[...] cada um de acordo com as circunstâncias e com seu destino. Assim, o colono deve ser instruído para ser colono e não para ser magistrado”. Isso evidencia uma escola essencialmente desigual e fomentadora da perpetuação da dualidade de classes.

Tal pensamento aponta para a continuidade dessa prática nos dias atuais, em que se buscam “[...] meios mais sintéticos e econômicos para dar instrução elementar oportuna às classes inferiores [...]” (ALVES, 2006, p. 99). Nessa vertente, têm início intensas disputas nas quais o Estado e a educação são colocados como epicentros, erigindo-se debates sobre a qualidade ou não da educação, que se materializavam na formulação de políticas educacionais. “A educação é entendida, portanto, como política pública, e, sendo o Estado o representante dos interesses da coletividade, ele não pode, então, se distanciar dos interesses da população” (FLACH, 2012, p. 11). Os estudos apontam, contudo, que para cada concepção de educação há

uma concepção de qualidade, as quais são influenciadas pelo modelo de Estado. Conforme Lacé (2014), o Estado não é uma entidade neutra que visa o interesse de todos, uma vez que seus instrumentos de ação na sociedade capitalista são a coerção e o consenso, que são ativados dialética e organicamente.

Mazetto (2015, p. 4) tece algumas reflexões sobre essas questões, apontando que “[...] a forma como o Estado se apresenta concretamente diante das lutas de classes, sua estrutura jurídica, administrativa e política vai determinar e condicionar a forma da realização das políticas em geral [...] e das políticas públicas”. O autor sublinha que são três os modos como se constitui o Estado: Estado Liberal, Estado do Bem-Estar Social e Estado Neoliberal.

Dias Sobrinho (2018) disserta sobre uma nova vertente do Estado, inaugurada pelo capital e denominada ultraliberalismo. Conforme o autor, trata-se de uma ideologia centrada no fundamentalismo do mercado e na maximização dos lucros e dos benefícios privados, os quais têm promovido o empoderamento de organismos políticos, culturais e econômicos de abrangência mundial. Esse modo de organização do Estado, ainda conforme o autor, tem aprofundado a miserabilidade humana, por meio da ampla hegemonia da economia sustentada e agilizada pela onipresença midiática e por uma tecnociência solta, livre, desobrigada de princípios e provavelmente despejada de valores.

Apesar de no contexto atual emergirem essa discussão e essa nova realidade, cabe destacar que esta pesquisa foca o Estado neoliberal, uma vez que as políticas educacionais e a legislação que regulamentam a educação a distância desenvolveram-se sob sua égide. De acordo com Dalbério (2009, p. 28), “[...] o neoliberalismo é conhecido como o ‘novo liberalismo’, e corresponde a uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo”. A autora acrescenta que, em meio às crises econômicas, o capital se reinventa, focando sempre novos modos de acumulação, e essa reinvenção pode mudar tanto a sociedade quanto as políticas que a regulamenta, particularmente as educacionais. Dalbério (2009) trabalha com os conceitos de social-liberalismo e neoliberalismo de mercado, em que o primeiro centra sua ênfase na educação pública democrática e de qualidade, e o segundo ajuíza o Estado como incapaz de administrar os recursos públicos e garantir educação de qualidade para todos.

Nesse quadro, cabe destaque a Clark (2008), que apresenta o neoliberalismo de regulação, em que as ações do Estado se centram na economia mediante atos normativos e por intermédio das agências de regulação. Conforme o autor, “[...] o poder estatal continuou a intervir indiretamente no domínio econômico, por meio das normas legais (leis, decretos, portaria); assim como de forma intermediária, via agências de regulação” (p. 209). Para Clark (2008), essa é mais uma articulação do capitalismo, de modo a influenciar e modificar as

políticas públicas a favor do capital privado, em que o Estado é minimizado no sentido de gerir a vida social e econômica dos povos.

Em meio a esse reordenamento socioeconômico, o governo nacional, conforme Silva (1999), torna-se incapaz de adotar políticas desatreladas dos interesses internacionais, entregando aos organismos multilaterais e às empresas transnacionais as rédeas das reformas estatais. Assim, no contexto do neoliberalismo e de suas várias facetas, as políticas públicas educacionais assumem especial importância.

Ao analisar o conceito de política, Rua (2009) aponta que esse diz respeito ao uso de procedimentos diversos, visando uma reação pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas ou particulares. Já política pública e política social são conceitos tratados por Hofling (2001). A autora define política pública como “[...] formas de inferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (p. 31) Quanto às políticas públicas sociais, a autora as define como

[...] ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HOFLING, 2001, p. 31).

Essas políticas são formuladas com vistas ao desenvolvimento social e à diminuição das desigualdades, contudo, não são estabelecidas fora de um contexto político e/ou econômico. Dessa forma, no que concerne às políticas de uma maneira geral, fica claro que não se estabelecem de maneira neutra, e sim embaladas pelos interesses dos atores envolvidos no processo, constituindo-se a partir dos debates e embates que se desenvolvem no campo em disputa.

De acordo com o exposto, vale destacar o conceito de atores sociais, que, conforme Rua (1998, p. 732), “[...] são os que podem vir a ganhar ou a perder – sendo de alguma maneira afetados pelas decisões e ações que compõem uma política qualquer – e que de alguma forma são capazes de afetar as decisões”. Howlett, Ramesh e Perl (2013) classificam os atores em políticos, públicos e burocratas. Conforme os pesquisadores, os políticos são aqueles que compõem os quadros do Executivo e do Legislativo; os públicos, os que operam como eleitores; e os burocratas, os partidos políticos, os grupos de interesse e de pressão, a comunicação de massa (mídia), os experts e consultores acadêmicos e os organismo

multilaterais que, por sua inferência, acabam afetando a formulação de políticas públicas nacionais.

Com o objetivo de facilitar a compreensão das políticas e das ações dos atores e das instituições, Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam o ciclo das políticas, subdividindo-o em cinco fases. A primeira delas refere-se à montagem de agenda, ocasião em que se destaca como os problemas aparecem como objeto da ação governamental. A segunda é denominada formulação das políticas, ou seja, é o momento em que se busca uma solução para os problemas inseridos na agenda. A terceira é a da tomada de decisão política, quando é escolhida uma das soluções apontadas na fase anterior. A quarta fase é a da implementação de políticas, isto é, quando as decisões são colocadas em prática. A última fase do ciclo das políticas é a da avaliação, em que se observa a política implementada, bem como se está obtendo êxito.

Os conceitos estabelecidos anteriormente recebem importante destaque nesta pesquisa, porquanto as políticas, as políticas sociais e a educação assumem lugares e interlugares determinados pela sociedade neoliberal, interferindo na qualidade dos processos educacionais. Nessa perspectiva, Dias Sobrinho (2018) indica que, em um Estado capitalista neoliberal, as políticas públicas sociais, dentre elas as educacionais, assumem lugar específico. Conforme o autor, a educação, que deveria ser defensora da ética, do saber e do conhecimento desinteressado, na contemporaneidade configura-se no setor produtivo e mercadológico, que a transforma em mercadoria e aos pais e alunos, em clientes. Nessa amplitude, a educação superior assume características meritocráticas, mas ao mesmo tempo tem sua importância reconhecida, já que em uma sociedade em que a revolução técnico-científica desenvolveu as Fábricas 4.0 e a inteligência artificial, a mão de obra ‘intelectualmente’ especializada faz-se necessária.

Ao discutir tais questões, Dias Sobrinho (2018) aponta que é necessário destacar a importância da universidade, de modo a evidenciar suas diversas funções e responsabilidades. Para o autor, no centro desse movimento devem estar as questões fundamentais da formação e do conhecimento, porquanto “[...] conhecimento não mais significa enriquecimento e elevação do espírito humano e sua capacidade para superar as suas limitações, formar cidadãos conscientes de suas responsabilidades e construir sociedades cultas e justas” (DIAS SOBRINHO, 2018, p. 288). Conforme o estudioso, na atualidade a formação tornou-se sinônimo de capacitação pelas e para as empresas, enquanto o conhecimento equivale à ciência-tecnologia-inovação, ou seja, o conhecimento só é reconhecido se tiver utilidade para o mercado.

Esses são preceitos propagados na atual sociedade do conhecimento, que em uma teia globalizada e regida pelas grandes potências mundiais induzem e subjagam países subdesenvolvidos e emergentes. Dias Sobrinho (2018) indica que nesse quadro há um plano ideológico global, gerido por organizações multilaterais, e que procuram a naturalização entre mercado e educação, buscando hegemonia global nos direcionamentos das reformas educacionais e legitimidade nas políticas públicas setoriais.

De acordo com Frigotto (2003, p. 41), “[...] a redescoberta no campo educativo e a valorização da dimensão humana faziam parte de alguns ajustes neoliberais para a educação, dando ênfase na qualificação do trabalhador. É um rejuvenescer da teoria do capital humano”. Nesse movimento, a educação subordina-se aos meios de produção e ao capital, oportunizando a privatização do ensino em detrimento da educação pública, deixando, portanto, de ser direito para ser privilégio do mercado. Tais ações embasam-se em discursos pautados pela qualidade da educação, ou melhor, pela sua não qualidade.

Gusmão (2010, p. 21) aponta que a qualidade da educação é também uma pauta nacional, pois, de acordo com as principais instituições que operam na educação pública no país, “[...] tudo indica que há um amplo consenso de que a qualidade da educação é o principal problema da educação brasileira”. A autora sublinha que a busca pela qualidade da educação se transformou em uma panaceia, uma vez que “[...] pelo forte caráter polissêmico da noção, é possível juntar ações das mais variadas ordens num objetivo ‘comum’: melhorar a qualidade da educação” (p. 21). Lembra ainda que existe uma disputa dos sentidos conferidos à temática, e que para esses sentidos existem concepções diversas, as quais se instituem mediante os interesses em questão.

Historicamente, os estudiosos vêm desenvolvendo concepções distintas de qualidade, o que gera também uma variedade interpretativa dos conceitos formulados. Discussões sobre qualidade perpassam algumas vertentes e áreas, dentre elas, o flanco da qualidade total e produtiva, bem como o da qualidade social e da educação. Nessa área, as concepções de qualidade social (SILVA, M., 2009) e qualidade polissêmica (DOURADO; OLIVEIRA, 2009) se constituem em oposição à qualidade mercadológica, organizacionista e produtiva (VASCONCELLOS; LUCAS, 2012).

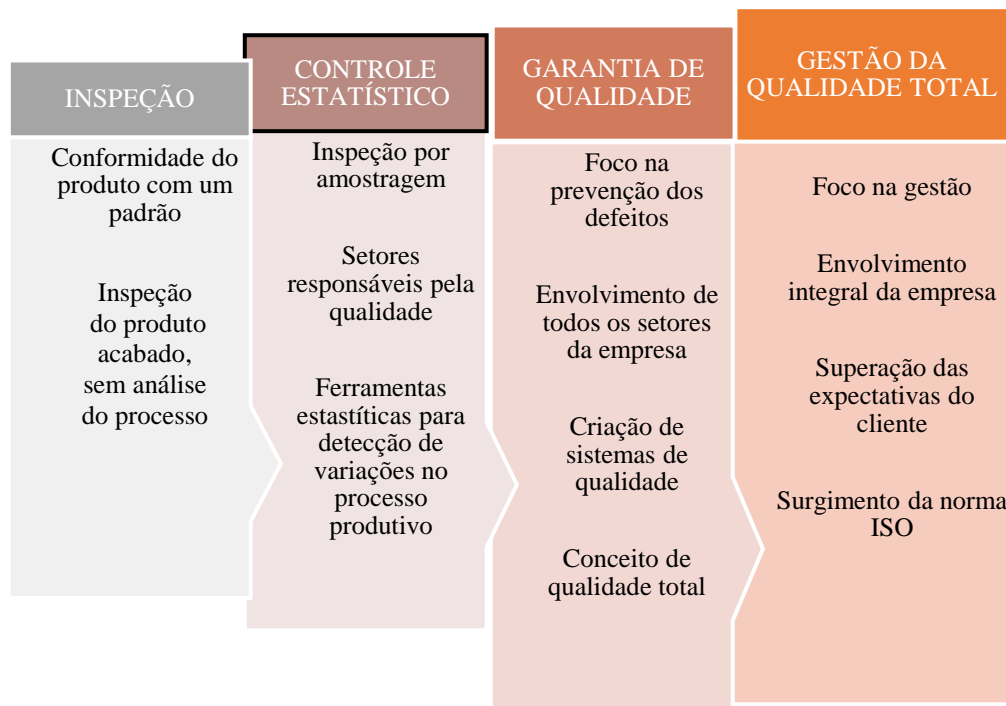
Nos horizontes avistados, Santana (2007) busca nos clássicos o conceito de qualidade, e a partir de Aristóteles destaca que não há uma definição única para o termo. A pesquisadora apresenta definições desenvolvidas por estudiosos como Kant, para quem a qualidade deve ser significada em categorias positiva e negativa; Locke, que a classifica em categorias primárias e secundárias; e Berkeley, que a define a partir das ideias. “Apesar de distintas, há nessas

concepções um aspecto comum: para esses autores a qualidade diz respeito a características de pessoas ou coisas[...], no entanto, a diversidade de definições do termo foi aumentando com o passar dos séculos” (SANTANA, 2007, p. 28).

A concepção de qualidade como característica de pessoas e coisas surge na atualidade, conforme Santana (2007), agregada tanto a novas concepções advindas do setor produtivo, tais como a mercadológica⁷ e a economicista, que a colocam portanto no campo instrumental, quanto às constituídas na vertente da criticidade e da busca pela emancipação do ser, ou seja, a qualidade social e socialmente referenciada. Segundo a autora, pensar tais categorias não se limita apenas a teorizar ou a conceituar a palavra qualidade, porquanto implica em “[...] tomar uma posição diante das racionalidades distintas [...] tomar consciência das implicações e da polissemia do termo” (p. 32).

A seguir, apresenta-se na Figura 3 a evolução do conceito de qualidade no âmbito produtivista.

Figura 3 - Evolução do conceito de qualidade no âmbito organizacional



Fonte: Elaborada pela autora, a partir de Vasconcellos e Lucas (2012).

A respeito da trajetória da qualidade organizacional/produtivista, Vasconcellos e Lucas (2012) relatam que ela se desenvolve em períodos, sendo que o primeiro deles se caracteriza pela divisão do trabalho preconizada por Taylor, quando são designados os inspetores e os

⁷ Neste capítulo disserta-se a respeito da qualidade em perspectivas organizacional produtivista e mercadológica. No terceiro capítulo, aborda-se a qualidade em amplitude economicista.

funcionários responsáveis pelo controle de qualidade. Nesse momento, o foco era o produto final, e não o processo produtivo. “Após a criação das linhas de montagem, essa prática mostrava-se, cada vez mais, inviável por questões de tempo e de custo” (VASCONCELLOS; LUCAS, 2012, p. 13).

Assim, foram desenvolvidos processos de controle de qualidade fundamentados na amostragem e na estatística, até que em 1930 nasce, segundo os autores, o Controle Estatístico de Qualidade (CEQ), “[...] o que incentivou o surgimento de setores específicos intraorganizacionais, dedicados à qualidade, mas que permaneciam no âmbito da inspeção de produtos acabados” (VASCONCELLOS; LUCAS, 2012, p. 13). Os autores apontam que, nesse processo, o foco estava na identificação dos defeitos, e não nas causas. Outro ponto que destacam é a criação dos setores especializados no Controle Específico de Qualidade, desresponsabilizando os demais agentes produtivos, em favor desse único setor.

Após a Segunda Guerra Mundial, ainda de acordo com Vasconcellos e Lucas (2012), o Japão desenvolve o terceiro período da qualidade produtivista, denominado “A Garantia da Qualidade”. “O conceito de Qualidade Total surge nesse momento, criando sistemas de qualidade, que não responsabilizavam um departamento específico, e sim enfatizavam a cooperação de todos os funcionários da empresa” (p. 14). Nesse processo, os custos da falta de qualidade foram considerados de modo a focar a supressão dos problemas, antes de sua insurgência.

Nessa direção, “[...] na década de 1970, o Ocidente inicia o período conhecido como ‘Era da Gestão da Qualidade Total’ cuja principal característica é o foco no cliente e nos processos de gestão” (VASCONCELLOS; LUCAS, 2012, p. 14). Ao definirem o conceito de qualidade total, os autores sublinham que “[...] independente do teórico a quem determinado conhecimento se remete, as abordagens são unânimes em caracterizar a qualidade como uma forma de aprimoramento contínuo de produtos e serviços para atender melhor às necessidades dos clientes” (p. 15). Os termos “necessidades dos clientes” e “implicitamente a busca pela lucratividade” grifam as concepções dos autores sobre essa perspectiva de qualidade.

Campos (2015, p. 5) pontua que, na área da qualidade total, quem “[...] define se o serviço prestado ou o bem adquirido possuem qualidade, são os clientes”. Conforme o autor, ao ser transferido para o âmbito da educação, “[...] o conceito de qualidade não vai ser definido pelo serviço que a instituição espera oferecer, mas sim pelas expectativas de seu cliente” (p. 3). Nesse particular, ainda de acordo com Campos (2015), é necessário desenvolver mecanismos de garantia de qualidade que assegurem que os padrões e as condições operacionais estão sendo

desenvolvidos. Para tanto, aplica-se o controle de qualidade, ou seja, o serviço prestado deve ser inspecionado, analisado e avaliado para verificar se o padrão pretendido foi alcançado.

Fica claro que, nessa vertente, a educação se torna uma organização; a escola, uma empresa; e os pais e alunos, os clientes. Ao estudarem a qualidade sob essa perspectiva, Fertoni *et al.* (2002, online) também indicam que o ponto essencial

[...] deve ser a satisfação das necessidades das pessoas [...]. Sob este aspecto, a primeira prioridade da empresa é os clientes. É necessário, e mesmo vital para a empresa, que eles se sintam satisfeitos por um longo tempo após a compra do seu produto ou utilização do seu serviço.

Nesse quadro, institui-se a qualidade em perspectiva mercadológica. Mas, de acordo com Cária e Andrade (2015, p. 26731), o mercado desenvolve um discurso da qualidade, no qual há um simulacro de viés social:

No discurso os sujeitos-empresários falam da posição (imaginária) do Estado e repetem um discurso da mídia que já foi, ideologicamente, representado no imaginário social: o de fracasso da educação pública no atendimento às necessidades da sociedade ao longo da história. O empresário educacional se projeta, pelo efeito das formações imaginárias, para o lugar do poder público capaz de suprir a falta do Estado, induzindo a uma polissemia do sentido de público e privado. Nesse sentido, quem fala nesse discurso é a voz do mercado, porém, pelo viés do social.

Ao ser imputada ao Estado a responsabilidade pelo fracasso da educação pública, o mercado se impõe como provedor da educação de qualidade. No entanto, apesar de os discursos que embasam essa prática alegarem oferecer o melhor para a sociedade, “[...] de fato, a preocupação com o ser humano e a sociedade limita-se à sua contribuição para o desenvolvimento econômico e a acumulação de capital” (SANTANA, 2007, p. 49). Isso ocorre, segundo Cária e Andrade (2015, p. 26730), porque a qualidade mercadológica embasa-se em um discurso instrumental técnico, “[...] em que, no interesse da ordem estabelecida no contexto neoliberal, uma educação sem qualidade gera prejuízo para a economia de mercado”. A qualidade mercadológica, portanto, é a que busca acomodar a educação ao mundo produtivista, global e tecnológico, buscando preparar mão de obra que atendam as condições do mercado, gerando lucro e incremento econômico.

Sobre a constituição dos conceitos de qualidade, Silva, M. (2009) indica que essa está vinculada ao modo de produção dos bens materiais desenvolvidos e comercializados historicamente e, ainda, aos processos sociais e econômicos que também constituem os seres

humanos. Assim, a autora afirma que, ao fazer escolhas, capacidade que o homem possui desde a mais tenra idade, um dos elementos acionados “[...] é a qualidade da coisa a ser adquirida. É neste momento, então, que elegemos os elementos que expressam qualidade, segundo valores e visões de mundo” (SILVA, M., 2009, p. 218).

Sob a égide do sistema de produção e na perspectiva mercadológica, os parâmetros de qualidade pautam-se em: mensuração, testes, hierarquização e standardização, que em uma paisagem econômica buscam a ascensão do capital. “O conceito de qualidade construído na relação entre negociantes e consumidores modifica-se de acordo com as circunstâncias econômicas e sociais [...]. A qualidade é negociada, dinâmica, transitória, [...] o que estimula o ato comparativo” (SILVA, M., 2009, p. 219).

A partir dos anos de 1980, esses discursos ganham novos espaços, pois ocorre uma adaptação da qualidade aplicada ao campo mercadológico para o das políticas sociais. Dessa forma, de acordo com Silva, M. (2009, p. 222), “[...] a concepção de qualidade assentada na racionalidade técnica e nos critérios econômicos serviu e serve de referência para a formulação de políticas para a educação pública no país”.

O modelo gerencial transplantado do modo empresarial, conforme Flach (2012), foi implementado em muitas escolas brasileiras focando a eficiência e a produtividade. Nesse contexto, os interesses educacionais constituíram-se em consonância com os empresariais. A prioridade foi transferida então para a relação custo-benefício, em que o problema gerencial foi evidenciado pelo alto custo da educação e sua falta de eficiência e qualidade.

Se as discussões a respeito da qualidade já causavam tensionamentos quando ainda transitavam apenas na área organizacional e do mercado, transportadas para o campo da educação tornaram-se mais densas. Isso ocorre porque ambas as categorias, qualidade e educação, carregam consigo elementos constituintes e constitutivos das relações sociais, perpassando pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica da educação. Cabe, porém, destacar que “[...] outra concepção [...] se contrapõe a essa e foi divulgada, principalmente por governos de oposição ao governo central, fundamentando-se em direitos sociais de cidadania” (FLACH, 2012, p. 8). De acordo com a autora, a qualidade da educação deve ser analisada pela vertente social, superando esse modelo produtivo ou mercadológico, mirando a classe trabalhadora.

Ainda conforme Flach (2012, p. 8), “[...] gestada no interior dos movimentos populares, [...] a qualidade social forma-se e direciona inúmeras discussões a respeito do tema”. A estudiosa indica que essa é uma discussão que aponta para novos horizontes, no sentido da

sistematização da escola pública, uma vez que defende uma educação inversa à concepção mercadológica, com uma visão de sociedade justa e igualitária.

Nesse quadro, Silva, M. (2009) também tece críticas à análise da qualidade social sob a luz da qualidade mercadológica, pois, segundo ela, os parâmetros utilizados na segunda são próprios da relação entre negociantes e consumidores. Dessa forma, não se aproxima da primeira, já que a “[...] qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos” (p. 225). Acrescenta também a autora:

A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação que buscam compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, M., 2009, p. 225).

Observa-se que a educação, na perspectiva da qualidade social – ótica que esta pesquisa defende –, propõe-se a garantir que bens socioeconômicos e culturais sejam socialmente difundidos entre todos. Cabe destacar, entretanto, que, segundo Silva, M. (2009), a qualidade social da educação não é defendida por todos, uma vez que implícitos nela estão interesses e disputas, os quais tecem mecanismos formadores de concepções de qualidade para além da vertente social. Assim, diversos atores, principalmente os da área do capital educacional, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e consumidores, advogam a favor da escola de qualidade mercadológica, que prime pela eficiência e eficácia do produto, bem como pela satisfação do cliente, refutando a qualidade social. Nessa discussão, Silva, M. (2009) estabelece elementos que distinguem a qualidade social da qualidade mercadológica, conforme mostra o Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Componentes indicadores das qualidades mercadológica e social (continua)

Componentes indicadores da qualidade mercadológica	Componentes indicadores de qualidade social	
	Componentes externos	Componentes internos
Parâmetros de qualidade regulados pelo campo econômico.	“Fatores socioeconômicos, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de	“A organização do trabalho pedagógico e gestão da escola”. (SILVA, 2009, p. 224).

	moradia e de estudo”. (SILVA, 2009, p. 224).	
Bem-estar pessoal ou coletivo.	“Fatores socioculturais, tais como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens”. (SILVA, 2009, p. 224).	Os projetos escolares.
Conforto do objeto ou da coisa.	“Financiamento público adequado, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa”. (SILVA, 2009, p. 224)	As configurações de diálogos entre famílias e escola.
Utilidade e praticidade que indicam a possibilidade de melhorar as condições de vida.	“Compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações”. (SILVA, 2009, p. 224)	O ambiente saudável.
Eficácia e a economia de tempo ou um melhor aproveitamento do tempo pessoal.		A política de inclusão efetiva
A marca do produto que expressa status social e o seu reconhecimento pelos consumidores.		A deferência ao diferente e as interlocuções como enunciação básica.
		O trabalho em comum e as práticas concretas de desempenho dos colegiados e/ou dos conselhos escolares.
	A autora ainda aponta que o prosseguimento e o sucesso dos alunos estão condicionados há outras atitudes dos profissionais da escola, tais como: saber reconhecer as suas potencialidades individuais; criar mecanismos facilitadores para o desenvolvimento do espírito público; preocupar-se com a alimentação e o transporte de estudantes; desenvolver a criatividade e a inovação; possibilitar a criação artística em todas as suas manifestações; garantir acesso a diversos recursos, pedagógicos, tecnológicos, à cultura e a arte.	

Ao refletir sobre as concepções de qualidade sob as acepções mercadológica e social, Silva, M. (2009, p. 223) alerta que os parâmetros do mercado não levam em consideração a incapacidade para se ajustar às questões sociais, fazendo com que estas venham a se “[...] agravar quando deixadas à mercê dos interesses do capital financeiro e de empresários. A qualidade social na educação não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas”.

De acordo com Dourado e Oliveira (2009), a qualidade social da educação é abrangente e não pode ser determinada pela quantidade mínima, ou pela ausência dos insumos necessários ao processo ensino-aprendizagem. Já Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 6) pontuam que “[...] a Qualidade da educação é entendida como fenômeno complexo, e deve ser abordada a partir de várias perspectivas que assegurem dimensões comuns”. Para analisar a complexidade dessa temática, os autores recorrem às categorias extraescolar e intraescolar, destacando a multiplicidade de fatores que devem permear a discussão sobre a qualidade da educação e os conceitos atribuídos a ela, conforme mostrado no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Dimensões da qualidade da educação

DIMENSÕES INTRAESCOLARES	DIMENSÕES EXTRAESCOLARES
Sistema: condições de oferta do ensino	Espaço social: dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos
Escola: gestão e organização do trabalho escolar	Estado: dimensão dos direitos, das obrigações e das garantias
Professor: formação, profissionalização e ação pedagógica	
Aluno: acesso, permanência e desempenho escolar	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Dourado, Oliveira e Santos (2007).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) analisam a qualidade da educação em uma perspectiva polissêmica, desenvolvendo o conceito de qualidade socialmente referenciada, considerada como aquela que atenta para uma vasta gama de elementos que impactam a educação.

Em arremate à colocação de Dourado, Oliveira e Santos (2007), destaca-se que este trabalho não corrobora com a concepção gerencialista, cujo foco, de acordo com Vasconcellos e Lucas (2012), está apenas no processo de gestão. Tampouco se alinha com a vertente associada à produtividade, que, para os autores, foca o produto acabado, e não o processo. Ainda, refuta a

acepção mercadológica, que conforme Silva, M. (2009) pode ser verificada por meio de tabelas e gráficos previamente estabelecidos. Assim, esta pesquisa advoga pelos conceitos de qualidade na perspectiva polissêmica e social, apresentados por Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009) e Silva, M. (2009).

Definidos esses conceitos, na próxima subseção serão analisadas a flexibilização e a expansão da educação superior, de modo a averiguar as consequências desse movimento em relação à qualidade da educação superior a distância.

2.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: FLEXIBILIZAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS

Analisar a qualidade da educação superior, seus conceitos e constituição, como já destacado anteriormente, interliga-se a diversos elementos, dentre eles, o movimento de expansão desse nível educacional. Assim, esta subseção busca compreender o processo de expansão da educação superior e, para tal, a considera como direito social⁸ fundamental que tem sua ancoragem em algumas legislações da área. Tecem-se considerações a respeito das orientações e interferências de organismo multilaterais como fomentadores de políticas públicas educacionais flexíveis ao setor mercantil, e por fim analisam-se algumas das consequências dessa flexibilização.

Alonso (2010) afirma que a expansão da educação superior no Brasil é marcada pelo avanço do setor privado e, embasada em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a pesquisadora ressalta que esse nível de ensino no país é um dos mais privatizados do mundo. Sobre o assunto, Santos, C. (2008, p. 17) aponta que essa configuração expansionista se firma em falsos discursos de transformação social, “[...] que se apresentam apoiados em uma demanda por qualificação tecnológica e mão-de-obra especializada, para justificar processos excludentes como altos índices de desemprego, trabalhos temporários e precarização das condições de trabalho”.

Embora permeadas pelo discurso da democratização, as diversas articulações para a expansão desse nível educacional traduzem a lógica de um modo de produção que se rearticula constantemente para se manter hegemônico. Para uma melhor compreensão desse fenômeno, cabe lembrar que a educação brasileira, já em suas raízes, evidencia práticas condicionantes e ao mesmo tempo propagadoras da expansão do capital, materializadas de forma ideológica e,

⁸ Segundo a Constituição de 1988, os direitos sociais, possuem status de direitos fundamentais entre os quais situa-se o direito à educação. (BRASIL, 1988).

portanto, como mecanismo de alienação e exclusão. Cunha (2000) relata que Portugal, visando impedir a formação de movimentos independentistas, proibia a criação de universidades no Brasil colônia.

Sobre esse assunto, Saviani (2010) expõe que apenas com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil é que foram instituídas as primeiras universidades. Dados históricos registram que a educação superior no Brasil, em comparação com outros países, ocorreu tardiamente, e não para atender às necessidades locais, e sim às da Coroa portuguesa. Já em suas bases, a educação superior brasileira representa os interesses dominantes e elitistas.

Nessa época, Cunha (2000) evidencia a criação de instituições isoladas como característica da educação superior. No período imperial, ainda conforme o autor, “[...] o ensino superior ganhou mais densidade. Cátedras se juntaram em cursos que, por sua vez, viraram academias, mas o panorama não se alterou substancialmente” (p. 155). De acordo com Melo, (2009), com a instauração do regime imperial, algumas reformas educacionais foram empreendidas, mas a situação da educação superior no Brasil continuou seguindo a mesma perspectiva do regime anterior, mantendo a continuidade da tradição aristocrática excludente.

Somente na década 1920 são instituídas as primeiras universidades brasileiras e apenas com a Revolução de 1930 é demarcado um novo período na história do Brasil, “[...] com a retomada do protagonismo público” (SAVIANI, 2010, p. 12). Aquele foi um período de carácter propedêutico para classe dominante, contudo, para a classe dominada, restava um ensino “profissionalizante precoce”⁹, que contribuiu em manter a continuidade da desigualdade, por meio da educação, para a classe empregadora (CARNEIRO, 2019).

Para Saviani (2010), esse protagonismo acentuou-se nas duas décadas seguintes, principalmente no início dos anos de 1960, devido à federalização de instituições estaduais e privadas e ainda à criação de novas universidades federais. Sobre esse assunto, Oliveira (2000) afirma que nos anos 1960 houve um intenso movimento da expansão da educação superior. Paralelamente a esse movimento, a União Nacional dos Estudantes (UNE) mobilizou-se a favor da reforma universitária, lutando por mais vagas e verbas e, os professores, buscando a indissociabilidade entre o ensino e pesquisa, a revogação da cátedra e ainda, a consagração da autonomia universitária. Esse movimento resultou na promulgação da Lei n.º 5.540, de 28 de

⁹ Era de extrema importância profissionalizar a massa trabalhadora precocemente (no ensino secundário), devido à realidade socioeconômica em que se encontrava o país naquele momento. O setor educacional foi um dos principais meios para Getúlio Vargas conseguir domesticar a consciência da classe trabalhadora, entrar no seu imaginário e não mais sair até os dias atuais, mesmo que se apresente com uma nova roupagem (CARNEIRO, 2019).

novembro de 1968, que fixa as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, além de dar outras providências. Nos artigos 1º e 2º indica:

O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário [...], indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado (BRASIL, 1968).

Como o teor dessa lei não representava a ideologia do regime militar, o então presidente da República sancionou o Decreto-Lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969, que estabelece normas complementares à Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, reajustando a reforma universitária aos padrões do governo. Uma das alterações mais significativas para esta discussão encontra-se no Art. 2º desse Decreto-Lei, que dispõe:

Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação **não correspondam às exigências do mercado de trabalho**, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional. (BRASIL, 1969, grifo nosso).

Diante desse quadro e valendo dos apontamentos de Saviani (2010), observa-se nesta pesquisa que a Lei n.º 5.540/1968 admitia os estabelecimentos isolados como uma exceção, uma vez que a regra era a organização universitária, pautada no ensino e na pesquisa. Contudo, por meio do estabelecimento do Decreto-Lei n.º 464/1969, teve o enunciado invertido, pois a exceção tornou-se a regra.

A reforma universitária propiciada pela Lei n.º 5.540/1968 prima pelos interesses da classe dominante, enquanto o ajuste implementado pela Lei n.º 464/1969 representa um mecanismo de flexibilização para o mercado educacional, atendendo a exigências do capital internacional. De acordo com Dourado, Oliveira e Santos, (2007, p. 12), “[...] nos últimos cinquenta anos, organismos como a Unesco e o Banco Mundial¹⁰ têm participado ativamente do apoio técnico e da elaboração de projetos educativos para os países em desenvolvimento”. Os autores indicam que os projetos educacionais no Brasil há tempos sofrem influenciados de agências multilaterais.

¹⁰ Silva (1999) informa que o Banco Mundial surge como a instituição que possuía as fórmulas universais para as problemáticas da pobreza e da não qualidade da educação; assim, pela via do consentimento e da anuência, essa agência multilateral passou a impor aos países capitalistas subdesenvolvidos, particularmente aos latino-americanos, suas prescrições econômicas, culturais, socioeducacionais e ideológicas, que ao serem descortinadas evidenciaram nada mais que o desmonte das tentativas de proteção social do trabalhador.

Nesse sentido, cabe realce ao fato de os organismos multilaterais distinguirem-se em função de suas agendas e objetos:

Para o Banco Mundial, a educação superior tem importância essencial para o desenvolvimento econômico e social de um país por colaborar para o aumento da produtividade do trabalho e, assim, para o “alívio de sua pobreza”. A UNESCO, por sua vez, ao divulgar a necessária articulação entre a educação superior e as demandas da produção, aponta que cabe à educação superior contribuir para a sociedade no que diz respeito ao enfrentamento dos desafios do mundo moderno, desenvolvendo sua prática de forma articulada e compromissada com as demandas – atuais e futuras – da sociedade, tendo como fundamentos a pertinência, a qualidade e a internacionalização (YATSUGAFU, 2018, [n.p.]).

O Banco Mundial, prossegue Yatsugafu (2018), orienta quanto à desresponsabilização do Estado com a educação, principalmente a educação superior, e à diminuição de custos, enquanto a Unesco reforça a necessidade de cooperação entre as instituições de educação superior, além de enfatizar o pressuposto do compromisso irrenunciável dos Estados quanto ao investimento nesse nível educacional. Por seu turno, Silva (1999) destaca que as políticas emanadas do Banco Mundial se articulam e se compactuam com governos locais e com as elites dirigentes nacionais.

A interferência externa também é mostrada por Benatti e Mustafa (2016), que pontuam que desde o período da ditadura militar a educação superior se estrutura mediante as orientações desses organismos, que acabaram contribuindo para a expansão do mercado educacional. Nessa direção, Real (2008) analisa o movimento expansionista da educação superior, assegurando que, no período de 1960 a 1970, deflagra-se no Brasil “[...] um aumento na implantação de instituições de ensino superior na ordem de 101,68%” (p. 35). Essa foi uma conquista da classe média estudantil, que buscava ascender socioeconomicamente por meio da educação, conforme preconiza Schultz (1971) ao discorrer sobre a teoria do capital humano.

Ao analisar o período de 1971 a 1975, Real (2008) afirma que, a partir de 1971, o movimento de expansão passa por uma retração das instituições públicas, o que explica por que

[...] o crescimento das instituições privadas superava o das instituições públicas. Enquanto as universidades públicas tiveram um percentual de crescimento de 16,13%, as universidades privadas cresceram 31,25%. O mesmo processo ocorreu com as instituições isoladas, pois o crescimento das instituições públicas foi de 13,59% e o crescimento das instituições privadas retrocedeu a partir de 1975, coincidindo com a época em que o MEC adota medidas restritivas (p. 37).

A autora acrescenta que de 1975 a 1985 as universidades obtiveram um crescimento

de 54,84%, em detrimento de 25% das instituições isoladas, conforme mostra a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 - Número de universidades e instituições isoladas no Brasil e percentuais de crescimento dessas instituições no período de 1971 a 1985

Ano	UNIVERSIDADES				INSTITUIÇÕES ISOLADAS			
	Publicas	%	Privadas	%	Públicas	%	Privadas	%
1971	31	-	16	-	81	-	511	-
1975	36	16,13	21	31,25	92	13,59	711	39,14
1980	45	25	20	-4,72	155	68,48	643	-9,56
1981	45	-	20	-	214	38,07	597	-7,15
1982	47	4,45	20	-	212	0,93	594	-0,50
1983	57	-	20	-	199	-6,13	595	-0,17
1984	47	-	20	-	191	-4,02	598	-1,00
1985	48	2,13	20	-	185	-3,14	606	2,89

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Real (2008, p. 36).

Conforme Real (2008, p. 37), “[...] paralelamente a esses dados verifica-se, ao analisar o sistema de regulação do ensino superior, que houve adoção de medidas de contenção do número de instituições privadas efetivadas no período de 1971 a 1975”. Ao analisar a expansão da educação superior no período de 1964 a 1985, a autora destaca que as universidades registraram avanço de 83,79% e as instituições isoladas, de 40,25%. Essas informações podem ser conferidas na Tabela 4.

Tabela 4 - Número de instituições de ensino superior no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1945 a 1985

ANO	UNIVERS.	CRESCIMENTO %	INSTITUIÇÃO ISOLADA	CRESCIMENTO %	TOTAL	CRESCIMENTO %
1945	5	-	293	-	298	-
1964	37	640,00	564	92,50	601	101,68
1971	47	27,30	592	4,97	693	6,33
1975	57	21,28	803	35,65	860	34,59
1980	65	14,04	817	1,75	882	2,56
1891	65	-	811	-0,73	876	-0,68
1982	67	3,08	806	-0,61	873	-0,34
1983	67	-	794	-1,48	861	-1,37
1984	67	-	780	-1,76	847	-1,62
1985	68	1,50	791	1,42	859	1,42

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Real (2008, p. 34).

Real (2008) destaca que nesse período há certa retração na expansão do setor privado, mas que a partir de 1985 se registra uma inversão nos índices de crescimento desse nível de ensino. Na visão de Cunha (2000, p. 181), tal crescimento foi possibilitado pela “[...] nova regulamentação [...] a facilitação foi a regra”. Essa nova vertente da regulamentação alavancou o índice de crescimento das instituições privadas e proporcionou um aumento significativo das instituições isoladas.

Cunha (2000) também indica que, no final dos anos 1980 e no início dos anos 1990, principiou-se um processo de alterações das quais a educação não se isenta, e que seus reflexos são amplamente visualizados ainda nos dias atuais. Para Saviani (2010, p. 11), isso ocorreu porque houve “[...] um deslocamento no padrão do ensino superior no Brasil”, cuja origem o autor localiza “[...] na distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino”. Saviani (2010) também informa que o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (Geres), criado em 1986 pelo então ministro da Educação, Marco Maciel, flexibilizou o processo regulatório e contribuiu para a expansão da educação superior, cooperando com a mundialização do capital educacional.

Refletir sobre os anos 1990, portanto, é de extrema importância para compreender o processo da nova configuração do ensino superior no Brasil. Frigotto (2013) caracteriza essa década como a época das incertezas, marcada pela redefinição da nova ideologia do capital humano, da qualidade total e da regressão das políticas sociais. O Estado associa-se ao capitalismo dominante, base das reformas educacionais que passam a privilegiar a pedagogia das competências, da empregabilidade e do empreendedorismo. Um dos eixos dessa associação é a constituição de um Estado minimalista no sentido social, mas amplo na garantia dos direitos do capital. Desse quadro, de acordo com Saviani (2010, p. 13), “[...] emerge nova mudança caracterizada pela diversificação das formas de organização das instituições de ensino superior alterando-se o modelo de universidade na direção do modelo anglo-saxônico na versão norte-americana”. Essa nova mudança na legislação contribui para o aumento do número de instituições, conforme Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Número de instituições de ensino superior no Brasil, por classificação e porcentagem de crescimento, no período de 1994 a 2003 (ontinua)

Ano	Universidade	Cresc. %	Centro Universitário	Cresc. %	Instituição Isolada	Cresc. %	Total	Cresc. %
1995	135	-	-	-	759	-	893	-
1996	136	0,75	-	-	786	3,56	922	3,14

1997	150	10,30	-	-	750	-4,58	900	-238
1998	153	2,00	-	-	820	9,34	973	8,12
1999	155	1,31	39	-	903	10,13	1097	12,75
2000	156	0,65	50	28,21	976	8,09	1182	7,75
2001	156	-	66	32,00	1169	19,68	1391	17,69
2002	162	3,85	77	16,67	1398	19,59	1637	17,69
2003	163	0,62	81	5,20	1615	15,53	1859	13,57

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Real (2008, p. 53).(conclusão)

Como demonstra a Tabela 5, entre os anos de 1995 a 2003 o aumento do número de instituições educacionais foi “[...] superior ao dobro das instituições existentes, considerando-se um período de oito anos. Esses dados traduzem a essência da concepção de ensino superior que incide nas faculdades como a instituição representativa do setor” (REAL, 2008, p. 50). A seguir a análise reflete sobre a evolução de instituições no período de 2001 a 2010, conforme mostra a Tabela 6.

Tabela 6 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa - Brasil 2001/2010

Ano	Total	Pública						Privada		%	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2001	1.391	183	13,2	67	4,8	63	4,5	53	3,8	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	73	4,5	65	4,0	57	3,5	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	83	4,5	65	3,5	59	3,2	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	87	4,3	75	3,7	62	3,1	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	97	4,5	75	3,5	59	2,7	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	105	4,6	83	3,7	60	2,6	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	106	4,6	82	3,6	61	2,7	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	93	4,1	82	3,6	61	2,7	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	3,0	2.100	88,3

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Brasil (2000).

A respeito da evolução das instituições de ensino superior por categoria, a Tabela 6 evidencia que no período de 2001 a 2010 houve um claro crescimento: de 88,3% para as

instituições privadas; 4,5% para as estaduais; 4,2% para as federais; e 3,0% para as municipais. Em 2010 havia no país 2.378 instituições de educação superior, das quais 278 eram públicas, e 2.100, privadas.

Saviani (2010) pontua que entre os anos de 2003 e 2010 as políticas públicas buscaram a democratização desse nível de ensino, enquanto Real (2008) destaca o aumento das IES privadas em detrimento das públicas. De acordo com o primeiro autor, nesse período, se por um lado houve a retomada de certo índice de investimento nas IES públicas, agenciando o aumento da oferta, o estabelecimento de novas instituições e a criação de novos campi na amplitude do Reuni¹¹, “por outro lado deu-se continuidade ao estímulo à iniciativa privada que acelerou o processo de expansão de vagas e de instituições recebendo alento adicional com o Programa “Universidade para Todos”, o PROUNI” (SAVIANI, 2010, p. 14). A Tabela 7 a seguir contribui para esta reflexão.

Tabela 7 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa - Brasil 2011/2018

Ano	Total	Pública								Privada	%
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
2011	2.365	284	12,0%	103	4,4%	110	4,7%	71	3,0%	2.081	88,0%
2012	2.416	284	11,8%	103	4,3%	116	4,8%	65	2,7%	2.132	88,2%
2013	2.391	279	11,7%	106	4,4%	119	5,0%	54	2,3%	2.112	88,3%
2014	2.368	274	11,6%	107	4,5%	118	5,0%	49	2,1%	2.094	88,4%
2015	2.364	274	11,6%	107	4,5%	120	5,1%	47	2,0%	2.090	88,4%
2016	2.407	275	11,4%	107	4,4%	123	5,1%	45	1,9%	2.132	88,6%
2017	2.448	286	11,7%	109	4,5%	124	5,1%	53	2,2%	2.162	88,3%
2018	2.537	274	10,8%	110	4,3%	128	5,0%	36	1,4%	2.263	89,2%

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Brasil (2019b).

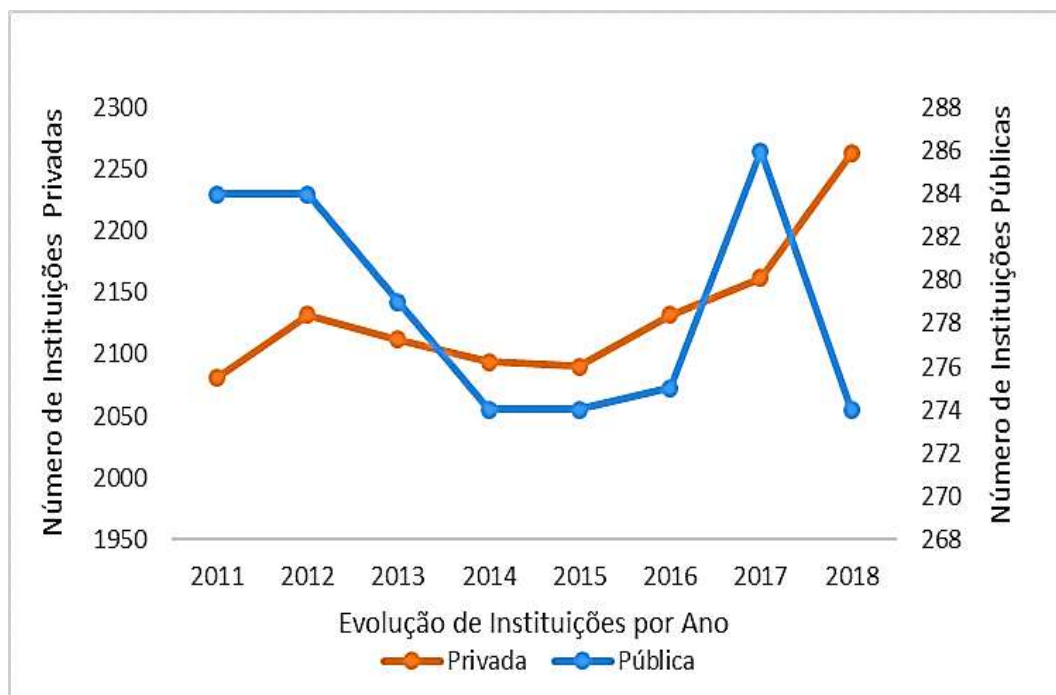
Os dados da Tabela 7 propiciam averiguar que, entre os anos de 2011 a 2018, as instituições de educação superior públicas não passaram por nenhum processo de crescimento considerável, ao contrário, acusaram um decréscimo em quase todos os anos do período em

¹¹ Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

análise, particularmente no ano de 2018, quando atingiu o maior índice de regressão (10,8%). Antagonicamente, observa-se que as instituições privadas mantêm contínuo ritmo de crescimento, que em 2018 atinge seu maior percentual (89,2%).

Em relação à discussão em tela, é necessário destacar a cisão ocorrida pós-agosto de 2016, ocasião do *impeachment* da até então presidente Dilma Rousseff, que alterou profundamente o contexto social, econômico e principalmente político no Brasil, incidindo também sobre as políticas educacionais, e, conseqüentemente, no processo de crescimento das instituições e no embate entre público e privado. Rosa e Martins (2018) assinalam que entre os anos de 2003 e 2010 houve mudanças consideráveis na amplitude do acesso das classes populares ao ensino superior e a descentralização das universidades federais. As pesquisadoras defendem que no período de 2011 a 2015 buscou-se a continuidade das políticas compensatórias do governo anterior. Entretanto, sublinham que, a partir de 2016, os avanços na área da educação passam a ser ameaçados, porquanto a educação superior pública começa a enfrentar um processo de sucateamento, favorecendo a retomada da mercantilização. O Gráfico 7 a seguir corrobora com esta discussão.

Gráfico 7 - Evolução do número de instituições de educação superior por categoria administrativa - Brasil 2011/2018



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Inep/2018 (BRASIL, 2019a).

De acordo com Rosa e Martins (2018), após o *impeachment* de Dilma Rousseff, o governo de Michel Temer assumiu uma proposta de gestão calcada em um neoliberalismo contundente, em detrimento do neoliberalismo moderado, cultivado nos governos petistas. A curva ascendente das instituições privadas e o pico atingido em 2018, revelados no Gráfico 7, retratam que houve uma situação propícia para sua expansão, cabendo destacar que a pequena retração dessa categoria administrativa, em relação à mínima ascendência das IES públicas no ano de 2017, ainda se apresenta como vestígios das políticas públicas setoriais para a educação, vigente até o primeiro semestre de 2016. Contudo, conforme Rosa e Martins (2018), o presidente Temer (2016-2018) chega ao poder atropelando a educação superior pública, visando entregá-la ao setor privado e ao mercado educacional.

Adota-se medidas para reduzir os custos, precarizando o trabalho universitário, caracterizando uma busca clara pela terceirização. A Universidade tem sido fortemente atacada pela máquina estatal, com busca e apreensão de documentos, como aconteceu na Universidade Federal de Santa Catarina e também na Universidade Federal de Minas Gerais, além de professores sendo conduzidos coercitivamente para depoimentos. Há um movimento de repressão tentando calar vozes que são destoantes das políticas do governo [...] (ROSA; MARTINS, 2018, online).

As autoras sublinham que, em meio às ações visando desmontar a educação superior pública, são efetivados atos truculentos. Verifica-se que, tal qual o ocorrido na ditadura militar, vivencia-se, em pleno Estado Democrático de Direito, a violação de direitos, em que professores universitários, antes mesmo da efetividade de uma investigação séria e de culpa comprovada, foram expostos a humilhações, amplamente divulgadas e banalizadas pelos canais midiáticos, gerando até mesmo um ato suicida¹².

Resta claro o movimento em prol do sucateamento das universidades e da educação superior pública, em que de um lado encontra-se o Estado com suas ações truculentas e do outro, os organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que recomenda o fim da gratuidade do ensino superior.

¹² Refere-se ao acontecido em Santa Catarina, quando o reitor Luiz Carlos Cancellier, da UFSC, cometeu suicídio. Segundo a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), “[...] ele era alvo de uma investigação conduzida pela delegada Érika Mialik Marena, ex-coordenadora da Operação Lava Jato, em Curitiba, e da Ouvidos Moucos, em Florianópolis. Acusado de participar de um suposto ‘desvio de mais de R\$ 80 milhões’, ele foi levado para uma cadeia, acorrentado, submetido à revista íntima e ficou em cela de segurança máxima por 30 horas. Dias depois, suicidou-se, deixando um bilhete: ‘A minha morte foi decretada quando fui banido da universidade!!![...]’”. De acordo com a Abrasco, *a investigação foi encerrada pela corporação e agora está sob análise do Ministério Público*, ou seja, sem provas, PF encerra inquérito que levou o então Reitor Cancellier ao suicídio. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/sem-provas-pf-encerra-inquerito-que-levou-reitor-cancellier-ao-suicidio/37766/> Acesso em: 12 mar. 2020.

Tal perspectiva é retomada por Rosa e Martins (2018), ao apontarem que a convergência à privatização atende orientações de organismos multilaterais, principalmente do Banco Mundial, “[...] de uma forma ainda mais contundente do que a praticada pelos governos petistas. Observamos um processo de desmonte da rede federal, que foi fomentada pelos governos anteriores” (online). Para as autoras, o governo Temer atua principalmente na amplitude do financiamento, beneficiando o setor privado em detrimento do público, suprimindo o que se constituiu como direito fundamental.

Sobre os direitos fundamentais da cidadania, Rangel (2012) pontua que eles surgem no início do século XVIII, com a constitucionalização dos denominados direitos naturais do homem, ou seja, direitos considerados inerentes ao ser humano, e evoluem acompanhando o processo de transformação da sociedade, ampliando o conteúdo e o perfil dos direitos fundamentais. Com o entendimento de que a educação superior é um direito social e fundamental, traz-se para a reflexão a Constituição Federal de 1988, que “[...] incorporou várias das reivindicações relativas ao ensino superior” (SAVIANI, 2010, p. 10) e que contribuirá para a questão posta.

A Constituição, aprovada em 5 de outubro de 1988, apresentou 245 artigos e 70 disposições transitórias, tratando de vastíssima gama de assuntos. É a mais democrática Constituição brasileira e a que esboçou maior preocupação com os chamados direitos sociais, incorporando-os ao seu texto (MAGNO, 2008, p. 79).

De acordo com Magno (2008), o texto constitucional de 1988 representa um marco para a educação superior, devido à atenção dispensada a esse nível de ensino.

[A Constituição de 1988] assegura, efetivamente, a educação enquanto bem jurídico, concebendo-a como direito social, nos termos do art. 6º. A educação está disposta no Título VIII, Capítulo III, tendo, pela primeira vez, uma Seção exclusivamente a ela dedicada: a Seção I. Prevê, de modo pontual, pela primeira vez, a educação superior, nos artigos 207, § 1º e § 2º; 208, inciso V; e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) 61; 72, § 2º e § 3º. Inova, ao elevar a educação superior à categoria de bem jurídico (art. 218, § 3º), em função de seu papel fundamental na formação de recursos humanos, na ciência, na pesquisa e na tecnologia. Entroniza a autonomia da universidade à categoria de princípio (art. 207). Abre campo para as discussões sobre a lei de diretrizes e bases para a educação brasileira (art. 22, XXIV). Estabelece a obrigatoriedade do legislador ordinário com o Plano Nacional de educação, plurianual e com objetivos já determinados (art. 214 e seus incisos) (MAGNO, 2008, p. 79).

Dessa forma, a autora ratifica que a educação é um bem jurídico e como tal é assegurado pela Constituição como direito fundamental e social. Nessa amplitude, Rangel (2012, p. 1) afirma que, na qualidade de direito social, a educação é um “[...] ideal de igualdade que

caracteriza os direitos sociais, abarcando um sentido de igualdade material que se concretiza por intermédio da atuação positiva do Estado dirigida à garantia de acesso a bens econômicos, sociais e culturais”.

Conforme estabelece o art. 6º da Constituição (BRASIL, 1988), são considerados direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Já o art. 205 da CF/1988 assegura: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 123). Magno (2008, p. 81) afirma que, com “[...] base no princípio da universalidade, a educação é direito de todos, e a esse valor jurídico é agregado um novo valor, quando determina o titular do dever de prestar o direito”.

Ao discutir sobre o tema, Cezne (2006, p. 12) pontua: “Atualmente, portanto, o direito à educação superior na Constituição Federal pode ser considerado como direito fundamental, mas de proteção mais frágil”. Segundo a pesquisadora, esse é um assunto que merece maiores estudos, “[...] cujos instrumentos precisam ainda ser desenvolvidos através de estudos teóricos e especialmente da sua aplicação concreta pelos tribunais” (CEZNE, 2006, p. 12).

Nessa mesma perspectiva, Magno (2008, p. 82) também mostra a necessidade de mais estudos sobre o direito fundamental à educação, lembrando que “[...] o Estado tem o dever precedente de prestá-la, assim como a família. Isso também implica dizer que o Estado deve fornecer a todos o ensino, de acordo com o que reza a lei maior, nos termos do art. 206”. Conforme apontado, a educação sempre foi historicamente influenciada pelo modelo de Estado em vigência, enquanto o direito à educação superior pública e de qualidade, garantido pela lei maior da República Federativa do Brasil, tem sido ameaçado pelos ditames neoliberais.

Nessa amplitude cabem ainda reflexões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), denominada por Cunha (2003) de LDB minimalista¹³, devido aos impactos provocados por suas determinações e omissões. Para o autor, essa generalização ocorreu tanto em âmbito científico e cultural quanto regional e nacional. Entretanto, ressalta que, “[...] diferentemente da primeira LDB (de 1961), a de 1996 tratou detalhadamente da autonomia universitária, estabelecendo, em dois artigos, contendo uns

¹³ O autor assim a nomeia, porque, segundo ele, a lei “não contém, propriamente, todas as diretrizes nem todas as bases da educação nacional. Elas terão de ser procuradas dentro, mas, também, fora dela. Com efeito, a LDB diz pouco ou quase nada sobre questões tão importantes quanto o Conselho Nacional de Educação (composição, atribuições etc.) ou a avaliação universitária”. (CUNHA, 2003, p.40).

numerosos itens, o que esse tipo de instituição poderia fazer” (CUNHA, 2003, p. 41) A nova lei

[...] reassegurou a possibilidade (negada às instituições isoladas de ensino superior) de criar e extinguir cursos, assim como de determinar o número de vagas de cada um, elementos importantes para a sintonia das instituições privadas com o mercado. As universidades públicas estariam sujeitas a um regime jurídico especial, o qual, ao contrário das demais autarquias, permitir-lhes-ia grande flexibilidade na organização do quadro de pessoal docente e administrativo, tanto quanto no emprego de recursos financeiros. Mas, como esse regime jurídico não foi definido, as universidades públicas, especialmente as federais, permaneceram submetidas a uma pletera de regulamentos que cerceiam sobremaneira suas administrações (CUNHA, 2003, p. 41).

No centro dessa questão concentram-se as reformas educacionais recomendadas por organismo multilaterais, que, segundo Borges (2009, p. 87), objetivam “[...] a redução dos custos e o incremento de uma maior autonomia para as instituições”. Destaca o autor que, no cenário em tela, a autonomia “[...] é entendida como a possibilidade das instituições buscarem novas fontes de recursos, através da realização de parcerias com o setor produtivo, diversificando, assim, suas formas de financiamento” (p. 87). Nesse particular, a compreensão que é estabelecida a respeito da autonomia embasa-se na gestão financeira e administrativa, relegando os princípios didático-científicos e eximindo o Estado de suas obrigações.

O formato institucional merece atenção e análise, já que em 1997, com a nova LDB, foi editado o Decreto n.º 2.306, que “[...] atribuiu um formato peculiar ao sistema de ensino superior, ao projetar importantes modificações no quadro até então existente no que diz respeito à fronteira entre a esfera pública e a esfera privada” (CUNHA, 2003, p. 53). Para o autor, a novidade desse decreto foi a autonomia dada aos centros universitários, “para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, além de outras atribuições definidas em seu credenciamento pelo Conselho Nacional de Educação” (CUNHA, 2003, p. 53). Possuidores de quase toda autonomia universitária, esses centros preenchem, por meio da falácia “[...] reformista oficial, o lugar da universidade de ensino, definida por oposição à universidade de pesquisa, esta, sim, a universidade plenamente constituída” (CUNHA, 2003, p. 54).

Desse modo, o governo cumpre seu papel diante do projeto neoliberal, proporcionando o esvaziamento do Estado e permitindo as privatizações e principalmente o crescimento de instituições privadas no âmbito da educação superior. Transformou, assim, em bem de mercado o que deveria ser um bem de direito, acatando as orientações do capital internacional.

Pesquisadores como Fonseca (1996) ratificam que agências multilaterais caracterizam a educação como mercadoria, afastando-a do rol dos direitos sociais. Para o autor, essas agências preconizam que é necessário estabelecer mecanismos transformadores da educação, em que se vincula a democracia à equidade, mas também à competitividade em nível global, enfatizando-se o progresso técnico.

As agências multilaterais, principalmente o Banco Mundial, reiteram a importância de investimentos em políticas prioritárias para a educação. Entretanto, a concepção de educação que adotam a desvencilha cada vez mais da noção de política pública, de direito social, caracterizando-a como prestação de serviço por instituições públicas ou particulares. Coraggio (1996) esclarece que essas agências multilaterais tecem estratégias pautadas em análises econômicas, as quais condicionam o investimento em países subdesenvolvidos ao cumprimento de metas vinculadas principalmente à educação. Nesse contexto, o Banco Mundial elege a educação não como um direito, e sim como um serviço a ser prestado.

Quando analisadas as propostas dos organismos multilaterais para a educação superior, é possível perceber mais claramente essa descaracterização. Pautando-se nas ideologias apregoadas pela doutrina neoliberal, o Banco Mundial (1994) aponta que esse nível educacional está em crise no Brasil, mesmo reconhecendo a importância da educação superior para o desenvolvimento do setor econômico, por meio da produtividade e da força de trabalho. Para esse organismo, essa crise se dá pela má gestão do financiamento público, sendo necessária uma reforma intervencionista.

Sguissardi (2000) afirma que a reforma universitária seguiu quatro orientações, cada uma delas impregnada de ideologias, as quais interferem nas relações entre a sociedade e o Estado. Trata-se, segundo ele, das mesmas ideologias do Brasil colônia, ou até mesmo das bases da universalização da educação, sobretudo a ideia de um ensino fragmentado, específico para garantir um quantitativo expressivo de mão de obra ao menor tempo e custo possíveis. Ao discorrer sobre a primeira dessas orientações, o autor afirma que o argumento utilizado é o de que “[...] o modelo tradicional das universidades europeias de pesquisa (Humboldt), com estrutura de programas em um único nível, seria custoso e pouco adequado às necessidades dos países em desenvolvimento” (SGUISSARDI, 2000, p. 6).

A segunda orientação, ainda conforme Sguissardi (2000), é caracterizada pela diversificação das fontes de financiamento das instituições estatais e a defesa da extinção da gratuidade dos estudos em IES públicas. O autor considera que nessa orientação os ideais neoliberais estão em evidência, uma vez que exime o Estado de sua responsabilidade pela oferta da educação como direito e a terceiriza, proporcionando lucratividade ao mercado educacional.

Os valores mercadológicos firmados em bases neoliberais ficam mais evidentes nos direcionamentos seguintes. Na terceira orientação, há uma redefinição da função do governo no ensino superior, o que “[...] sugere profundas mudanças na relação do governo com as IES, que deve contar com maior participação da iniciativa privada” (SGUISSARD, 2000, p. 6). O Banco Mundial, nesse caso, concebe o Estado como ineficiente para gerir a educação superior, e por isso deve ser incentivada a criação de instituições privadas, que seriam as fomentadoras de incentivos fiscais. Tais inferências encontram respaldo nos discursos referentes à qualidade ou à não qualidade educacional, e não por outro motivo a quarta orientação prioriza os objetivos da qualidade e da equidade, e “[...] reserva para o governo o credenciamento, a fiscalização e a avaliação das IES, além da distribuição dos recursos estatais sob critérios de desempenho, como ocorreria no Chile” (SGUISSARDI, 2000, p. 6). A posição do Banco Mundial, nesse caso, é a favor da ação do Estado na educação superior como fiscalizador, normatizador e avaliador.

Essas e outras orientações apresentadas pelo Banco Mundial e por outros organismos multilaterais, quando acatadas pelo poder local causam sérios problemas para a educação superior, pois, uma vez tomadas como direito público e dever do Estado, acabam contribuindo para a expansão do setor privado. É o que ressalta Cunha (2003, p. 56):

O grande crescimento das universidades privadas [...], especialmente desde 1995, fez com que se invertessem os termos da inequação tradicional do ensino brasileiro. Com efeito, os estudantes matriculados em universidades sempre foram minoria diante dos seus colegas das faculdades isoladas. Mas a situação foi recentemente revertida, pois, em 2002, cerca de 2/3 do alunado já frequentavam cursos em universidades, contingente esse majoritariamente situado no setor privado.

Durante o período de 1995 a 2002, segundo Cunha (2003), as instituições de ensino superior federais sofreram com a falta de recursos, diferentemente das instituições privadas, que, além dos recursos próprios à natureza de uma atividade mercantil, recebiam, visivelmente, benefícios do Estado. Diante disso, o autor faz a seguinte pergunta: “[...] como deixar de pensar que o sucateamento do setor público do ensino superior correspondia a um intento deliberado?” (p. 58).

A partir da discussão empreendida até aqui, observa-se que, desde os seus primórdios, a luta por uma educação superior pública como direito fundamental da cidadania é um processo que ainda está em curso. Entretanto, as orientações e interferências de organismos multilaterais nas políticas públicas sociais, em específico na educação, acarretaram certa flexibilização da legislação para a área, o que culminou na expansão exacerbada desse nível de ensino no setor privado.

Como consequência de tal flexibilização, Saviani (2010) afirma que o processo expansivo, além de se direcionar favoravelmente às instituições privadas, também se pautou no oferecimento de cursos desvinculados de uma formação mais sólida¹⁴, relegando a educação superior brasileira a um padrão de qualidade menos exigente. Promove-se, assim, uma descaracterização do papel desse nível educacional, que é a formação de intelectuais de alto nível.

Outra consequência das intervenções dos organismos multilaterais consentidas¹⁵ pelo poder nacional, conforme Macário (2018), foi a edição de políticas educacionais voltadas para a massificação da educação superior, desvinculando-a do seu teor social: “É possível observar que a massificação se dera fundamentalmente pela via privada, obrigando as camadas subalternas a comprarem o que deveria ser um direito” (p. 6). O autor aponta que o setor privado se beneficiou da flexibilização da normatização da área, o que trouxe grandes riscos para as IES públicas, dentre eles, o “[...] da possível diminuição das instituições e das matrículas no setor público decorrentes da crise de financiamento em que foram jogadas as universidades federais na atualidade” (p. 12)

Macário (2018) também aponta que, em meio ao risco da diminuição das matrículas nas IES públicas, surge como possibilidade remota a retomada de sua expansão. O autor alerta, contudo, ser possível que essa expansão “[...] se dê pela criação, em maior número, de instituições não universitárias, instituições que não mantenham a obrigatoriedade do tripé ensino-pesquisa-extensão e se dediquem a fornecer aulas apenas, como é característico do setor privado” (p. 12). Destaca ainda que, deixando de ofertar a pesquisa e a extensão, o setor privado transforma a educação superior em uma educação terciária, ou pós-secundária, conforme denominação dada pelos organismos multilaterais, demonstrando que seguem a ideologia mercantil: menor custo e tempo, contudo, maior produção.

Verifica-se que, apesar da falácia de uma educação salvadora e do discurso redentor, são reveladas as verdadeiras razões que embasaram as reformas universitárias e às quais foram submetidos os direitos sociais. Nesse sentido, cabe citar Chauí (1999), que chama a atenção para a importância da luta contra a alienação do sujeito no duelo de classes, evidenciando que o primeiro passo é aceitar que a sociedade, nos moldes do capital, é dividida em classes e possui interesses contraditórios. É dessa forma, portanto, que o embate entre o público e o privado

¹⁴ Como falta de formação mais sólida, Saviani (2010) refere-se à ausência de pesquisa e extensão nas instituições privadas.

¹⁵ A tese defendida por Silva (1999) é a de que a intervenção das instituições financeiras internacionais nas políticas para a educação pública conta com o consentimento do governo federal e de parcelas dos estados e das elites dirigentes para a sua efetivação, sob a aparência de políticas para a realidade nacional.

vem se firmando na história da educação. É nítido que a partir dos anos de 1990 essa situação se torna mais intensa, e a própria LDB n.º 9.394/1996 contribui para seu agravamento.

É em meio a esse processo expansionista da educação superior, que a LDB n.º 9.394/1996 regulamenta uma nova modalidade educacional¹⁶, a educação a distância. Essa lei não dedicou um capítulo ou uma seção específica à EaD, sendo esta relegada apenas às Disposições Gerais e Transitórias, nos artigos 80 e 87. Talvez esse fato tenha acontecido em decorrência do seu caráter minimalista, omissivo no que deveria ser a base da educação nacional, conforme apontado por Cunha (2003), o que, em bases neoliberais, não se isenta de intencionalidade. Ambos os artigos expressam a amplitude do reconhecimento da educação a distância como modalidade, bem como a sua utilização em todos os níveis e modalidades educacionais, aspectos que desenvolveremos com maior propriedade a seguir, na subseção 2.3.

Em arremate, é importante sublinhar que a educação é um direito social de caráter fundamental que deve ser garantido a todos, com qualidade social referenciada, e um dever do Estado. Nesse rol de direitos, mesmo sem instrumentos jurídicos específicos, encontra-se a educação superior e a educação superior a distância, que também devem ser defendidas segundo os mesmos princípios. Diante de tais constatações, cabe ainda elucidar alguns pontos sobre as concepções, estrutura, trajetória e organização da EaD. Na próxima subseção, serão tecidas algumas considerações sobre essas e outras questões que permeiam a formulação e a materialização da modalidade da educação a distância no Brasil.

2.3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: CONCEPÇÃO, ESTRUTURA, TRAJETÓRIA E ORGANIZAÇÃO

Nesta subseção apresentam-se alguns fatores que embasam a concepção, a estrutura, trajetória e a organização da EaD. Os estudos ratificam que as experiências com esse modelo educacional não são recentes, tampouco surgiram ancoradas nos avanços midiáticos ou virtuais. Conforme Aretio (2006, p. 55), “[...] existem autores que se voltam às mais antigas civilizações para encontrar as origens do ensino por correspondência, cerne da atual educação a distância”. Nessa linha de pensamento, Marcelino (2011, p. 135-136) remonta aos primórdios da educação a distância, situando seu surgimento na Idade da Pedra, por causa das escrituras rupestres:

¹⁶ Com a aprovação da LDB/1996, a educação a distância ganha características próprias e diferenciadas. A principal foi seu reconhecimento como modalidade de ensino.

[...] esta forma de comunicação também é considerada por alguns autores como a forma mais primitiva de educação a distância, pois, desta forma, o emissor poderia transmitir seus conhecimentos a um receptor que não necessitava estar presente no mesmo tempo e espaço. As técnicas de caça, pesca entre outras eram registradas nas paredes das cavernas e posteriormente poderiam ser consultadas por outros que por ali passassem.

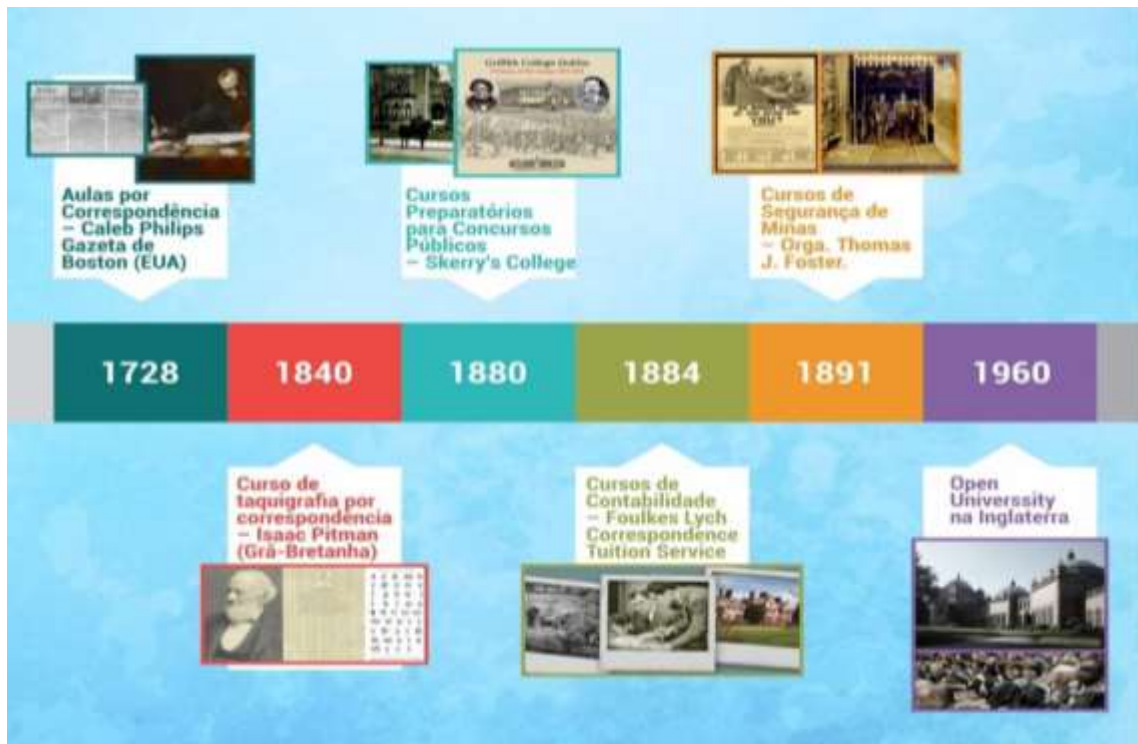
Ainda conforme explica Marcelino (2011), o homem das cavernas, em sua forma mais primitiva, já se comunicava a distância, passando informações e conhecimentos necessários aos modos de sobrevivência da época. Os estudos de Virtuoso (2008) atestam que, nesse período, a educação se constituía instintivamente como um mecanismo de sobrevivência, e por meio do ensinamento dos mais velhos aos mais novos sobre armas, caça, colheita e garantia da perpetuação da espécie. Esse conhecimento, todavia, nem sempre era transmitido presencialmente. Dessa forma, a ideia de a educação a distância ter se iniciado na Idade da Pedra torna-se aceitável, se adotado o conceito simplista desenvolvido por Bastos, Cardoso e Sabbatini (2000), de que a modalidade a distância é qualquer forma de educação em que o professor se encontre distante do aluno.

Maia e Mattar (2007, p. 21) ponderam que “[...] alguns autores consideram as cartas de Platão e as Epístolas de São Paulo exemplos iniciais e isolados de exercícios de educação a distância”, enquanto outros afirmam que a EaD “[...] se tornou possível apenas com a invenção da imprensa, no século XV”. Efetivamente o advento da escrita foi de grande importância para os processos comunicacionais e os registros documentais, pois caracteriza um momento da história da educação, com a emergência dos materiais impressos. A partir desse invento, a EaD ganha força:

[...] provavelmente a primeira notícia que se registrou da introdução desse novo método de ensinar a distância foi o anúncio das aulas por correspondência ministradas por Caleb Philips (20 de março de 1728, na Gazette de Boston, EUA), que enviava suas lições todas as semanas para os alunos inscritos. Depois, em 1840, na Grã-Bretanha, Isaac Pitman ofereceu um curso de taquigrafia por correspondência. Em 1880, o Skerry’s College ofereceu cursos preparatórios para concursos públicos. Em 1884, o Foulkes Lynch Correspondence Tuition Service ministrou cursos de contabilidade. Novamente nos Estados Unidos, em 1891, apareceu a oferta de curso sobre segurança de minas, organizado por Thomas J. Foster (NUNES, 2014, p. 1).

As origens da educação a distância levantadas tanto por Maia e Mattar (2007) quanto por Marcelino (2011) são passíveis de serem aceitas e levam a inferir que, se as experiências primitivas ou as de Paulo não se constituíram integralmente na efetividade do que seja a EaD nos dias de hoje, elas demonstram que a formulação da ideia não é deste tempo. A imagem da Figura 4 traça a linha do tempo das primeiras experiências mundiais em EaD.

Figura 4 - Linha do tempo das primeiras experiências de EaD



Fonte: Elaborada pela autora, com base em Nunes (2014).

A Figura 4 retrata as primeiras experiências com EaD e, nesse sentido, cabe observar que paralelamente à evolução da modalidade ocorrem transformações tecnológicas que vão contribuindo para o seu desenvolvimento. Nesse contexto, as tecnologias são entendidas como o conjunto de leis, teorias ou conhecimentos científicos voltados para a resolução de problemas, ou seja, como instrumentos usados nesse processo e aqueles que podem ainda surgir, conforme pontua Grinspun (2009). Segundo a autora, ao longo da história mudanças diversas aperfeiçoaram os instrumentos tecnológicos, cujo incremento é uma realidade constante nos últimos tempos. Na vertente do capital, a tecnologia impacta a maioria dos povos em suas culturas, diferenciando seu modo de vida em muitos sentidos. Nessa perspectiva, afirma Kenski (2012, p. 15):

Desde o início dos tempos, o domínio de certas informações distingue os seres humanos. Tecnologia é poder. Na Idade da Pedra, os homens que eram frágeis fisicamente diante dos outros animais e das manifestações da natureza conseguiram garantir a sobrevivência da espécie e sua supremacia, pela engenhosidade e astúcia com que dominavam o uso de elementos da natureza.

Kenski (2012, p. 17) ainda destaca que “[...] os vínculos entre conhecimento, poder e tecnologias estão presentes em todas as épocas e em todos os tipos de relações sociais”. Assim,

entende-se que o mais importante sobre a inclusão das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) na educação é a apreensão global da sociedade e como essas probabilidades se estabelecem. É o que assegura Almeida (2005, p. 58):

Os homens vão se tornando desiguais pela diferente apropriação que fazem do conhecimento técnico-científico. Já não é mais a pequena desigualdade hereditária de talentos que se apresenta como origem das desigualdades sociais. A divisão e especialização do trabalho também aprofundam mais o fosso da divisão entre os que fazem sem dominar o saber, e os que sabem, decidem e têm o poder.

O autor evidencia que as desigualdades se firmam conforme a apropriação do conhecimento técnico-científico, conhecimento este que ao longo dos tempos se constitui mediante as mudanças tecnológicas. Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), em estudos sobre essa temática, dividem os processos de mudanças em três períodos, cada um dos quais com especificidades que interferem na sociedade de acordo com o avanço tecnológico vivenciado em cada período. Para esses autores, tais intervalos de tempo se definem por características diferenciadas observadas no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 - Revolução científica e tecnológica

PERÍODO	REVOLUÇÃO	CARACTERÍSTICA	TECNOLOGIAS
Fim do século XVII	Primeira Revolução Industrial	Nasce do processo de industrialização na Inglaterra. Caracteriza-se pela passagem da sociedade agrária para a industrial, com substituição do trabalho humano pela energia e máquina a vapor. Amplia-se a divisão do trabalho, da qual surge o proletariado.	Máquina a vapor, aço, ferrovias, prensa tipográfica, máquina de fiar portátil e de tear automático, relógio de pulso, termômetro de mercúrio, comida enlatada e paraquedas.
Segunda metade do século XIX	Segunda Revolução Industrial	Produção em massa e ampliação do trabalho assalariado, racionalização da produção, fragmentação, hierarquização, individualização e especialização de tarefas, escola, indústrias profissionalizantes e operário padrão.	Aço, energia elétrica, petróleo, indústria química, meios de transporte público. Desenvolvimento de meios de comunicação, lâmpada elétrica, máquina de escrever, plásticos e sintéticos.
Segunda metade do século XX	Revolução Tecnológica	Acelera e aperfeiçoa meios de transporte e comunicações, transforma a ciência e a tecnologia em matérias-primas por excelência, produção automática, autocontrolável e autoajustável por meio de processos ajustáveis e de robotização, gestão e organização do trabalho mais flexível e integrado globalmente.	Produção de sintéticos, microeletrônica, cibernética, tecnorrônica, microbiologia, biotecnologia, engenharia genética, robótica, informática química fina, fibra óticas e chips.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Libâneo, Oliveira e Toschi (2012).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) demonstram que, no decorrer da história, as transformações tecnológicas desencadearam a industrialização, a ampliação do trabalho

assalariado, a racionalização da produção, acelerando e aperfeiçoando os meios de transporte e comunicações, o que culminou em processos de trabalho mais flexíveis e integrados globalmente. Além desses três períodos, Santaella (2003) aponta a revolução digital como um dos mecanismos que favoreceram a globalização, porquanto as tecnologias digitais tornaram-se a marca desse tempo. A autora ressalta que, impulsionada pela informatização, a cultura digital, ou cibercultura, ganha novas dimensões no século XX, período em que se vivencia a revolução informacional, desenvolvida para impactar as sociedades. Esses eventos causam alterações no espaço e no tempo da comunicação, que, por conseguinte, transformam as formações culturais interferindo no processo educacional.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) destacam também que, com a revolução informacional, desenvolveu-se uma nova forma de exclusão social, que propiciou a formação de duas categorias antagônicas: a dos que têm o monopólio da informação e a dos excluídos desse processo. Para os autores, somente os proprietários privados têm acesso às informações, atuais, verdadeiras e criadoras, a partir das quais se capacitam para as tomadas de decisões. “A informação de livre circulação [...] é em geral tratada pelos *mass media*, que exercem, em grande parte, papel de entretenimento e de doutrinação das massas” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 69). Ponderam que essas informações geralmente não possuem conteúdo, mas que contribuem com a formação de uma cultura de massa a favor do capital global.

Não é demais lembrar que, de acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 59), “[...] boa parte dos autores levam a crer que as mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais e educacionais decorrem, sobretudo, da aceleração das transformações técnico-científicas”. Conforme os autores, disseminou-se a ideia de que, com a utilização intensa da ciência e da técnica, o trabalho humano seria consideravelmente diminuído; todavia, ressaltam que se verifica “[...] nessa compreensão, um determinismo tecnológico que não corresponde inteiramente à realidade¹⁷” (p. 60). Lembram que é a partir da ação humana e dos jogos de interesses que as transformações técnico-científicas acontecem.

Resta claro, como pontua Dourado (2008, p. 893), que “[...] tal processo não é resultante, em si mesmo, do avanço tecnológico, mas sim das novas formas de acomodação histórica do

¹⁷ Em Antunes (2018), observa-se que, apesar das reformulações pelas quais passaram o período analisado por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), ainda permanece certo determinismo tecnológico. Segundo o autor, as tecnologias apresentam a ilusão de uma nova era de felicidade, em que o mundo do labor supera sua dimensão de sofrimento. Ao tecer argumentos contrários a essa visão, o autor expõe que o mundo das tecnologias digitais se principia no universo mineral, ancorando-se na exploração intensificada do trabalho, e reitera que essas tecnologias se constituem a partir do vilipêndio da superexploração humana.

modo de produção capitalista que alteram as formas de sociabilidade e, conseqüentemente, a relação entre as forças sociais”. O autor não nega a influência tecnológica no processo educacional, mas alerta para a necessária reflexão sobre o processo de apropriação dessas tecnologias. No centro destas questões, Kramer (1999) assegura que existe uma analogia entre a EaD e as tecnologias da comunicação, pois estas são elementos capazes de oportunizar diferentes metodologias na oferta da EaD.

Nessa direção, constata-se que a tecnologia é uma realidade na sociedade contemporânea, afeiçoando atitudes e modos de vida. É conhecido seu potencial educacional, principalmente na educação a distância, que mediante mecanismos diversificados propicia a oferta de cursos de maneira virtual. Entretanto, a questão posta está em como são concebidas as tecnologias nesse processo. Nos parágrafos anteriores, observou-se que já não é aceitável abordá-las como um fenômeno desconexo da dinâmica social, alicerçado por uma discussão reducionista de cunho técnico-científico, uma vez que, conforme destacado, a questão relacionada às tecnologias é política. Entende-se e enfatiza-se o papel das TIC no desenvolvimento da EaD, entretanto, ratifica-se que é preciso saber analisar os papéis que lhes são atribuídos.

Nessa amplitude, não é possível conceber uma educação a distância com qualidade social, na qual “[...] os espaços planejados para a socialização e o diálogo são ocupados pela burocratização e automação”, tal como pontua Lobo (2011, p. 54). A autora aponta que essa seria uma forma de ratificar a noção conservadora de educação, considerando-a apenas como ato técnico, despolitizando-a. Nesse particular, a pesquisadora indica que os modelos de EaD que buscam formar cidadãos emancipados precisam se abster de propostas tecnicistas que centram a educação na técnica mecanizada e descontextualizada.

É notório que, junto com as concepções de tecnologia e os modelos utilizados ao longo dos tempos, emergem as teorias, os conceitos e as definições sob os quais a EaD se materializa. Com base nos estudos analisados, averiguou-se “[...] que não existe um termo e uma definição de EaD universalmente aceitos por teóricos, instituições e demais profissionais desse campo educacional” (RUAS, 2016, p. 29). Essa afirmação da autora permite concluir que, assim como o conceito de educação é passível de diversas concepções, o de educação a distância também o é, pois são elementos constituídos por meio da história e da cultura, marcados pelos contextos socioeconômicos e políticos de um povo, ainda que por interesses em disputa.

É nesse quadro que se formam as bases teóricas que fundamentam a educação a distância e sobre as quais esta pesquisa se propõe refletir sobre os conceitos que a embasam. Assim analisam-se concepções decorrentes de visões simplistas e primitivas de EaD; outras que pensam a modalidade de forma padronizada e orientada por princípios econômicos ou por

visões tecnicistas calcadas em bases behavioristas; e, por fim, definições fundamentadas no pleno desenvolvimento das capacidades humanas.

Dessa forma, estas reflexões sobre os conceitos de EaD têm como base quatro categorias distintas: as primitivas, as tecnicistas, as economicistas e as humanistas. Tais concepções serão brevemente abordadas, buscando fundamentar este estudo e, por fim, investigar como são apresentadas na legislação para a modalidade, bem como o que revelam e o que velam a respeito da qualidade da educação superior a distância.

A primeira categoria é definida como conceitos primitivos e simplistas. Nesse grupo refletimos sobre o conceito trabalhado por Bastos, Cardoso e Sabbatini (2000), que partem do princípio de que a EaD é qualquer forma de educação em que o professor se encontra distante do aluno. Os autores desenvolvem essa teoria a partir da ideia de que o homem primitivo interagia com seus pares, mesmo quando distantes uns dos outros, por meio de linguagens ou representações em rochas. Também nessa categoria está a teoria de Maia e Mattar (2007), que, conforme visto anteriormente, encontram nas cartas de Platão e nas Epístolas de São Paulo as raízes da educação a distância. Nessa vertente são desconsiderados os processos organizacionais e pedagógicos, e também o planejamento característico da educação formal. Essa é uma ideia pouco desenvolvida pelos estudiosos da área.

A segunda categoria representa as teorias instrucionais defendidas por Michael Moore, pesquisador que, segundo Lobo (2011), foi pioneiro na conceitualização da EaD. Conforme a autora, Moore foi consultor do MEC nos anos 1980, quando introduziu sua teoria no país, corrente epistemológica que ainda hoje exerce importante influência na condução da educação a distância no Brasil. Para Moore (2007), as instituições são responsáveis pela oferta e qualidade dessa modalidade, e, por isso, considera as estruturas organizacionais como fundamentais. Observa-se na teoria desse pesquisador a preocupação com a elaboração de materiais didáticos, a formação e outros, como pilares institucionais da oferta. Belloni (1999), ao discorrer sobre o assunto, considera que a teoria de Moore representa fielmente as correntes norte-americanas, nas quais são reforçadas as tecnologias e a composição organizacional como principal estrutura da EaD.

Para Moore (2007, p. 101), a educação a distância deve ser efetivada de forma combinada entre mídias e tecnologias, pois,

[...] nenhuma tecnologia isoladamente tem possibilidade de atender a todos os requisitos de ensino e aprendizado de todo um curso ou programa completo, [...]. Usar uma mescla de mídias resulta em diferenças de estilo ou de capacitação no aprendizado do aluno.

De acordo com o pesquisador, a escolha e a utilização adequadas de tecnologias e mídias, bem como a sua mesclagem, é que irão garantir a qualidade de um curso.

Dessa forma, o conceito definido por Moore (2007) para a EaD é o de um aprendizado planejado, que ocorre quando professores e alunos estão separados pelo tempo e espaço, sendo as técnicas e as tecnologias organizacionais e administrativas os principais agentes desse processo. Para o autor, a EaD é um sistema composto por partes indispensáveis e que devem agir em harmonia. Lobo (2011, p. 48) ressalta, porém, que “[...] para a compreensão do sistema, é necessário estudar as partes do todo isoladamente e entender os seus efeitos nas demais, para que se possa diagnosticar, quando for o caso, qual delas não está operando satisfatoriamente”.

Ainda conforme Lobo (2011, p. 49), nessa visão sistêmica defendida por Moore, “[...] todas as decisões devem ser tomadas pelos organizadores dos programas, incluindo até, e principalmente, as decisões sobre o que deve ou não ser ensinado em determinado curso a distância e de que modo”. Aponta ainda que essa teoria concebe a elaboração prévia de todo o processo do curso em educação a distância como fator determinante para a sua oferta com qualidade.

Nesse quadro, cabe observar a concepção desenvolvida por Landim (1997), que parte da combinação de diversas tecnologias e da possibilidade de oferta de estudos individuais ou coletivos, e de Moran (2002, p. 1) que apresenta a EaD como

[...] Um [...] ensino/aprendizagem onde professores e alunos não estão normalmente juntos, fisicamente, mas podem estar conectados, interligados por tecnologias, principalmente as telemáticas, como a Internet. Mas também podem ser utilizados o correio, o rádio, a televisão, o vídeo, o CD-ROM, o telefone, o fax e tecnologias semelhantes.

Esses conceitos mostram que a ênfase é dada às tecnologias, assinalando a inversão do seu papel na educação de meio para fim, acepção que conversa com a teoria de Michel Moore. Por fim, concorda-se com Lobo (2011, p. 54) quando a autora assegura que, “[...] pela visão de Moore, o ato de educar é substituído pela transferência de conhecimentos entre os sistemas organizacionais e os alunos apresentados de forma abstrata”. A autora considera que a concepção tecnicista desenvolvida por Moore subjugua as probabilidades da EaD a um severo domínio gerencial como forma de garantir a eficiência e a eficácia.

Avançando na discussão, apresenta-se a terceira categoria, que é embasada em fundamentos economicistas. Desenvolvida por Otto Peters, é concebida como a teoria da produção industrial. Para o autor, a EaD é

[...] um método racionalizado (envolvendo a definição de trabalho) de fornecer conhecimento que (tanto como resultado da aplicação de princípios de organização industrial, quanto pelo uso intensivo da tecnologia que facilita a reprodução da atividade objetiva de ensino em qualquer escala) permite o acesso aos estudos universitários a um grande número de estudantes independentemente de seu lugar de residência e de ocupação (PETERS, 1983, p. 111).

O pesquisador compara a educação a distância a um processo industrial, e por isso defende a aplicação dos métodos de produção em massa na modalidade. Lobo (2011, p. 57) considera que, para Peters, “[...] a educação a distância é a forma mais industrializada de ensinar e aprender, e, quando é proposta como produto, sendo desenvolvida por meio de técnicas industriais, não há muita diferença entre um carro e uma aula”. Segundo a autora, essa concepção se embasa nos modelos de produção fordistas, sendo complementar à era industrial e tecnológica.

Vale notar que a teoria de Peters, apesar de ser passível de críticas e de apresentar uma visão que, de certo modo, desfigurou a EAD, auxiliou a sua expansão no Brasil, visto que não só a caracterizou como um modelo industrial aplicável, como a tornou um tipo de educação replicável, pois defendia a reutilização dos materiais e a reprodução dos cursos, estimulando sua adoção, pautada, sobretudo, nos supostos ganhos de escala gerados pelo atendimento de massa e na redução de custos de produção, transformando-a em um atrativo irresistível ao mercado do ensino superior na década de 1990, em sua maioria privado (LOBO, 2011, p. 58).

Ainda conforme Lobo (2011), Peters tem avançado em sua teoria, entretanto, continua ligado às chamadas sociedades pós-industriais. A teoria economicista teve forte impacto no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990, propiciando o crescimento de IES privadas. A autora assegura que esse foi um dos contextos da expansão da educação superior a distância, em que o mercado educacional visualizou novas oportunidades regadas pela promessa de baixo investimento e alto retorno. Para ela, essa teoria instituiu no mercado grandes expectativas advindas da implementação de programas de baixo custo, oferecidos a um grande contingente de alunos e automaticamente com altas taxas de lucros (LOBO, 2011). A autora destaca que essa teoria se consolidou devido o contexto histórico pelo qual passava o país, ou seja, o de intensificação de políticas neoliberais.

Cabe aqui abrir um parênteses e citar Litwin (2001, p. 20), para quem é inviável a

produção de EaD a baixo custo, porquanto “[...] as boas propostas de educação a distância nunca implicaram o barateamento dos custos, mas, fundamentalmente, o compromisso do país ou da região com a educação pública”. A autora deixa claro que uma EaD de qualidade implica investimentos. Volta-se aqui a Lobo (2011, p. 63), que afirma que as teorias primitivas, as tecnicistas e as economicistas “[...] têm se mostrado insuficientes em suas análises, e, hoje em dia, são discutidas as possibilidades da EAD além das abordagens economicistas ou instrucionais/tecnicistas”.

Diante desse apontamento, passa-se então a discutir a quarta categoria conceitual da EaD, a dos fundamentos humanistas, bem como as teorias de autores contemporâneos que a concebem como educação que é. Busca-se a compreensão e a materialização da EaD para além das técnicas, das tecnologias, da produção industrial ou da visão economicista, para concebê-la “[...] como um objeto de emancipação individual e social, que, em um processo dialético, não só transforma a sociedade como por ela é transformada” (LOBO, 2011, p. 63).

Assim, pensar a educação a distância sob a perspectiva humanista é pensá-la como direito de todos. Não por outro motivo, essa concepção se embasa no princípio de educação libertadora, alicerçada na dialogicidade e no fundamento de que, conforme pontua Freire (2005), ensinar não é transmitir informações. O autor sublinha que a educação, na perspectiva humanista, tem como base o diálogo, a intencionalidade, a ação e a reflexão, e por isso deve oferecer suporte pedagógico, didático e organizacional. Nesse sentido, entendendo a educação a distância como educação que é, Belloni (2002, p. 156) afirma:

A EaD é uma modalidade de ensino, ou seja, deve ser compreendida como um tipo distinto de oferta educacional, que seus principais elementos constitutivos (que a diferenciam da modalidade presencial) são a descontiguidade espacial entre professor e aluno, a comunicação diferida (separação no tempo) e a mediação tecnológica, característica fundamental dos materiais pedagógicos e da interação entre o aluno e a instituição.

A autora destaca a questão pedagógica e aponta a mediação tecnológica como um dos principais elementos constitutivos do processo, cujo centro, entretanto, coloca na interação entre os sujeitos. Conforme Belloni (2001, p. 58), a interação “[...] é a ação recíproca entre dois ou mais atores onde ocorre intersubjetividade, isto é, encontro de dois sujeitos – que pode ser direta ou indireta (mediatizada por algum veículo técnico de comunicação, por exemplo, carta ou telefone)”. A estudiosa afiança que a interação é uma característica pessoal que abarca alunos e professores em uma situação de aprendizagem a distância. Logo, o meio utilizado não é a questão central, ele é apenas o facilitador da interação.

Nessa escala, cabe apresentar a concepção de educação a distância desenvolvida por Toschi (2001, p. 81), que a considera como “[...] uma modalidade de ensino que se acrescenta às experiências existentes, de forma a democratizar o acesso à formação inicial ou continuada de milhares de profissionais da educação neste país”. A autora ratifica a EaD como uma forma de democratização do acesso à educação superior, e por isso não a reduz a um caráter meramente tecnológico. Toschi (2013) certifica que as analogias presença/ausência e distância/proximidade assumem novas estaturas na EaD online: “EAD não é sinônimo de educação online, assim como presença não é antônimo de distância. O antônimo de presença é ausência. EAD não é estar ausente e isso quer dizer que pode haver presença na distância. A presença é virtual, mas é presença!” (TOSCHI, 2013, p. 24).

Com olhar aprofundado sobre as probabilidades da educação a distância enquanto modalidade educacional com indiscutível papel social para a formação crítica e emancipadora do educando, Lima, D. (2014b, p. 60) apresenta a modalidade como:

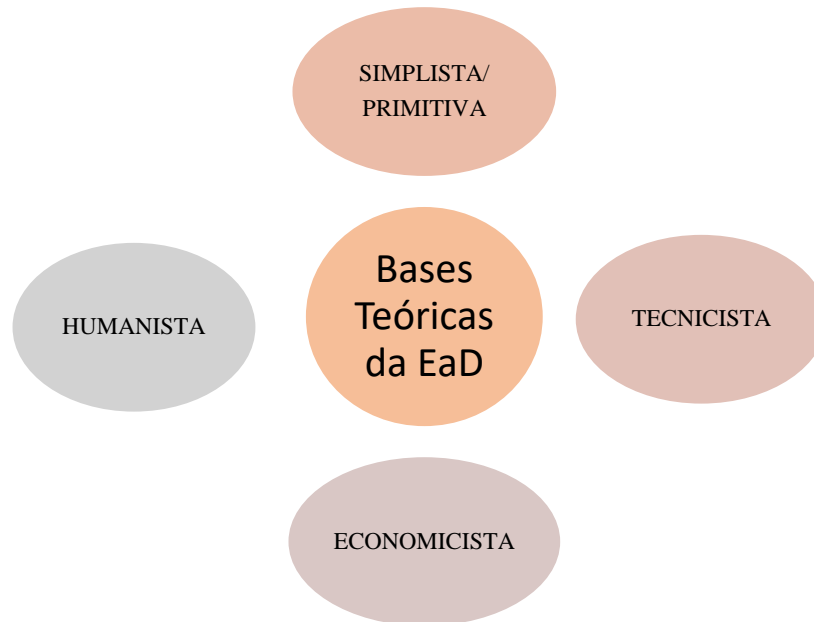
[...] uma prática social educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora.

Na concepção da autora, a EaD desenvolve-se em uma arquitetura pedagógica. De tal modo, essa modalidade educacional vista por tal concepção, constitui-se de especificidades como: modelagens, processos, estilos e métodos. A pesquisadora aponta que sob essa concepção, a arquitetura se articula a favor de uma prática de formação crítica.

A oferta da EaD como uma modalidade da educação é, conforme Lima, D. (2014b), dever do Estado e direito de todos, e deve ser ofertada com qualidade. No conceito desenvolvido pela autora, constata-se a possibilidade de a EaD ser mecanismo de coesão social e dialógica em que se utiliza a tecnologia como meio e de maneira significativa, buscando não a instrução ou o treinamento, e sim a formação crítica, cidadã e emancipadora do sujeito.

A legislação brasileira também apresenta algumas definições de EaD, as quais serão tratadas posteriormente. Para o momento, cabe sintetizar que a modalidade pode ser conceituada conforme mostra a Figura 5 a seguir.

Figura 5 - Bases teóricas da EaD



Fonte: Elaborado pela autora

De acordo com o exposto, verifica-se ainda que, na perspectiva de Belloni (2001), Toschi (2001), Faria (2011), Lima, D. (2014a) e outros, a EaD é considerada como modalidade educacional. Mas não é demais destacar que essa não é a única perspectiva de entendimento da educação a distância, porquanto há alguns teóricos, tal como Lemgruber (2008), que afirmam que a EaD não é uma modalidade, e sim uma forma educacional. Há, porém, também aqueles que a compreendem como uma metodologia de ensino. De acordo com o Parecer CNE/CES n.º 564/2015, a EaD é mais que uma metodologia de ensino, pois seu processo pedagógico é mais abrangente, uma vez que articula espaço e tempo e é organizada na tríade metodologia, gestão e avaliação (BRASIL, 2015d). Nessa perspectiva, Lima, D. (2014a) e Faria (2011) também asseguram que a EaD é uma modalidade educacional devido a seus processos de ensino e aprendizagem, comunicativos e gestão. “Trata-se de questão fundamental, pois a compreensão da EaD como mera metodologia é reducionista e tecnicista” (BRASIL, 2015d, p. 13).

Vale destacar que esta pesquisa adota o conceito de educação a distância de Lima, D. (2014b), uma vez que defende a a EaD como educação, constitutiva e constituinte de justiça social, que preza pela qualidade socialmente referenciada e pelos direitos democráticos do cidadão. Por isso, entende-se que a EaD se efetiva como bem público, gratuito e dever do Estado, e não na perspectiva massificadora e com fins mercadológicos.

A partir destas considerações, acredita-se ser necessário refletir também sobre algumas terminologias que transitam no campo da educação a distância, conforme suas inúmeras denominações (MAIA; MATTAR, 2007).

2.3.1 Terminologias da EaD: concepções e implicações

Formiga (2009) aponta que a abrangência de uma ciência pode ser delimitada por sua terminologia, e recomenda cuidado com a utilização dos termos, por estarem impregnados pelo que denomina “armadilha terminológica”. Observa-se que a terminologia da EaD representa mais que uma armadilha, como acredita o autor. Ao discorrerem sobre o assunto, Moore e Kearsley (2010) consideram que a partir da constituição das terminologias erigem-se implicações para a área. Buscando contribuir com essa temática, o Quadro 5 a seguir traz alguns termos comumente utilizados como “sinônimos” (RUAS, 2016), destacando suas principais características e especificidades.

Quadro 5 - Terminologias utilizadas na educação a distância (continua)

Nº	Terminologias	Características/Especificidades/Tecnologias
01	Educação a Distância	“Maneira/modo de organizar o processo educativo, contemplando sua principal característica: professores e alunos não estarem face a face durante todo o tempo da formação” (ALONSO, 2010, p. 1326).
02	E-learning	“E-learning é uma abordagem de ensino e aprendizagem [...] que se baseia no uso de meios e dispositivos eletrônicos como ferramentas para melhorar o acesso à formação, comunicação e interação e que facilita a adoção de novas formas de compreender e desenvolver a aprendizagem” (SANGRÀ; VLACHOPOULOS; CABRERA, 2012, p. 152, tradução nossa). “Aprendizagem Eletrônica (e-learning) é a educação baseada em métodos modernos de comunicação, incluindo o computador e suas redes, vários materiais audiovisuais, mecanismos de busca, bibliotecas eletrônicas e sites, sejam eles realizados em sala de aula ou a distância” (ALMERA; DHARAMDASANI, 2014, p. 90, tradução nossa).
03	Educação híbrida (<i>blended learning</i>)	“Mais do que integrar momentos presenciais e não presenciais, entendemos [...] que o blended learning é uma estratégia dinâmica que envolve diferentes recursos tecnológicos, diferentes abordagens pedagógicas e diferentes espaços (formais e informais)” (MONTEIRO; MOREIRA, 2013, p. 33, <i>apud</i> . LIMA; ALONSO, 2019).

04 ¹⁸	Educação Móvel (<i>mobile learning</i>)	“Os processos (pessoais e públicos) de vir a conhecer através da exploração e conversação em vários contextos, entre pessoas e tecnologias interativas” (SHARPLES <i>et al.</i> , 2009, p. 5, tradução nossa). Para desenvolver na educação formal é necessário que se tenha: acesso à tecnologia, tecnologia móvel, conectividade com compartilhamentos e integração de projetos móveis no currículo.
05	Aprendizagem Aberta (AA)	Define-se fundamentalmente por critérios de abertura relacionados a acesso, lugar e ritmo de estudo, ou seja, enfoca as relações entre os sistemas de ensino e os aprendentes.
06	Aprendizado assíncrono Aprendizagem por computador	Refere-se às formas da EaD em que a comunicação é mediada de forma assíncrona (como e-mail, websites e outros), por meio da internet.
07	Aprendizado distribuído Aprendizagem flexível	Disponibilidade em qualquer lugar e tempo.
08	Ensino <i>on-line e-learning</i> ou aprendizagem virtual	O prefixo “e” indica eletrônico e refere-se às formas da educação a distância pela internet.
09	Aprendizado variado	Ensino em sala de aula complementado fora dela com o uso da tecnologia, com o objetivo de apoiar métodos face a face para grupos.
10	Educação Aberta e a Distância (AAD)	Permite maior flexibilidade, abertura dos sistemas, acesso ao aprendizado e maior autonomia do aluno.
11	Educação por correspondência	Distribuição dos materiais de ensino e interação entre professores e alunos via sistema postal.
12	Estudo em casa	Foco no local de aprendizado.
13 ¹⁹	Teleducação (rádio/televisão)	As aulas são transmitidas via TV ou rádio, com quase nenhuma interação.
14	Ensino Remoto ou Aula Remota	“No ensino remoto ou aula remota o foco está nas informações e nas formas de transmissão dessas informações. A lógica que predomina é a do controle, tudo o que é concebido e disponibilizado é registrado, gravado e pode ser acessado e revisto posteriormente” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 9).
15	Ensino a Distância	“Se baseia num conceito muito simples: na separação física e, por vezes temporal, entre alunos e professores” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 9).

¹⁸ As terminologias abordadas nos itens 1 a 4 são desenvolvidas por Lima e Alonso (2019).

¹⁹ Os itens 5 a 13 são desenvolvidos por Ruas (2016).

16	Educação Online	“Modalidade educacional que se caracteriza por processos de ensino e de aprendizagem que acontecem totalmente em rede, por meio da comunicação multidirecional possibilitada pelo sinal digital e viabilizada por diferentes TD. Na Educação Online o foco está na interação, na autoria e co-construção do conhecimento, favorecendo a aprendizagem colaborativa” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 17).
17 ²⁰	Educação Digital Onlife	“O termo que teve origem no projeto Iniciativa Onlife, lançado pela Comissão Europeia, que se preocupou, essencialmente, em compreender o que significa ser humano numa realidade hiperconectada. No The Onlife Manifesto (FLORIDI, 2015), publicação resultante do projeto, onde se defende o fim da distinção entre o offline e o online, concluiu-se que as TD e as redes de comunicação não podem ser encaradas como meras ferramentas, instrumento, recurso, apoio, mas forças ambientais que, cada vez mais, afetam a nossa auto-concepção (quem somos), as nossas interações (como socializamos), como ensinamos e como aprendemos, enfim, a nossa concepção de realidade e as nossas interações com a realidade” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 25).

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Ruas (2016, p. 30), Lima e Alonso (2019, p. 12) e Moreira e Schlemmer (2020). (conclusão).

Belloni (1999) aponta que as siglas AA e AAD indicam os processos de aprendizagem e de flexibilização, caracterizados pela abertura dos sistemas e pela autonomia do estudante, respectivamente. Também se apresenta para este debate outra sigla, EAD, com “a” maiúsculo, não discutida com amplitude na atualidade e que foi encontrada em poucos trabalhos levantados. No que diz respeito à discussão sobre o uso dessa sigla, Belão (2014) e França Neto (2016) apontam que escrita desse modo corresponde à abreviação de educação aberta e a distância²¹, enquanto EaD seria a abreviação de educação a distância.

Cabe ainda discorrer sobre a utilização do fenômeno indicativo da crase no termo “a distância”. De acordo com Costa (2015, p. 70), “[...] só se usa ‘à’ diante de palavras femininas que admitam o artigo definido feminino a. Neste caso, segundo essa regra específica, no sintagma ‘educação a distância’, o uso da crase é obrigatório”. A autora realiza uma comparação entre os textos da legislação brasileira que versam a respeito da modalidade e o Dicionário de Terminologias da Educação a Distância²², apontando que a primeira não acolheu a crase, todavia, o segundo optou por adotá-la.

²⁰ As terminologias destacadas nos itens 14 a 17 são concebidas por Moreira (2020).

²¹ A estrutura de um curso em EaD pode ter formas distintas, podendo se organizar em uma aprendizagem aberta, mas, a aprendizagem aberta nem sempre se dá pela EaD. Pode ser realizada na forma semipresencial, ainda que os casos mais comuns sejam de Educação Aberta a Distância.

²² Em 1995, a Fundação Roberto Marinho, para atender ao Telecurso 2000, solicitou a Alexander J. Romiszowski e Hermelina P. Romiszowski a organização do Dicionário de Terminologia de Educação à Distância, “[...] visando o fortalecimento e a expansão do paradigma nacional” (COSTA, 2015, p. 66).

Costa (2015, p. 71) também afirma que se percebe no “[...] uso ou não do acento indicativo da crase, um jogo que diz respeito à denominação de uma distância ora determinada, ora indeterminada. A crase, ou melhor, o não uso na expressão considerada é uma cisão na configuração de sentidos para a área”. Assim, o uso ou não desse sinal gráfico está impregnado de ideologias, pois, na negativa de utilizá-lo, exprime-se, no espaço do professor, o modo de fazer uma educação de qualidade em que há interação, construindo o ensino e a aprendizagem. Nesse processo de negação, constitui-se um movimento de afastamento da significância do que representa a expressão “à distância”, ou seja, educação ao longe, uma vez que, “[...] segundo alguns enunciadores, o que poderia ocorrer ao longe (à distância) seria ensino, não educação. E a indeterminação evitaria imaginariamente distanciar o ensino a distância da eficácia que a palavra ‘educação’ pressupõe” (COSTA, 2015, p. 72).

Como arremate, cabe dar ênfase às terminologias trabalhadas por Moreira e Schlemmer (2020): ensino remoto, educação online e educação *onlife*. O primeiro, pouco utilizado, recebeu ênfase no primeiro trimestre de 2020, devido ao contexto mundial vivido pela pandemia da Covid-19²³, ou, como nomeada popularmente, coronavírus²⁴. Para Moreira e Schlemmer (2020, p. 9), o termo remoto remete à significância de um distanciamento no espaço, ou seja, diz respeito ao espaço geográfico: “A aula ocorre num tempo síncrono, seguindo princípios do ensino presencial”. De acordo com o autor, esse modelo assemelha-se muito ao ensino a distância efetivado no passado.

Já sobre os conceitos de educação online e educação digital *onlife*, Moreira e Schlemmer (2020) enfatizam que o primeiro é um dos termos mais difíceis de ser conceituado, por causa das muitas concepções desenvolvidas, mas que se trata de um modelo pedagógico de cunho interacionista, que permite “[...] a conexão, a liberação do polo de emissão, e, conseqüentemente, instigando a reconfiguração de currículos, metodologias e práticas pedagógicas, provocando uma mudança de paradigma” (p. 17-18). Os pesquisadores indicam que a educação online é a “[...] modalidade educacional que se caracteriza por processos de

²³ A Covid-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), a maioria dos pacientes com Covid-19 (cerca de 80%) podem ser assintomáticos e cerca de 20% dos casos podem requerer atendimento hospitalar por conta de as pessoas apresentarem dificuldade respiratória; desses casos, aproximadamente 5% podem necessitar de suporte para o tratamento de insuficiência respiratória (suporte ventilatório). Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca/>. Acesso em: 15 maio 2020.

²⁴ Coronavírus é uma família de vírus que causa infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus foi descoberto em 31/12/19, após casos registrados na China. Provoca a doença chamada de Covid-19. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca/>. Acesso em: 15 maio 2020.

ensino e de aprendizagem que acontecem totalmente em rede, por meio da comunicação multidirecional possibilitada pelo sinal digital e viabilizada por diferentes TD” (p. 17).

Em relação à educação digital *onlife*, Moreira e Schlemmer (2020, p. 23) evidenciam que é um processo educacional que “[...] não se resume ao uso de hardwares, softwares e redes de comunicação na educação, nem tão pouco se restringe ao desenvolvimento do pensamento computacional”. Os autores asseguram que esse é um processo interativo entre humanos e não humanos em um contexto no qual afetam e são afetados. Assim, “[...] a educação digital é compreendida, então, por processos de ensino e de aprendizagem que se constituem no coengendramento com diferentes TD, que podem ou não estar interligadas por redes de comunicação” (MOREIRA; SCHLEMMER, 2020, p. 23).

Na atualidade, ainda conforme Moreira e Schlemmer (2020), as pessoas e os sistemas educacionais não avançaram nesse conceito e ainda estão procedendo apenas transposições do físico para o virtual, e por isso enfatiza que é preciso mudar “para o paradigma do *Onlife*” (p. 25). De acordo com os autores, esse novo paradigma propicia novos horizontes na amplitude do ensinar e aprender, pois é uma educação constituinte e constitutiva da e para a vida.

A partir de Moore e Kearsley (2010) e destas considerações, verifica-se a importância da reflexão a respeito dos termos utilizados na EaD, pois a terminologia adotada e as concepções em que se firma podem incidir em implicações, especialmente em relação à efetividade e à formulação de políticas públicas educacionais.

Para avançar nesta discussão, entende-se ser pertinente discutir a origem da EaD no Brasil, o que será realizado sucintamente na subseção a seguir.

2.3.2 Trajetória e origem da EaD no Brasil

Para compreender a educação a distância, recorre-se a Saraiva (1996), que identifica a sua origem no ano de 1891, quando foi divulgado no *Jornal do Brasil* um curso profissionalizante de datilografia ministrado via correspondência. Conforme afirma a autora, na época, esse tipo de ensino não recebeu incentivo. Lima, D. (2014a, p. 14), ao apresentar a educação a distância na versão formalizada, assinala que sua gênese no país remonta aos cursos por correspondência iniciados em 1904 e que mantinham vínculos com organizações norte-americanas.

Muitas foram as ações desenvolvidas por atores diversos ao longo da história em busca da implementação da educação superior a distância no contexto brasileiro. Para entender a EaD nos dias de hoje, é necessário compreender o processo que a materializou no decorrer dos

tempos. Nunes (2014) destaca que a educação a distância no Brasil vinculou-se às demandas por formação profissional, que, em face do processo de industrialização, passou a requerer trabalhadores instruídos capazes de desempenhar funções peculiares, ou seja, nesse quadro o artesão, com suas técnicas e ferramentas, cede lugar ao operário, que para lidar com o maquinário necessitava de formação específica. Com o avanço da radiodifusão, a EaD ganha espaço na formação dos trabalhadores.

Mill (2016a, p. 433) assegura que atualmente “[...] vivenciamos um intenso movimento em prol da modalidade”, contudo, ressalta que essa nem sempre foi a realidade, pois já ocorreram “[...] muitas tentativas de dar a referida importância que a modalidade requer” (p. 434). Lima e Faria (2016), por seu turno, relatam que até 1977 as iniciativas em prol da EaD eram isoladas e nem sempre atingiam o sucesso desejado. Apenas a partir de 1998 foram implementadas ações com reconhecida significância para a área, “[...] apresentando inicialmente a configuração de redes e consórcios colaborativos, culminando no Sistema Universidade Aberta do Brasil” (LIMA; FARIA, 2016, p. 29). As autoras também apontam que essa ação significou um marco para a EaD.

O período de 2000 a 2010 destaca-se como o de organização e ordenamento para a educação a distância. “Se observarmos os 12 principais programas implementados pelo Estado, em nível nacional, quatro (4) deles foram lançados no ano de 2005, enquanto os demais o foram ao longo de 2000 a 2010” (LIMA; FARIA, 2016, p. 29). Esse foi um período importante para a EaD pública, constituindo-se em terreno fértil para programas voltados para a modalidade.

Já o período de 2011 a 2018 foi marcado por intensas mudanças, principalmente na regulação da modalidade. Lima e Assis (2018) refletem acerca da arena constitutiva da educação superior a distância, de modo a compreender as regras do jogo e como esse jogo é jogado. As autoras indicam que “[...] desde a ascensão do governo Temer, tem sido implementado um conjunto de reformas institucionais (derrotadas nas últimas quatro eleições presidenciais) que desconstituem o padrão conformado desde a transição da ditadura militar” (LIMA; ASSIS, 2018, p. 9).

Nessa amplitude, ao refletir a regulação da EaD no país, cabe observar dois períodos distintos: o primeiro, que abrange o ano de 1904 (quando houve as primeiras experiências com EaD no país) à primeira metade da década de 1990, quando “[...] não haviam leis, decretos ou portarias estabelecendo diretrizes sobre como esse trabalho deveria ocorrer” (PALHARES, 2007, p. 11); e o segundo, após a LDB n.º 9.394/1996. Lobo Neto (2003) aponta esse primeiro momento como o dos ensaios experimentais, que se efetivaram de maneira precária.

Souza e Lima (2017, p. 145) esclarecem que a oferta de cursos na modalidade a distância

efetiva-se anteriormente à LDB n.º 9.394/1996, tanto por instituições privadas quanto pelas públicas:

Apesar de o desencadeamento da educação superior a distância no país ter ocorrido posteriormente à edição da Lei n.º 9.394/1996, existem registros anteriores de experiências de EaD na educação superior, bem como estudos sobre a modalidade e tentativas para a criação da Universidade Aberta no Brasil. Essas experiências estão registradas em edições da revista Documenta, fonte de dados desta pesquisa, publicada inicialmente pelo Conselho Federal de Educação (CFE), de 1962 a 1994, e, posteriormente, com a extinção do órgão, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), de 1995 até o ano de 2016. Ao longo de seus 44 anos de publicação, a revista trouxe, mensalmente, toda a regulamentação específica da Educação, inclusive os atos do CFE e do CNE.

Vale dizer que, de acordo com Sousa e Lima (2017, p. 156), “[...] é indiscutível que a fonte documental dos dados coletados narra a história da educação a distância e, por que não afirmar, também dos caminhos percorridos pelas políticas destinadas a essa modalidade”. No cenário em tela, apresenta-se nos Quadros 6 e 7 a seguir a legislação por meio da qual a modalidade se organiza²⁵.

Quadro 6 - Legislação EaD pós-1990: leis e decretos (continua)

Ano	Legislação	Assunto	Status
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (<u>LDB</u>)	Alterações mais recentes 1. Lei n.º 13.796, de 3 de janeiro de 2019 2. Lei n.º 13.803, de 10 de janeiro de 2019 3. Lei n.º 13.826, de 13 de maio de 2019 4. Lei n.º 13.868, de 3 de setembro de 2019	Em vigor
1998	<u>Lei n.º 9.610</u> , de 19 de fevereiro de 1998,	Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências	Em vigor
1998	Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências	Revogado pelo Decreto n.º 5.622/2005
1998	Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998	Altera a redação dos art. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Revogado pelo Decreto n.º 5.622/2005
2005	<u>Decreto n.º 5.622</u> , de 19 de dezembro de 2005	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)	Revogado pelo Decreto n.º 9.057.
2006	<u>Decreto n.º 5.773</u> , de 09 de maio de 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	<u>Revogado pelo Decreto n.º 9.235</u> , de 2017

²⁵ Conforme apresentado no capítulo dedicado à metodologia (Capítulo 4), não são analisadas todas as legislações para a EaD, pois não é objetivo desta dissertação. Assim, apresentam-se os atos normativos que estruturam a educação a distância no Brasil, e, a partir desses, analisam-se os mais expressivos para a área.

2006	<u>Decreto n.º 5.800, de 08 de junho de 2006</u>	Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.	Em vigor
2007	<u>Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007</u>	Altera dispositivos dos Decretos n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, que 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	<u>Revogado pelo Decreto n.º 9.235, de 2017.</u>
2010	<u>Decreto n.º 7.385, de 8 de dezembro de 2010</u>	Institui o Sistema Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde – UNA-SUS, e dá outras providências	Em vigor
2017	<u>Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017</u>	Regulamenta o <u>art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996</u> , que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e <u>repúblicação em 30/05/2017 (artigo 9º)</u> Revogou o <u>Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005</u>	Em vigor
2017	<u>Decreto n.º 9.235, de 2017</u>	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES de ES e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no SFE	Em vigor
2018	<u>Lei n.º 13.620, de 15 de janeiro de 2018</u>	Institui o dia 27 de novembro como Dia Nacional de Educação a Distância	Em vigor

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Planalto/Legislações²⁶. (conclusão)

O Quadro 6 apresenta as leis e os decretos que tratam da EaD no Brasil. Como se pode verificar, é com a Lei n.º 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, que a EaD é regulamentada. Diante do exposto, observa-se que, ao longo dos anos, foram implementadas várias alterações ao texto original da LDB, entretanto, no que se refere à educação a distância, não foram encontradas modificações. Estas ficaram a cargo dos demais atos normativos baixados no período pós-LDB. Cabe destacar que entre o ano de 1996 e 1998 não foram encontradas regulamentações para a modalidade.

Martins (2015, p. 12) destaca que “[...] durante dois anos (entre 96 e 98) houve um vazio normativo que passou a ser preenchido a partir de 1998”. Para o autor, a regulamentação da EaD insere-se no contexto de mudanças conceituais apontadas pela LDB n.º 9.394/1996, com ênfase na política de expansão do ensino superior, na formação continuada, bem como na reformulação do sistema e na avaliação desse nível de ensino.

²⁶ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

Na perspectiva acima, cabe destaque ao Decreto n.º 2.494/1998, primeiro ato normativo a regulamentar o artigo 80 da LDB. Segundo Lima, D. (2014a), nesse período o foco concentra-se na expansão e na regulação, privilegiando as condições de credenciamento e ampliação da oferta. Todavia, a partir de 2003, instaura-se outro contexto político propiciado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que deu continuidade ao projeto neoliberal, mas, ao mesmo tempo, avançou nas políticas públicas sociais. Dessa forma, segundo a autora, visando apresentar melhorias na definição da EaD e esclarecer sua organização e funcionamento, o governo baixa o Decreto n.º 5.622/2005, revogando o Decreto n.º 2.494/1998. Contudo, com a quebra da continuidade do governo petista, instaura-se um movimento de descontinuidade da regulação da educação a distância, movimento que culmina com a edição do Decreto n.º 9.057/2017, que revoga o Decreto n.º 5.622/2005.

Quadro 7 - Legislação EaD pós-1990: portarias (continua)

Ano	Legislação	Assunto	Status
2004	<u>Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004</u>	Trata da modalidade semipresencial em cursos superiores de graduação reconhecidos	Revogada pela Portaria n.º 1134/2016
2007	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 da educação superior no sistema federal de educação	Revogada por: Portaria Normativa n.º 11, de 20 de junho de 2017
2016	<u>Portaria n.º 1134, de 10 de outubro de 2016</u>	Revoga a Portaria MEC n.º 4059/2004, e estabelece nova redação sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presenciais	Revogada pela <u>Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018</u>
2016	<u>Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016</u>	Regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Alterado pela <u>Portaria n.º 15, de 23 de janeiro de 2017</u>
2017	<u>Portaria Capes n.º 15, de 23 de janeiro de 2017</u>	Altera a Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016, que regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Em vigor
2017	<u>Portaria Capes n.º 139, de 13 de julho de 2017</u>	Altera a Portaria n.º 183, de 21 de outubro de 2016, que regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil	Em vigor

2017	<u>Portaria Normativa MEC n.º 11, de 20 de junho de 2017</u>	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017	Em vigor
2017	<u>Portaria Normativa n.º 23, de 21 de dezembro de 2017</u>	Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de Educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores	Em vigor
2018	<u>Portaria n.º 101, de 8 de maio de 2018</u>	Estabelece atribuições, formas de ingresso e parâmetros atinentes aos Assistentes à Docência regulamentados pela Portaria Capes n.º 183, de 21 de outubro de 2016	Alterada pela Portaria Capes n.º 15, de 23 de janeiro de 2017 e Portaria n.º 139, de 13 de julho de 2017
2018	<u>Portaria n.º 451, de 16 de maio de 2018</u>	Define critérios e procedimentos para a produção, recepção, avaliação e distribuição de recursos educacionais abertos ou gratuitos voltados para a Educação Básica em programas e plataformas oficiais do Ministério da Educação	Em vigor
2018	<u>Portaria Normativa n.º 742, de 2 de agosto de 2018</u>	Dispõe sobre os fluxos dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de Educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos	Altera a Portaria Normativa n.º 23, de 21 de dezembro de 2017
2018	<u>Portaria Gab. n.º 249, de 8 de novembro de 2018</u>	Regulamenta o Art. 7º da Portaria Capes n.º 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006	Em vigor
2018	<u>Portaria n.º 275, de 18 de dezembro de 2018</u>	Dispõe sobre os programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade a distância	Em vigor
2018	<u>Portaria n.º 1.428, de 28²⁷ de dezembro de 2018</u>	Dispõe sobre a oferta, por instituições de Educação superior, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial	Revoga a <u>Portaria n.º 1134, de 10 de outubro de 2016</u>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Portal do MEC²⁸. (conclusão)

Nesse rol de atos normativos, cabe destacar a Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004, que trata da modalidade semipresencial em cursos superiores de graduação reconhecidos.

²⁷ A Portaria n.º 1.428/2018 foi revogada pela Portaria n.º 2.117, de 6 de dezembro de 2019, que dá ênfase à oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso. Ressalte-se que essa é uma temática de extrema importância para o estudo da qualidade da Educação superior e a distância, todavia, esse Ato Normativo não foi incluído nas análises aqui propostas, porque o marco temporal final foi delimitado no ano de 2018.

²⁸ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

De acordo com Segenreich (2018, p. 110), essa portaria “[...] permitia a inserção de disciplinas semipresenciais em cursos presenciais, com 12 anos de vigência, sem ser atingida pelos vários atos oficiais de endurecimento da regulação para a educação a distância”.

O ato normativo em destaque no parágrafo anterior foi revogado pela Portaria n.º 1.134, de 10 de outubro de 2016, que substitui a expressão “disciplina semipresencial” por “modalidade a distância”. Conforme Segenreich (2018, p. 110), “[...] a medida provocou novos protestos do setor privado”, e culminou na edição da Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018, e na revogação da Portaria n.º 1.134/2016.

Ao comparar essas legislações, nota-se que o art. 1º da Portaria n.º 1.134/2016 permite que

[...] as instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de **disciplinas na modalidade a distância** (BRASIL, 2016b, online, grifo nosso).

Já o ato normativo de 2018 estabelece no art.1º que “[...] esta Portaria dispõe sobre a oferta de **disciplinas com metodologia a distância** em cursos de graduação presencial ofertados por Instituição de educação superior - IES credenciadas pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2018a, online, grifo nosso). A substituição das expressões “modalidade a distância” (BRASIL, 2016b) por “disciplinas com metodologia a distância” (BRASIL, 2018a) acalma o setor privado, uma vez que possibilita a apropriação e a oferta da EaD nos moldes do mercado educacional.

O Quadro 8 a seguir trata das legislações para a educação a distância, pós-LDB, na amplitude das Resoluções. Cabe também destaque à Resolução CNE/CES n.º 1, de 11 de março de 2016, que estabelece as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância.

Quadro 8 - Legislação EaD pós-1990: resolução (continua).

Ano	Legislação	Assunto	Status
2010	Resolução n.º 3, de 15 de junho de 2010	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância	Em vigor

2016	Resolução n.º 1, de 11 de março de 2016	Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação superior na Modalidade a Distância	Em vigor
------	---	---	----------

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Portal do MEC.²⁹ (conclusão)

O ato normativo de 2016 representou um avanço para a EaD por sua perspectiva social, resultante da instituição de uma comissão responsável por sua elaboração; pelos movimentos democráticos constitutivos de sua formulação; e pelos processos de transparência em seu estabelecimento, questões que serão tratadas com maior aprofundamento no Capítulo 4.

O Quadro 9, seguinte apresenta a Instrução Normativa n.º 1/2013, que orienta os processos de regulação para o reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de cursos na modalidade EaD, na amplitude dos polos de apoio presencial.

Quadro 9 - Legislação EaD Pós-1990: instrução normativa

Ano	Legislação	Assunto	Status
2013	<u>Instrução Normativa n.º 1</u> , de 14 de janeiro de 2013	Trata dos procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD	Revogada pelo despacho Seres n.º 92, de 10 de maio de 2017

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do site do Portal do MEC³⁰.

O art. 1º dessa Instrução Normativa dispõe que esses processos “[...] devem ser avaliados, para fins de regulação, sob a visão global de uma estrutura que atende a vários cursos na modalidade de educação a distância - EaD da instituição, num dado município” (BRASIL, 2013). Contudo, essa Instrução Normativa foi revogada no dia 10 de maio de 2017, pela nota Técnica n.º 4/2017, condicionando a avaliação dos polos à visita *in loco* na sede da instituição requerente.

O Quadro 10 abaixo traz o Parecer CNE/CES n.º 564/2015, que relata o processo de formulação da Resolução n.º 1/2016, que estabelece as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância.

Quadro 10 - Legislação EaD pós-1990: pareceres (continua)

Ano	Legislação	Assunto	Status
2015			

²⁹ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

³⁰ Idem.

	Parecer CNE/CES n.º 564/2015, homologado no DOU de 10/03/2016	Parecer referente à proposição da Resolução n.º 1, publicada em 11 de março de 2016	
--	---	---	--

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do MEC³¹. (conclusão)

Para discutir e propor as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, o Conselho Nacional de Educação constituiu a Comissão de Educação Superior, integrada pelos seguintes pesquisadores: Luiz Roberto Liza Curi (presidente), Luiz Fernandes Dourado (relator), Gilberto Gonçalves Garcia, José Eustáquio Romão, Márcia Ângela da Silva Aguiar, Sérgio Roberto Kieling Franco e Yugo Okida, como membros. Dada a complexidade do tema desse parecer, ele será analisado com maiores aprofundamentos no Capítulo 4.

Na perspectiva dos atos normativos para a EaD, constata-se que, apesar do intenso movimento em prol da EaD anterior à década de 1990, somente com a LDB n.º 9394/1996 é que ocorre a oficialização da modalidade. Esta passa a ser, então, a primeira legislação a dedicar um artigo (art. 80) especificamente para a educação a distância:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

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

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância (BRASIL, 1996, p. 50).

Com a LDB/1996, a EaD é formalizada e elevada a modalidade educacional, o que garante aos estudantes os mesmos direitos que possui um aluno de curso presencial. Essa lei reconfigura o papel da EaD, outrora vista no âmbito da excepcionalidade, e que após esse marco legal passa a compor o rol das políticas de acesso ao ensino superior. Sobre esse assunto, Lima, D. (2013) ressalta a importância de se fazer uma análise da política pública que influenciou sua elaboração e aponta que a LDB/1996 deu início à regulamentação da referida modalidade no país e que, por isso, é relevante tomá-la como ponto de partida para o estudo da legislação, principalmente para a educação superior.

Conforme destacado anteriormente, as políticas educacionais fazem parte das políticas públicas sociais, as quais são influenciadas pelo modelo de Estado vigente. Assim, conhecer esse processo torna-se importante para a compreensão da efetividade da EaD por meio das

^{31 31} Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18977

políticas e da regulação no contexto socioeconômico da atualidade. Nesta discussão, cabe destacar ainda que, antes mesmo da implementação da LDB em vigência, a EaD já se fazia presente em alguns documentos nacionais. Lima, D. (2013) indica que a Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, aborda a possibilidade do uso de meios de comunicação no ensino supletivo, mas ressalta que essa foi apenas uma diretiva para o uso de ferramentas tecnológicas na educação, ou seja, não foi o marco formal da educação a distância no país.

Orientações nesse sentido também são encontradas no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Nogueira (2011, p. 1-2) aponta que esse plano teve forte influência da Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, convocada pelos organismos multilaterais. Desse evento participaram 155 países signatários, dentre eles, o Brasil. As decisões desta conferência foram sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que deveria constituir as bases dos planos decenais de Educação para os países signatários desse documento.

Evidências a respeito da influência de organismo multilaterais na educação, bem como na educação superior e a distância, não são novidade, já que no Plano Decenal de Educação para Todos, segundo Nogueira (2011), a EaD é apresentada como aliada da concretização das metas estabelecidas por essas instituições. “Disto, percebe-se a influência de organismos multilaterais já no início da institucionalização da educação a distância no Brasil, inclusive com o pressuposto de economia de escala” (p. 2). A esse respeito observa-se, por exemplo, o Banco Mundial. A citação a seguir mostra a orientação que norteia as ações desse organismo multilateral (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 34):

Novos tipos de instituições: surgiram vários tipos de instituições não-universitárias nos diferentes [...] países que oferecem programas de educação a distância e educação de adultos [...] A principal vantagem dessas instituições é o menor custo de programas é o resultado de cursos mais curtos, menores taxas de evasão e o menor gasto anual por aluno.

Verifica-se que esse organismo multilateral fomenta uma visão massiva de EaD, pois afirma que “[...] programas de educação a distância geralmente são muito mais baratos que os atuais, dado o maior número de alunos por professor” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 37). Ao longo da trajetória da educação brasileira, bem como da EaD, observam-se inferências internacionais, principalmente do Banco Mundial. Segundo Medeiros (2012), esse organismo multilateral possui perspectiva neoliberal e suas orientações propendem aos interesses privatistas e do mercado.

Em suma, destaca-se, neste capítulo, que pensar a qualidade da educação é refletir sobre: o contexto em que essa se insere; o modelo de Estado que rege a sociedade; e as políticas públicas sociais, principalmente as educacionais. Constata-se, assim, que pensar a qualidade da educação parte da própria concepção com a qual se trabalha, se a mercadológica ou a social. Em um segundo momento, visando fomentar mecanismos de análise do objeto desta pesquisa, buscou-se compreender a constituição da educação superior no Brasil, com ênfase à flexibilização da legislação para a área, de modo a investigar as consequências desse movimento. É quando se observa a interferência de organismos multilaterais, somada a interesses do grupo no bloco do poder local, a favor da expansão privatista, que tem como consequência transformar a educação, que deveria ser um bem público, em um bem de consumo.

É nessa mesma escala que a educação a distância vai se constituindo. Constata-se que essa modalidade não é recente e que, ao longo dos tempos, foi se fundamentando em teorias e sob acepções diversas, dentre as quais destacam-se as economicistas e as humanistas. Nesse movimento, ainda mereceram destaque as terminologias utilizadas para designar a EaD, os avanços tecnológicos e os perigos de sua apreensão como um fim em si mesmos. Também se discorre sobre a interferência de organismos multilaterais no financiamento da modalidade a distância, assim como na presencial. Por fim, apresenta-se na Figura 6 a seguir os conceitos que servirão de base para a análise da legislação da educação a distância, evidenciando o que velam e revelam a respeito da qualidade na EaD.

Figura 6 - Conceitos adotados pela pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora.

A imagem da Figura 6 destaca que esta pesquisa concebe a educação a distância como educação fundamentada em bases humanistas, constituintes de justiça social. É notório que, nesse particular, as tecnologias tornam-se ferramentas mediadoras do processo de ensino e aprendizagem. Ratifica-se também que se trata de uma modalidade educacional e, por fim, sublinha-se porque é utilizada a grafia educação a distância, sem a crase no artigo “a”, e a sigla EaD. No primeiro caso, suprime-se a crase por não se compactuar com a premissa de “educação ao longe”, uma vez que, conforme destacado por Toschi (2013), educação a distância é sinônimo de presença, mesmo que virtual. No segundo caso, a sigla EaD é utilizada como forma de diferenciá-la de EAD, sigla de educação aberta e a distância. Tendo definido esses conceitos, no próximo capítulo será discutida a qualidade da educação superior e a distância no Brasil.

3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA: A REALIDADE BRASILEIRA

O capítulo anterior discutiu a formação do conceito de qualidade e sua transferência do setor produtivo para a área da educação. Objetivando avançar na busca por respostas ao questionamento estabelecido por esta pesquisa, neste capítulo investiga-se o conceito de qualidade da educação superior e da educação superior a distância no Brasil.

De acordo com Souza, C. (2012), para a sociedade, qualquer serviço requerido tem como determinante a qualidade. A autora acentua, entretanto, que a qualidade é subjetiva, e, por isso, estabelecer um conceito para a palavra não é tarefa fácil, uma vez que, o foco de sua efetividade volta-se para o oferecimento de uma educação com altos padrões, ou que apenas vislumbre garantir os padrões mínimos de qualidade em sua oferta. Tendo em vista, portanto, a falta de consenso sobre o conceito de qualidade, cada ator envolvido no processo a defende sob sua ótica. Para Souza, C. (2012), essa é uma situação crítica, já que acaba interferindo na formulação das políticas públicas para o setor, porquanto a educação constitui uma política pública social.

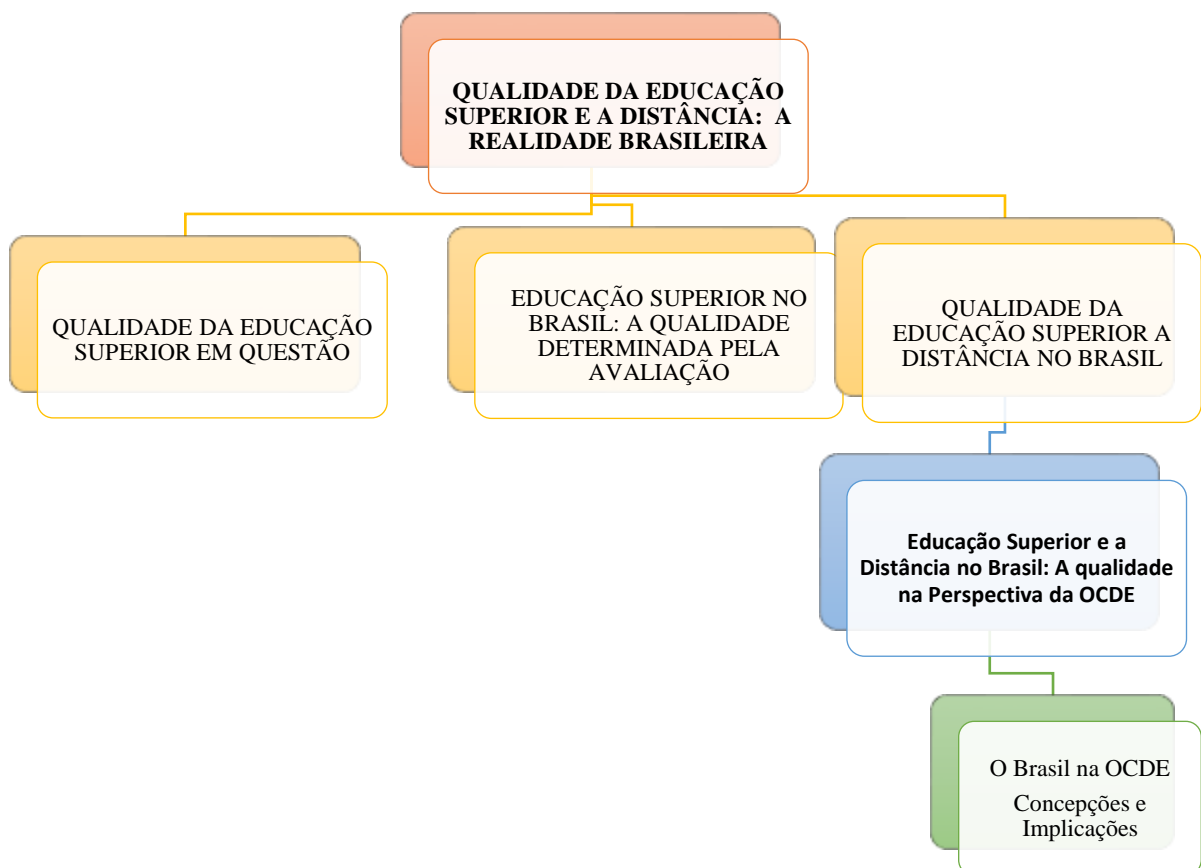
Vale ressaltar, portanto, que, assim como é pertinente discutir os conceitos gerais da qualidade da educação, é igualmente importante focar tais concepções na educação superior. Morosini (2014) observa que o conceito de qualidade nesse nível educacional é marcado por tensões com os modelos de compreensão da sociedade e da universidade. Conforme a autora, prevalecem hoje na sociedade dois tipos de universidade: “Um modelo de universidade tradicional, oriunda de princípios do período feudal, enclausurada na sua torre de marfim, voltada a uma elite de pessoas, e um modelo de universidade neoliberal, voltada à formação de recursos humanos para o mercado” (MOROSINI, 2014, p. 399). É notório que a noção de qualidade está diretamente ligada à concepção que se tem de universidade, o que se reveste de maior complexidade ante a flexibilização, a diferenciação e a expansão da educação superior. Ainda conforme Morosini (2014), as instituições de ensino superior (IES) vêm se expandindo de forma acelerada, assentadas em concepções polissêmicas de sociedade do conhecimento, que, segundo a autora, divide-se em três modelos.

O primeiro modelo é o da sociedade contraditória do conhecimento, cujo foco é beneficiar as minorias e as empresas transnacionais, estimulando conhecimentos que proporcionem utilidade e aplicabilidade para o setor produtivo e econômico. O segundo modelo é o da sociedade nominal do conhecimento, cuja materialização, conforme a autora, acontece mais por acidente do que por planejamento. E por fim, a sociedade inteligente do conhecimento,

voltada para o desenvolvimento da população, de uma forma geral, objetivando a produção e a utilização do conhecimento pela massa.

Nessa direção, Santana (2007), ao discutir o papel da educação na sociedade brasileira, aponta que os debates firmam-se em duas vertentes distintas: na primeira estão os que defendem a educação pelo seu papel social, capaz de propiciar a cidadania e a emancipação, e na segunda, os que a defendem como meio para o desenvolvimento de profissionais especializados e que contribuam positivamente para a economia do país e a acumulação do capital. É nesse cenário dividido por diferentes concepções de educação que se desenvolvem as discussões que visam à constituição de uma identidade para a educação superior, ou seja, é transitando entre o modelo tradicional e o modelo de universidade neoliberal que é formulada a concepção de qualidade desse nível de ensino. A Figura 7 a seguir apresenta os temas a serem tratados neste capítulo.

Figura 7 – Estrutura do Capítulo 3



Fonte: Elaborada pela autora.

3.1 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM QUESTÃO

O conceito de qualidade da educação superior vem fomentando discussões no meio acadêmico, e em função disso vem passando por transformações e redefinições, pois, conforme já destacado, além de não ser um termo neutro, está vinculado à noção de sociedade e de educação superior. É em decorrência desse dissenso, portanto, que ao longo do tempo diferentes conceitos vão se constituindo, determinados pelo foco e pelas ideologias que permeiam os estudos sobre a qualidade na educação. No cenário em tela, o conceito de qualidade na educação superior perpassa por categorias puramente técnicas e científicas, mas também por críticas e reflexões ao alcançar densos e distintos sentidos filosóficos, sociais, políticos e morais.

Dias Sobrinho (1992) é singular ao afirmar que a concepção de qualidade da educação superior deve ultrapassar os meios técnicos e objetivos. O autor alerta que a educação de qualidade deve primar pelo desenvolvimento e autonomia dos sujeitos em todas as suas dimensões, visando à sua formação integral. A qualidade, nessa perspectiva, é socialmente construída e erige-se nos pilares da liberdade, da democracia, da justiça e da cidadania. No entanto, Bertolin (2007, p. 314) pontua que o conceito da qualidade na educação superior “[...] sempre pode variar no tempo e no espaço”. Nessa direção, segundo o estudioso, o termo pode assumir as concepções de eficácia, eficiência e excelência, acepções produtivistas. É também a partir dos discursos sobre a não qualidade da educação que Cária e Andrade (2015) sublinham o seu desdobramento nos processos de mensuração, controle e regulação.

Bertolin (2009) apresenta outros conceitos de qualidade da educação superior, tais como os de pluralidade e equidade, acepções voltadas para a sua constituição em amplitude socialmente referenciada. O autor alerta, contudo, para a subjetividade e a multidimensionalidade do termo nesse nível educacional e acena para a necessidade de seu aprofundamento. Assim, a partir dos estudos que dão sustentação a esta pesquisa, busca-se estabelecer categorias específicas de qualidade da educação superior, visando facilitar a compreensão do objeto, conforme mostra o organograma da Figura 8 a seguir.

Figura 8 - Categorizações do conceito de qualidade da educação superior



Fonte: Elaborada pela autora.

O estudo do levantamento bibliográfico permite categorizar os conceitos de qualidade da educação superior, a partir das perspectivas expressas no organograma da Figura 8. O primeiro deles, de Harvey e Green (1993), define a qualidade da educação superior como um fenômeno excepcional, no sentido de perfeição ou coerência, ajuste a um propósito e relação custo-benefício, termos que lhe atribuem feições produtivistas e economicistas. Os autores apresentam de forma ampla os significados de qualidade, destacando suas classificações, e

realizam um mapeamento do conceito, caracterizando sua aplicação na educação; entretanto, há certo distanciamento nas reflexões sobre a qualidade em amplitude política. De acordo com Moraes (2018), essa abordagem de Harvey e Green (1993) ajuda a estabelecer certa compreensão sobre o campo teórico e identifica a relevância no campo educacional, todavia, por não explicar por que a qualidade é utilizada em uma ou outra função, torna-se insuficiente.

Juliatto (2010) indica que a palavra excelência é a mais utilizada na definição de qualidade da educação superior, por se referir a um desempenho extraordinário, mas ressalta que excelência e qualidade não são sinônimos. Souza, C. (2012), por sua vez, pontua que excelência e qualidade são termos que podem se diferenciar em relação ao mérito e ao valor. Conforme a autora, mérito interliga-se a valor, independentemente de seu uso e aplicabilidade, mas valor está extensivamente ligado a excelência. Esta, por seu turno, corresponde a mérito, e não a valor. Em contraponto, afirma que qualidade preenche os campos de mérito e valor, e que, por isso, indica que a educação superior de qualidade precisa ser útil e valorosa. Sobre o assunto, Moraes e Kalnin (2018) reforçam que os termos excelência, valor e mérito são próprios da área da gestão e do setor produtivo, mas que estão em ascendência no campo educacional.

A qualidade da educação superior pode também ser definida, conforme Juliatto (2010), segundo os seguintes termos: adequação, que se relaciona com desempenho, valor e responsabilidade; eficiência, que estabelece uma relação com insumo e produto; e eficácia, que diz respeito ao alcance de objetivos situados. Souza, C. (2012, p. 37), no entanto, faz uma diferenciação entre eficiência e qualidade: “Muitas vezes, a eficiência é entendida como a pressão administrativa de fazer mais com menos. Eficiência é ingrediente básico da qualidade. No entanto, qualidade é muito mais do que simples eficiência”. Para Moraes e Kalnin (2018), todavia, ambos os termos, eficiência e qualidade, foram cunhados na área da gestão e traduzem, em essência, a relação entre bens e serviços.

A partir das cinco categorias desenvolvidas por Harvey e Green (1993) para categorizar a qualidade da educação superior, Bertolin (2009) cria uma nova classificação, pautada em três concepções: a economicista, a pluralista e a de equidade. Na visão economicista, são enfatizados os aspectos potencializadores do crescimento da economia e da empregabilidade e os possíveis ganhos econômicos advindos da educação, tida como de qualidade. A visão pluralista pauta-se em uma “[...] concepção de educação superior com diversidade de missões e propósitos [...], que valoriza as propriedades de diferenciação, pertinência e relevância” (BERTOLIN, 2009, p. 140). O pesquisador explica que, na vertente da pluralidade, a qualidade da educação superior perpassa o âmbito da economia e abrange a formação cultural, social e

democrática, observando as particularidades dos sistemas de educação e respeitando as diferenças locais, institucionais e regionais.

Na perspectiva da equidade, Bertolin (2009, p. 142) afirma que a qualidade na educação abrange “[...] diversos aspectos, como a igualdade de oportunidades do acesso em relação aos grupos sociais, às etnias, às diferentes regiões de um país ou mesmo ao nível de homogeneidade da educação proporcionada pelas diferentes instituições educacionais”. Segundo o estudioso, a equidade relaciona-se também com o combate às iniquidades educacionais e com a efetividade da coesão social, com foco na democracia e cidadania como prioridades da educação superior.

Morosini (2009) categoriza a qualidade da educação superior em isomorfismo, respeito à diversidade e equidade. O isomorfismo, conforme a autora, está relacionado com a estandardização, sendo possível identificar, a partir dessa categoria, diversas acepções de qualidade, tais como: excepcionalidade, perfeição ou consistência, adequação aos fins, valor em troca do dinheiro e transformação. Nessa perspectiva, a qualidade é sinônimo de avaliação, pois foca no controle, na verificação das atividades executadas e se orienta pelas políticas públicas voltadas ao mercado. Já a qualidade da educação superior concebida como respeito à diversidade respalda-se, de acordo com Morosini (2009), em uma visão pluralista, em que esse nível educacional assume, também, compromisso com o desenvolvimento cultural, social e democrático, tornando-se sinônimo de respeito às especificidades. Ainda conforme a autora, a qualidade pode ser analisada como sinônimo de equidade, ou seja, nessa concepção, a educação superior efetiva-se na coesão social, tanto no sentido da igualdade de oportunidades de acesso quanto de homogeneidade da educação proporcionada pelas instituições.

Cabe destacar ainda a análise da qualidade da educação superior na vertente da garantia da qualidade, tema orientado principalmente por organismos multilaterais e que estabelece certo viés com a internacionalização desse nível educacional. Para Morosini e Nascimento (2017), nessa acepção, a qualidade constitui um dos principais pilares das instituições nos dias atuais, quando a educação superior passa a ser concebida por alguns como serviço. Por isso, conforme as autoras, a garantia de qualidade precisa ser preservada, o que só poderá ser obtido por meio da regulação dos sistemas de educação superior.

A garantia da qualidade é também, de acordo com Souza, C. (2012, p. 40), “[...] um recurso importante no fornecimento de sinais para o mercado de trabalho sobre as habilidades e competência dominadas pelos graduados, a fim de garantir que certos padrões sejam buscados”. É por esse motivo, conforme a autora, que a qualidade da educação passa a ser definida pela International Organization for Standardization (ISO). Sobre essa submissão da

educação à mesma padronização de produtos e serviços, diz Morosini (2008, p. 92): a “[...] educação superior [que recebe] um selo de garantia de qualidade passa a ter maior valor”.

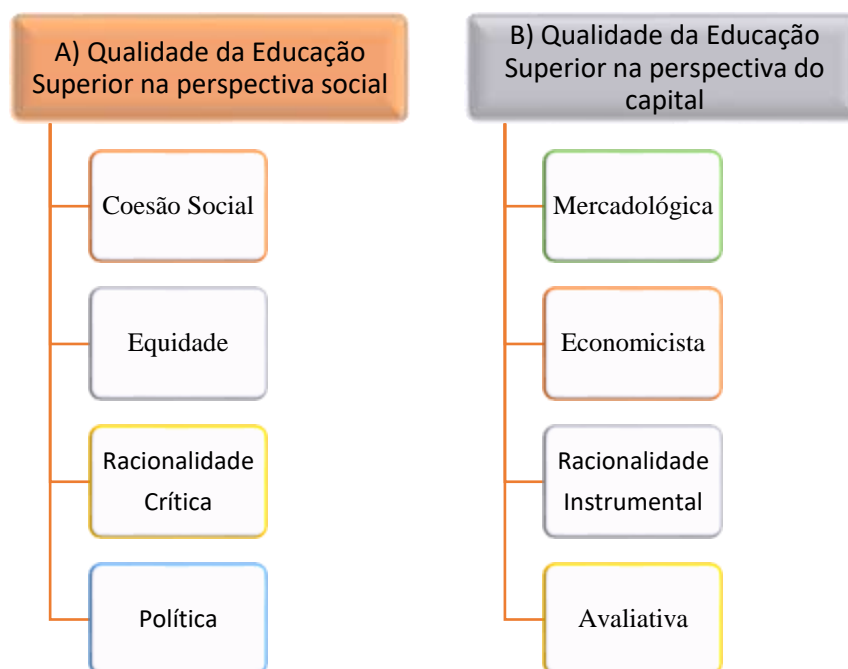
Ao definir a qualidade da educação superior, Santana (2007) embasa-se nas categorias da racionalidade instrumental e crítica. Conforme a pesquisadora, a primeira remete à eficiência dos processos e dos resultados voltados à ascensão do capital, e não há preocupação em refletir o que de fato significa a qualidade da educação, já que o foco é o treinamento, as habilidades e a soberania dos clientes como tomadores de decisões. Em contraponto, a categoria da racionalidade crítica, segundo a autora, utiliza a perspectiva polissêmica, social ou socialmente referenciada em que há o estabelecimento de compromissos com a educação em amplitude social e democrática e, portanto, política.

As categorias desenvolvidas por Dias Sobrinho (1992) e Costa e Silva (2015) concebem a qualidade da educação superior como socialmente construída. Nesse particular, afirmam Costa e Silva (2015, p. 7) que “[...] a defesa da educação superior pública se afirma na centralidade de propostas fundamentadas na qualidade com sentidos e valores sociais e reforça a sociedade como referência constante”. Na interpretação das pesquisadoras, a qualidade social na educação superior é um percurso a ser seguido.

Como arremate, cita-se Demo (2004), que divide a qualidade da educação superior em duas categorias: qualidade formal e qualidade política. A primeira é a “[...] habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento”, enquanto a segunda refere-se “[...] a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana” (p. 14). Para o autor, a concepção política contempla a potencialidade, os conteúdos, a perfeição humana e a arte de viver.

Com essas categorizações, mostra-se que existem diferentes concepções de qualidade da educação superior, decorrentes da visão que cada pesquisador tem da própria educação, da sociedade e da universidade. Constituem-se assim concepções de qualidade voltadas, por um lado, ao crescimento e à emancipação social dos estudantes, e por outro, à defesa da expansão do capital. Assim, a partir dessas categorias, o organograma da Figura 9 traz os conceitos de qualidade da educação superior identificados por esta pesquisa.

Figura 9 - Concepções de Qualidade da Educação Superior



Fonte: Elaborada pela autora.

Os conceitos mostrados na Figura 9 foram levantados com base nas categorizações feitas anteriormente e nos autores citados nos parágrafos precedentes. Com base nos estudos sobre tais categorizações, estabelecem-se aqui duas categorias a partir das quais esta pesquisa cria uma lente teórica para as análises que propõe. Na categoria A, apresentam-se as concepções de qualidade da educação superior pautadas em princípios sociais, e na categoria B, exibem-se as acepções de qualidade da educação superior ajustadas à perspectiva do capital.

Na categoria A, a qualidade da educação superior é constituída de acordo com as seguintes concepções: coesão social; equidade; política e racionalidade crítica.

A coesão social – A qualidade da educação superior foi estabelecida a partir das demais categorias que a defendem segundo concepções socialmente referenciadas. Dias Sobrinho (2008) indica que a qualidade da educação superior é um valor construído socialmente, cuja finalidade central é a formação integral do cidadão e a instauração de uma sociedade mais justa. Tal perspectiva encontra eco na abordagem de Costa e Silva (2015, p. 7), para as quais “[...] o conceito de qualidade social é orientado por uma lógica contra-hegemônica ao desenvolvimento do capital excludente e em contraposição à concepção da qualidade total de cunho empresarial e neoliberal”. De acordo com as autoras, as instituições que defendem tais princípios precisam construir seus projetos acadêmicos de forma articulada com as demandas da sociedade e desenvolver ações de ensino, pesquisa e extensão.

Nessa categoria, inclui-se a visão pluralista de Bertolin (2009), que pensa a sociedade em seus aspectos sociais, culturais, econômicos e democráticos. O autor destaca a relevância como um importante indicador de qualidade da educação superior, na amplitude do pluralismo. Nesse caso, os atributos desejáveis e observáveis da qualidade da educação superior se traduzem no que é socialmente relevante em face das necessidades e expectativas dos sujeitos no que diz respeito à amplitude social, cultural e econômica. Nessa perspectiva, a qualidade da educação superior volta-se para a coesão social.

Ainda nessa vertente, destacam-se as pesquisas de Dourado, Oliveira e Santos, (2007) e Silva, M. (2009), que, ao abordarem as bases conceituais da educação como um todo, referem-se também à educação superior. Conforme mostram as análises do capítulo anterior, os autores defendem a qualidade da educação como socialmente referenciada. Dourado, Oliveira e Santos (2007) asseveram que a educação é essencialmente uma prática social, e sua qualidade é polissêmica, devendo ser refletida a partir de perspectivas que assegurem dimensões comuns e considere os elementos objetivos e subjetivos desse processo. Silva, M. (2009), por sua vez, acentua que a qualidade da educação, em amplitude socialmente referenciada, deve atentar para as dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação, primando pela coesão social.

A equidade – Ao definir a qualidade da educação superior, Dias Sobrinho (1994, p. 150) afirma ser ela “[...] aquela que, ademais de cumprir com rigor os imperativos da ciência, ajuda a construir patamares mais elevados de uma sociedade plural, justa e democrática”. O autor apresenta uma concepção de qualidade da educação fundamentada em base equitativa, que não foca apenas os resultados, mas que também pondera sobre o desenvolvimento do ser em amplitude total, levando em consideração suas características e o mundo à sua volta.

Sob a amplitude da equidade, Morosini (2009, p. 468-469) considera que a qualidade da educação superior torna-se sinônimo de respeito às especificidades: “[...] é aquela ligada à democracia e conseqüentemente à noção de cidadania e à concepção de educação por inteiro [...] tem um forte componente ético-social marcado pelo direito do cidadão a ter direitos; e considera a concretude das práticas escolares na elaboração de políticas públicas mais justas”. A pesquisadora assevera que, nesse caso, a qualidade da educação superior atenta para a diversidade, observa a preservação de especificidades e promove a formação de sujeitos conscientes e críticos para a sociedade.

Ao tratar da democratização do ensino no contexto da qualidade, Merle (2002) aponta dois significados distintos do termo: como difusão de ensino e como igualdade de oportunidades de acesso à educação superior. Como difusão do ensino, o autor explica que os

índices indicam um maior acesso às instituições, o que não significa, contudo, necessariamente um progresso no sentido da equidade; quanto à igualdade de oportunidades de acesso à educação superior, acentua que ela implica uma desvinculação entre o acesso e sucesso, bem como a circunstâncias como origem social ou gênero, e origem nacional e/ou geográfica, entre outras.

Bertolin (2007, p. 150) assegura que a qualidade da educação superior preza pela “[...] igualdade de oportunidades do acesso em relação aos grupos sociais, às etnias, às diferentes regiões de um país ou mesmo ao nível de homogeneidade da educação proporcionada pelas diferentes instituições educacionais”. O estudioso destaca que a igualdade de oportunidades é o foco, contudo, em bases equitativas.

A política – Demo (2007) entende política em sua essência, isto é, como um ato de alimentar a cidadania. Assim, conforme o autor, na perspectiva política, a qualidade da educação superior imbuí-se da responsabilidade de constituir a história humana, em que a educação se torna não apenas em mecanismo de intervenção na natureza e na sociedade, mas também em mecanismo de intervenção com sentido humano, ou seja, na efetividade de um processo educativo que possa humanizar a realidade e a convivência social. Demo (2007) indica que a qualidade política vai instituir-se junto com a qualidade formal, com a primeira inter-relacionando-se com o termo educação e remetendo ao humanismo, à formação da cidadania e à cultura comum, enquanto a segunda embrinca-se com o termo conhecimento, direcionando-se ao desenvolvimento de competência formais.

Nesse particular, Demo (2007, p. 14) pontua que a qualidade formal é a “[...] habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento”. O pesquisador afirma que, na amplitude da qualidade formal, a produção de conhecimento é imprescindível para o desenvolvimento do ser. A qualidade política, contudo, refere-se à “[...] competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana” (DEMO, 2007, p. 14), e por isso representa os horizontes da potencialidade humana. Segundo o autor, na magnitude da educação há de se considerar as duas concepções, a qualidade formal e a política, pois ambas constituem facetas de um único elemento, a qualidade.

A racionalidade crítica – Essa concepção é trabalhada por Santana (2007) que assegura que o seu estabelecimento ocorreu na contramão das aceções de bases instrumental. Sobre essa perspectiva Morais (2018, p. 30) aponta que “[...] dá-se ênfase à capacidade dos sujeitos em se tornar conscientes e participativos na determinação do conhecimento”. No Quadro 11 a seguir são apresentadas as bases nas quais essa concepção se fundamenta.

Quadro 11 - Aspectos da qualidade crítica da educação superior

ASPECTO	DESCRIÇÃO
Emancipação e Autonomia (FREIRE 2011)	O autor afirma que é favorável à formação e não ao treinamento, pois, treinar é algo animal e o ser humano é capaz de ser formado e instigado a transformar sua realidade.
Pluralista (BERTOLIN, 2007)	Quando concebe a Educação Superior como relevante para o desenvolvimento econômico, cultural, social e democrático, com foco nas especificidades locais e na heterogeneidade do sistema educativo.
Equidade Social (DIAS SOBRINHO, 2008; BERTOLIN, 2007)	Quando entende a Educação Superior com a função de desenvolver a coesão social, prezando pela igualdade de oportunidades de acesso e pela homogeneidade da educação das instituições.
Político-participativo (DEMO, 2004)	Quando transparece a ideia de que os processos políticos e educacionais devem ser decididos pelos próprios sujeitos envolvidos, prezando pelo processo amplamente democrático no desenvolvimento das questões humanas.
Avaliação Educativa (RIBEIRO, 2015)	Quando determina que a função da avaliação é desenvolver e aprimorar o trabalho com base na participação e opinião de todos os segmentos avaliados e envolvidos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Moraes (2018, p. 31).

É notório que a racionalidade crítica pressupõe o compromisso e a responsabilidade social da educação, além de buscar “[...] a promoção humana e social e o bem público como meta” (SANTANA, 2007, p. 62). A autora assegura que a qualidade da educação superior, na perspectiva da racionalidade crítica, preza pela autonomia, emancipação, pluralidade e equidade social, por ser uma política participativa que atesta uma avaliação educativa, logo, é socialmente construída.

Ao analisar as concepções constitutivas da categoria B (Figura 9), constata-se que elas refletem a qualidade nas perspectivas: mercadológica; economicista; instrumental e avaliativa.

A mercadológica – Em seções anteriores, discutiu-se essa concepção de qualidade em paralelo à concepção produtivista, na amplitude da educação. Nesse sentido, evidenciou-se que a qualidade da educação, na vertente produtivista, deriva da transferência do setor produtivo e organizacionista para o educacional, sendo denominada qualidade total. Nessa amplitude, o foco recai sobre as expectativas do cliente, e para contemplá-las é necessário desenvolver mecanismos que garantam os padrões e o controle da qualidade, estabelecendo formas de inspecionar, analisar e avaliar o serviço prestado.

No contexto da qualidade mercadológica, a partir de Cária e Andrade (2015), observa-se que o mercado se institui por meio de um simulacro de viés social, mediante reformas estatais neoliberais que minimizam a participação do Estado e precarizam a educação pública em

detrimento da privada. Ao evidenciar a incapacidade do Estado, o sistema propõe, por meio de “parcerias” público-privadas, uma educação de qualidade adaptada às demandas mercantis, capaz de preparar o profissional de sucesso, o empreendedor, cujo exercício profissional atenda às condições do mercado, ou seja, que proporcione lucro e desenvolvimento econômico.

Na particularidade da educação superior, a qualidade mercadológica estabelece-se conforme as categorias desenvolvidas por Juliatto (2010) – excelência, eficácia e eficiência – e que caracterizam o setor produtivo. Cária e Andrade (2015), como visto anteriormente, destacam que, nessa vertente, o mercado busca adequar a educação ao mundo produtivo, globalizado e tecnológico, visando à preparação de profissionais. Nesse aspecto, Chirinéia e Barreiro (2009) salientam que as demandas educacionais estão em consonância com a produtividade e a absorção dos profissionais formados. Nesse quadro, a IES transforma-se em um verdadeiro mercado; a educação, em mercadoria; e o estudante, em cliente.

A economicista – A concepção economicista erige-se nos estudos de Harvey e Green (1993) e Bertolin (2009). Os dois primeiros pesquisadores indicam que, sob esse ponto de vista, a educação perde o seu sentido público, já que, ao focar apenas os possíveis impulsos econômicos na vida particular do indivíduo, o sentido ético-político se dilui. Para Bertolin (2009), no atual contexto neoliberal, quando erigida em bases economicistas, a qualidade da educação superior amplia o foco no crescimento econômico, uma vez que as IES colocam seus serviços a favor dos interesses da economia, pois, além de formarem “[...] egressos especialmente para o mercado de trabalho”, aprofundam os seus desígnios, uma vez que “[...] as instituições também devem atuar da forma mais eficiente e eficaz possível para que seus objetivos sejam alcançados com o menor custo e a máxima rapidez possível” (p. 134).

A visão economicista, conforme Bertolin (2009), privilegia aspectos prioritariamente instrumentais, atribuindo à educação superior um papel produtivista. Dessa forma, o autor lembra que os termos mais usados pelos defensores dessa concepção de qualidade são “eficiência” e “empregabilidade”. Acrescenta ainda que, relacionada com a contenção de custos, o termo eficiência tornou-se o centro das atenções em várias áreas de administração pública e privada. “‘Eficiência da administração’ é um critério de natureza econômica, medido em termos da capacidade administrativa de alcançar elevado grau de produtividade” (BERTOLIN, 2009, p. 135). Eficiência, nesse quadro, expressa a analogia entre recursos empenhados e o cumprimento das funções, ou seja, alcançar os resultados sem que se dissipem os recursos. Sob essa ótica, a palavra de ordem é menos custos. Assim, a qualidade da educação superior, na concepção economicista e na amplitude da eficiência, engloba “[...] racionalidade

de gastos, alta produtividade e alto desempenho gerencial-administrativo” (p. 136). O autor ressalta também:

[...] considerando-se a ampliação da visão da educação superior voltada para a economia, o mercado e o emprego, bem como a difusão de termos originados na indústria e no setor privado para designar características e propriedades da qualidade para a educação superior, pode-se dizer que atualmente existe uma forte e consolidada tendência de entendimento de qualidade em ES segundo uma perspectiva economicista (BERTOLIN, 2009, p. 136).

O setor privado, de acordo com Bertolin (2009), é o principal propagador dessa perspectiva, mas pontua que, em governos de cunho neoliberal, o Estado também compactua com essa abordagem, sob orientações de organismos multilaterais. Segundo o autor, a partir dessa perspectiva, a educação superior de qualidade é aquela que contribui para o crescimento da economia preparando capital humano especializado, em tempo e com recursos reduzidos.

A avaliativa – Sobre essa concepção de qualidade da educação superior, cabe destacar que, a depender da efetividade e dos princípios estabelecidos, a avaliação pode materializar-se em vertente socialmente referenciada, a depender de onde o foco recair: se na avaliação institucional ou na promoção social das instituições (DIAS SOBRINHO, 2010). Entretanto, não se pode esquecer que a qualidade avaliativa da educação superior brasileira está amparada nos moldes capitalistas.

A qualidade avaliativa da educação superior fundamenta-se em conceitos categorizados em: excelência, acreditação, garantia de qualidade e ISO, discutidos por Morosini (2009), Lobo (2011) e Souza, C. (2012), e ainda em apontamentos e orientações de organismos multilaterais. Morosini (2009) faz referência à qualidade isomórfica representativa da excepcionalidade e da adequação aos fins. Para essa autora, a qualidade isomórfica tem o modelo focado na avaliação e, sob essa lente, o movimento avaliativo perpassa a qualidade, avançando para a sua garantia e a formação de agências reguladoras burocráticas.

A racionalidade instrumental – O conceito de qualidade da educação superior embasado na vertente da racionalidade instrumental é apresentado por Santana (2007). Para a autora, sob essa ótica, a qualidade da educação superior é vista como técnica ou propriedade de um produto. Ao refletir sobre a qualidade da educação superior a partir dessa concepção, Morais (2018, p. 31) assegura que, nessa magnitude, “[...] o principal objetivo da educação é atuar no crescimento econômico e preparar os indivíduos para o mercado de trabalho. Por isso, utiliza princípios pautados na eficiência e controle dos processos e resultados da educação”. O autor acrescenta ainda que, além da acumulação de capital, a avaliação foca também na satisfação do

consumidor-aluno. No Quadro 12 a seguir apresentam-se as bases de sustentação dessa concepção.

Quadro 12 - Aspectos da qualidade instrumental

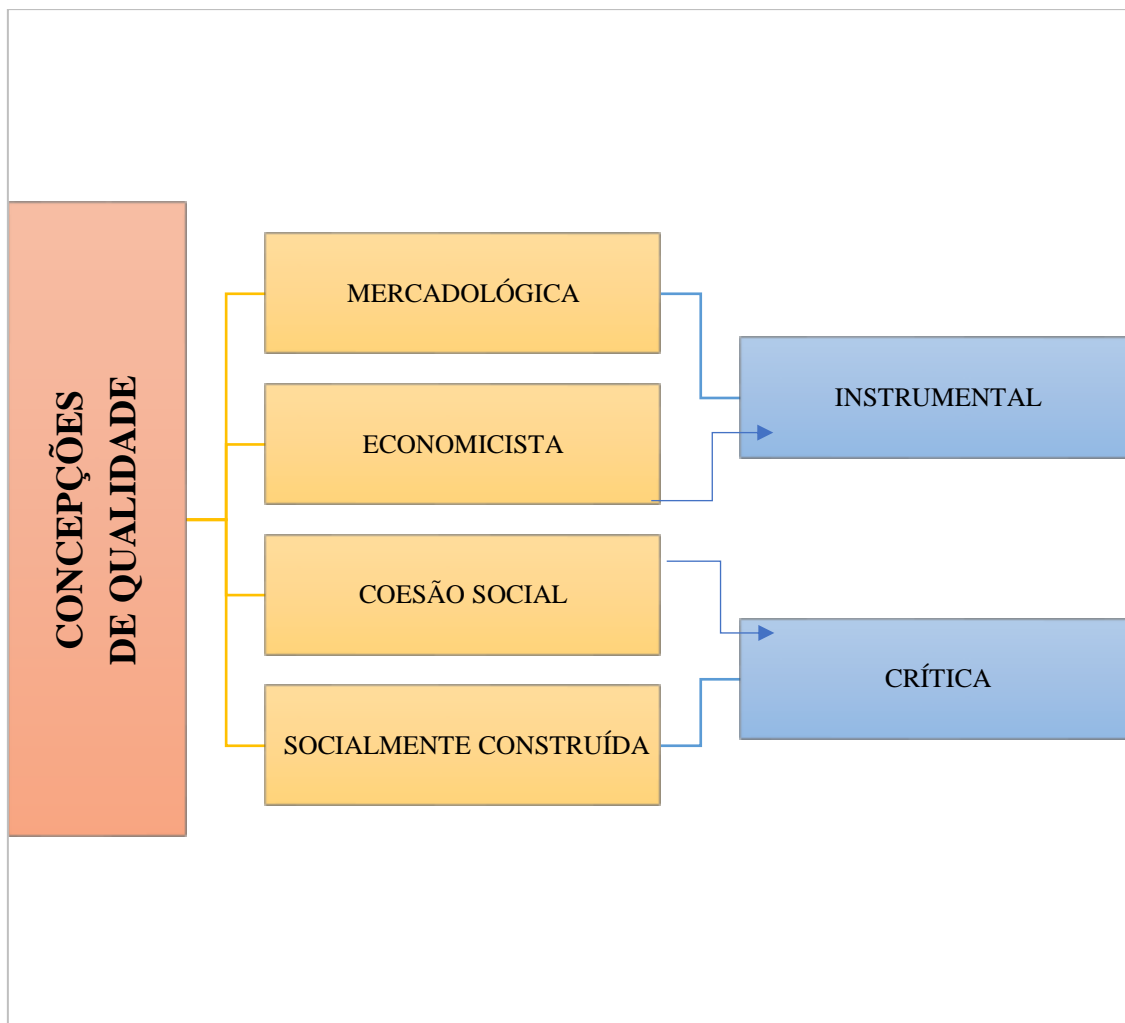
ASPECTO	DESCRIÇÃO
Qualidade Total (PALADINI, 1997)	Quando transmite a ideia de que a Educação Superior deve satisfazer os desejos de quem utiliza seus serviços; percebe esses usuários como clientes e preza pela melhoria contínua de suas características, visando maior consumo de seus serviços.
Transmissão de Conhecimento (FREIRE, 2011)	Quando transmite a ideia de que a educação deve instruir os sujeitos a partir do conhecimento técnico-científico já existente, não admitindo os saberes populares ou reconhecendo as necessidades contemporâneas locais.
Econômico (BERTOLIN, 2007)	Quando concebe a Educação Superior voltada principalmente para o desenvolvimento econômico e para a preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho. Preza pela eficiência e visa a empregabilidade.
Formal (DEMO, 2004)	Quando transmite a ideia de que a Educação Superior deve desenvolver a habilidade de manejar instrumentos, técnicas e procedimentos para enfrentar os desafios contemporâneos.
Avaliação Regulatória (RIBEIRO, 2015)	Quando coloca como função da avaliação garantir o cumprimento das normas por parte das instituições e seus cursos, prezando pela “qualidade mínima” das instituições, com um viés tecnocrático e centralizador na tomada de decisões.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Morais (2018, p. 32).

As categorias que respaldam a concepção de qualidade instrumental, segundo Morais (2018), são as da qualidade total, da transmissão de conhecimento, do setor econômico e da avaliação regulatória. Nesse sentido, Santana (2007, p. 56) argumenta que “[...] a aplicação do termo qualidade na educação não levou em conta a discussão, a diversidade, a ambiguidade e a polissemia desse termo, mas segue as receitas originárias da área administrativa”. Para a autora, sob essa vertente a qualidade da educação superior interliga-se aos interesses produtivistas, mercadológicos e economicistas.

Ao avançar no processo analítico sobre os conceitos de qualidade da educação superior, a princípio foram categorizadas quatro concepções encontradas no levantamento bibliográfico, as quais, mediante análise comparativa dos termos, foram condensadas em dois conceitos antagônicos, o instrumental e o crítico, que representam em sua plenitude os movimentos de tensionamento e os jogos de interesses representativos na escolha e contextualização do conceito de qualidade. O organograma da Figura 10 a seguir apresenta a condensação dos termos em questão.

Figura 10 - Abordagens para a análise do termo qualidade na educação superior



Fonte: Elaborada pela autora.

Santana (2007) assevera que a qualidade da educação superior, na perspectiva das racionalidades crítica e instrumental, se constitui em duas dimensões: a social e a economicista. Dias Sobrinho (2008) também a concebe em duas dimensões polarizadas: na primeira, a educação é vista como bem público e na segunda, como bem de mercado, sendo sua função o desenvolvimento para o trabalho. Entretanto, o termo qualidade e seus sentidos, no entender de Souza, V. (2017, p. 337), vem se transformando, “[...] modificação [que] ao longo do tempo depende dos embates dos grupos de interesse que colaboram em torno da definição de seus critérios, dando forma e sentido ao seu significado”. O autor também reconhece que na área educacional há quase um consenso sobre a polissemia do termo, devido à subjetividade que o envolve. Todavia, enfatiza que, “[...]diante das várias possibilidades para a definição da qualidade, entendeu-se que sua significação emergiria dos interesses daqueles diretamente

afetados por ela, alterando-se ao longo do tempo, conforme a reconfiguração desses mesmos interesses” (SOUZA, V., 2017, p. 337).

Tendo por base essa reflexão, Souza, V. (2017) chega à conclusão de que a qualidade da educação superior assume várias formas e significados. Já para a Unesco (2003, p. 1), “[...] a qualidade tornou-se um conceito dinâmico que precisa adaptar-se permanentemente para um mundo cujas sociedades estão experimentando profundas transformações sociais, mercadológicas e econômicas”.

Dessa forma, nota-se que, em defesa da representatividade capitalista, surgiram duas concepções de qualidade da educação superior: a mercadológica e a economicista. A primeira visa sustentar o setor produtivo, uma vez que, segundo Juliatto (2010), as instituições se tornam fábricas de recursos humanos especializados para atender o mercado. De acordo com Cária e Andrade (2015), nesse acaso instituiu-se a precarização do ensino público em detrimento do privado e pelo discurso de pretensa democratização da educação, mediante principalmente a parceria público-privada, ampliando o mercado educacional e a lucratividade.

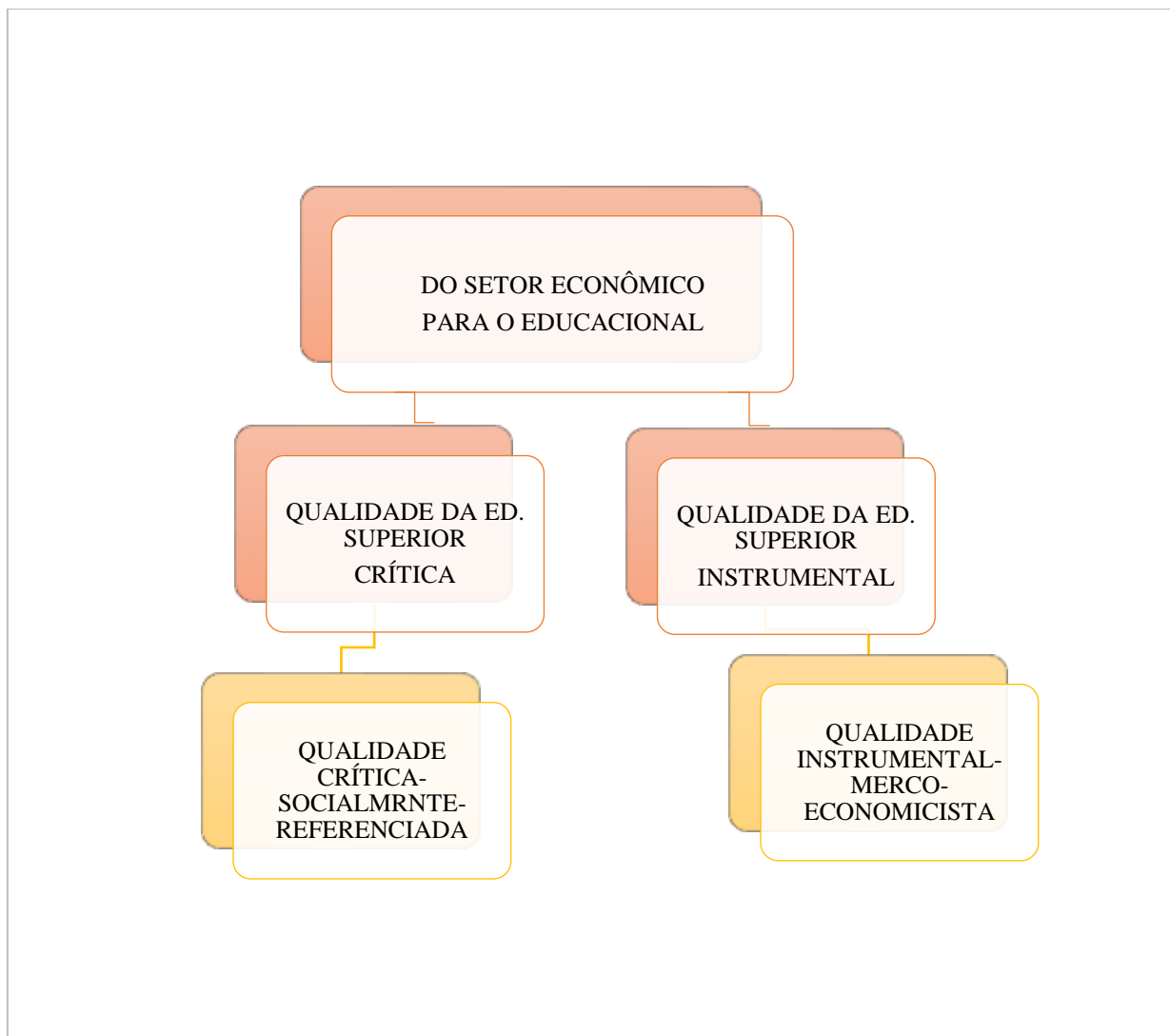
Sobre a concepção economicista de qualidade da educação superior, Bertolin (2007, 2009) afirma que seu objeto é a preparação de capital humano, visando impulsionar o crescimento econômico com foco na empregabilidade, na racionalidade de gastos, na alta produtividade e no alto desempenho gerencial-administrativo. Tanto a concepção mercadológica quanto a economicista consubstanciam-se em uma qualidade instrumental.

Em contraponto a essas concepções, os estudos apontam concepções para além da representatividade capitalista na educação superior, sendo elas a qualidade social e a qualidade socialmente referenciada, que visam a formação integral do sujeito, tornando-o autônomo. Essas concepções inter-relacionam-se com a qualidade crítica da educação, pela qual, conforme Morais (2018), os sujeitos tornam-se conscientes e participativos na determinação do conhecimento.

Assim, para desenvolver as análises dos atos normativos, esta pesquisa toma como conceito³² de qualidade da educação superior a distância as concepções definidas na Figura 11 a seguir.

³² Optou-se por não incluir a avaliação nesta categorização, bem como na formulação desses conceitos, no entendimento de que os processos avaliativos, dada a sua complexidade, merecem maior atenção, uma vez que, nessa vertente, a avaliação assume determinadas concepções de qualidade da educação superior.

Figura 11 - Concepções de Educação Superior



Fonte: Elaborada pela autora.

O conceito de qualidade no setor educacional já surge carregado de subjetividades, e, nesse sentido, a revisão até aqui empreendida permite constatar que se formaram categorias e dimensões antagônicas em torno desse termo, que em dados contextos e diante de interesses diversos foram se entremeando. Para Souza, V. (2017), o conceito de qualidade pode admitir várias definições, mas acaba assumindo a visão política de seus defensores. Por não possuir uma forma específica, a qualidade pode admitir em cada momento em particular a amplitude instrumental cujas bases estão erigidas no setor mercadológico ou economicista, ou, ainda, a perspectiva crítica alicerçada por uma concepção socialmente referenciada, mediante a defesa de uma sociedade justa e emancipada.

Dessa forma, tomam-se como conceitos analíticos as concepções antagônicas que esta pesquisa denomina instrumental-merco-economicista e crítico-socialmente-referenciada.

Deve-se destacar que se defende a qualidade da educação superior em perspectivas social, referenciada e crítica emancipatória, contudo, é necessário definir parâmetros em todas essas perspectivas para desenvolver a análise documental.

Nesse quadro, ainda cabe ênfase à avaliação, que, conforme destacado no estudo bibliográfico, desempenha importante papel na esfera da qualidade da educação superior e a distância. Souza, V. (2017) pontua que a avaliação vem desempenhando ao longo dos tempos considerável protagonismo como instrumento de validação da qualidade da educação superior e suas modalidades, e, por isso, a subseção a seguir propõe discutir e refletir sobre essa questão.

3.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A QUALIDADE DETERMINADA PELA AVALIAÇÃO

Na subseção anterior mostrou-se que a qualidade é um tema importante para a educação, principalmente a partir da década de 1980, quando começa a ser discutida na área. Apontou-se que esse é um conceito que admite interpretações polarizadas e cujas dimensões se materializam a partir de disputas, firmando-se a acepção daqueles que ocupam o espaço de dominação política, ou seja, o grupo no bloco do poder³³. Nesse particular, Leher (2019) indica que investigar a correlação de forças condensada no Estado capitalista é condição necessária para a compreensão das lutas constituídas pelo bloco no poder³⁴, pelas classes-apoio e pelas classes dominadas. Segundo o autor, em torno desses grupos formam-se expectativas distintas, no que concerne às políticas públicas, e que interferem na construção da educação pública no Brasil.

Entende-se, assim, que tal reflexão se correlaciona também com o campo das concepções da qualidade da educação superior e a distância no país. Mediante essa condensação material de forças, a qualidade da educação superior pode assumir formas ou significados diferentes em cada contexto, ou conforme a visão de mundo de quem os formula.

Nesta pesquisa concebe-se qualidade na sua vertente instrumental-merco-economicista ou crítico-socialmente-referenciada. Nesta discussão, os processos avaliativos e regulatórios assumem importante destaque, porquanto, como destaca Souza, V. (2017, p. 333), “[...] a

³³ Por bloco no poder, entende-se as classes e frações de classe que ocupam o espaço da dominação política, quer dizer, a ou as classes e frações dominantes “[...] que participam no espaço da dominação política, portanto, aquelas que têm áreas de poder próprias no seio do aparelho de Estado (POULANTZAS, 1981, p. 91). O autor ainda apresenta o conceito de classes-apoio como sendo aquelas que apoiam o grupo no bloco do poder.

³⁴ De acordo com Leher (2019, p. 3-4), “[...] o bloco no poder no Brasil é constituído das frações que operam o capital comércio de dinheiro, o agronegócio, o setor de commodities, os serviços em processo monopólico e as frações industriais”.

questão da qualidade da educação superior costuma se confundir com as experiências avaliativas e de regulação desse nível educacional, sem que os limites entre elas sejam adequadamente esclarecidos”. Sobre o tema, Harvey (2005) afirma que os processos avaliativos e regulatórios de supervisão da educação superior assumem importância a partir dos anos 1990, devido às pressões advindas das camadas populares para sua inclusão nesse sistema, o que trouxe a necessidade de conferir transparência aos mecanismos de acesso a esse nível educacional.

Apesar de reconhecer o papel de destaque da avaliação na educação superior, Santana (2007, p. 89) faz uma importante ressalva: “A avaliação [...] reforça a aplicação do termo qualidade nessa modalidade educacional [...], com tendência a privilegiar a adoção da concepção instrumental em vez da crítica”. Nesse sentido, a qualidade da educação superior assume um caráter instrumental quando as acepções formativa e emancipatória são suprimidas e substituídas por uma visão de qualidade pautada no ranqueamento e na competição entre as IES. É o que ocorre quando há a integração da educação superior ao setor produtivo e mercadológico.

Avançando nos estudos, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu artigo 205, e a LDB/1996, no artigo 45, definem que a educação superior será ministrada por instituições públicas ou privadas. Essas normativas cooperaram para que o Estado deixasse de ser gestor do processo de oferta da educação superior e passasse a ser regulador. “Assim não cabe mais ao Estado definir o aumento ou a redução da oferta de educação superior, mas sim utilizar a avaliação como instrumento de controle” (SANTANA, 2007, p. 83). A autora afirma que, com a flexibilização da educação superior e a ascensão do mercado sobre esse nível educacional, emergiram questionamentos a respeito da qualidade e do papel do Estado, que passou também de provedor a avaliador.

Conforme destacado anteriormente, diversos autores observaram que a análise da qualidade da educação superior está quase sempre ligada à questão da avaliação ou a processos similares. Souza, V. (2017), por exemplo, além de chegar a essa conclusão, acrescenta ainda que os estudos que têm foco na qualidade desse nível de ensino deixam de evoluir em determinados aspectos teóricos. O pesquisador pontua que “[...] essa tendência também pareceu ser verdadeira em âmbito internacional”, e cita o estudo desenvolvido por Harvey e Williams (2010) para fundamentar sua afirmação:

[Os autores] identificaram que, majoritariamente, os artigos da área tratavam de processos avaliativos em universidades ou da regulação exercida por sistemas

nacionais dos principais países dos cinco continentes. Com menor incidência, os autores identificaram produções que discutiram mais especificamente indicadores e parâmetros de qualidade ou abordaram o conceito em foco, evidenciando dimensões que lhe dessem sentido (SOUZA, V., 2017, p. 333).

Os estudos da área, conforme Souza, V. (2017), centram-se nos processos avaliativos e minoritariamente dedicavam-se a refletir sobre os conceitos, as tensões ou os desafios postos ao analisar indicadores e parâmetros de qualidade. Real (2008) expõe que as perspectivas de qualidade da educação superior se inter-relacionam com as questões avaliativas, pois, na formulação das políticas educacionais, a expansão com qualidade torna-se uma meta e a avaliação, um instrumento de mensuração desse processo. Assim, a autora confirma a necessária reflexão sobre a relação qualidade e avaliação na educação superior, destacando que esse panorama fornece mecanismos próprios de um campo em debate, caracterizado pelas perspectivas da qualidade ou da não qualidade.

A não qualidade do ensino superior está relacionada aos grandes temas que permearam o debate nacional nos últimos anos, como expansão de cursos, vagas e instituições, diversificação institucional, massificação, comercialização e financiamento, que representam, em essência, as tensões no campo do ensino superior (REAL, 2008, p. 26).

A pesquisadora aponta que, ao longo da história educacional brasileira, à medida que era enfatizada a qualidade, explicitava-se também a não qualidade do ensino, “[...] a não qualidade do ensino superior estava sendo forjada por uma disputa de mercado em favor das instituições privadas” (REAL, 2008, p. 28). A expansão torna-se o centro dessa discussão, e a quantidade e a qualidade, os elementos norteadores de um processo que se pauta em sistemas avaliativos. Sob essa lógica, a autora aponta para a necessidade da apreensão dos ocasionais impactos causados pela política de avaliação da educação superior adotada no país.

Real (2008) considera que as políticas para a educação superior concederam à avaliação a centralidade nos processos, fazendo-se valer de um conjunto de instrumentos validados para a área, constituindo em história desse campo. Para a autora, esse movimento histórico consolida-se a partir da amplitude do movimento dual qualidade/não qualidade, validado diretamente pela avaliação, que transforma uma em extensão da outra.

Esse movimento se constitui ao longo dos tempos por meio dos sistemas de avaliação da educação superior brasileira, cabendo destaque para a Avaliação a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), desenvolvida em 1976, e o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), instituído em 1983. Em 1985 foi criado o Grupo

Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres); em 1993, o Programa de Avaliação Institucional das Universidades do Brasil (PAIUB); em 1996, o Exame Nacional de Cursos (ENC - Provão), com foco na Avaliação das Condições de Oferta/Ensino e Avaliação dos Centros Universitários; em 2003, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), aprovado pela Lei n.º 10.861/2004.

Real (2008) pontua que, por meio da avaliação, muitas foram as proposições para a melhoria da qualidade da educação superior; contudo, destaca que, ao serem averiguadas no campo da materialização, constata-se que os objetivos desejados não foram atingidos ou não refletiram seus discursos. A autora considera que a concepção de qualidade da educação superior é construída em meio à formulação da política educacional, sendo esta, por sua vez, composta por interesses de grupos diversos. “Observa-se a convivência de concepções de qualidade retratando os interesses distintos, conformando a diversificação e diferenciação de instituições de ensino superior” (REAL, 2008, p. 172). A autora também esclarece que,

[...] quando se pergunta que qualidade é essa que vem sendo produzida, a resposta que as instituições vêm dando explicita uma ruptura entre a qualidade desejada e a qualidade concretizada, sinalizando para uma fragilização do poder indutor da avaliação nos moldes pretendidos. A concepção de qualidade presente nas instituições parte da busca e da apropriação das notas/conceitos como significantes da sua qualidade. Diante desse quadro, forjam-se conceitos a partir de situações incipientes e momentâneas de qualidade (REAL, 2008, p. 183).

Mas ao buscarem bons conceitos nas avaliações, as IES têm produzido, conforme Real (2008), qualidade formal em oposição à real, diversificando as acepções de qualidade da educação superior. Esse movimento, segundo a autora, gera alguns questionamentos sobre as políticas que buscam garantir qualidade com quantidade.

Estudiosos da área têm tecido críticas à concepção de qualidade a partir de testes e avaliações estruturadas por competências, principalmente as externas, por entenderem que elas não expressam a realidade da educação superior como um todo. Real (2008, p. 184), por exemplo, afirma que “[...] o desafio em garantir acesso com qualidade ainda não foi atingido”. Contudo, ressalta que, contrariando algumas expectativas, a relação avaliação-qualidade da educação superior brasileira se fortaleceu. A autora enfatiza ainda que, nesse âmbito, a avaliação ganhou empoderamento, incidindo sobre as políticas públicas de forma a influenciar os processos de massificação e privatização da educação superior.

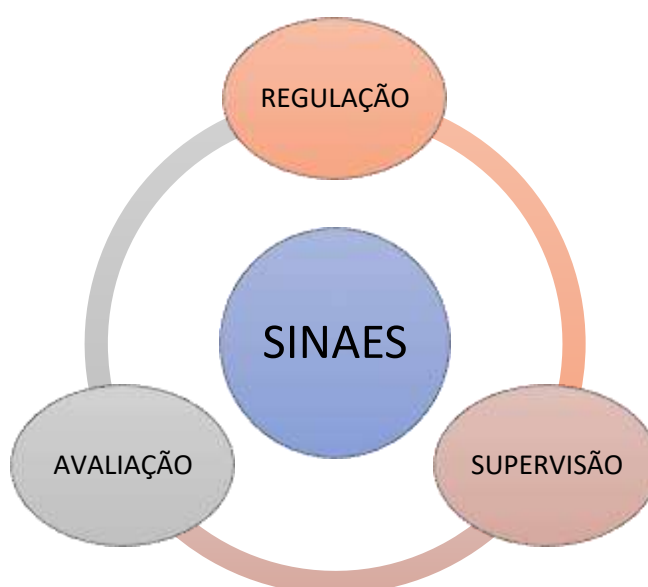
Nessa amplitude, Luckesi (2011) explica a interinidade dos conceitos de avaliação e de qualidade, interligando-os às práticas discursivas, das quais, em um sistema capitalista, a educação não se desvencilha. Nesse quadro, ratifica-se a teoria da constituição de campos em

disputas, caso sejam analisadas a centralidade e a importância dadas ao tema e aos mecanismos intrínsecos³⁵ e extrínsecos³⁶ às avaliações, principalmente as externas, galgadas em concepções de qualidade nem sempre transparentes, mas que incidem na formulação de políticas públicas educacionais.

Ao considerar os processos avaliativos da qualidade da educação superior, Luckesi (2011) questiona alguns pontos do Sinaes. O autor destaca que a essência concreta da qualidade nesse sistema avaliativo pode modificar-se em muitos horizontes, mas acaba assumindo uma vertente específica, conforme a força política de seus defensores. Tais apontamentos induzem à reflexão sobre a concepção de qualidade da educação superior constituída a partir dos indicadores do Sinaes.

Criado pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004 (BRASIL, 2004a), o Sinaes objetiva instituir um ciclo completo da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Após sua criação, o sistema foi consecutivamente modificado pelos Decretos n.º 5773/2006 e n.º 6303/2007 (BRASIL, 2006a, 2007b). O Decreto n.º 5.773/2006 foi um marco nesse processo, pois, ao relacionar regulação, avaliação e supervisão, confirma a avaliação como referência básica da regulação, contudo, evidencia a expressividade da supervisão, conforme mostra a Figura 12 a seguir.

Figura 12 - Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes)



Fonte: Elaborada pela autora, com dados dos Decretos n.º 5773/2006 e n.º 6303/2007.

³⁵ Utilização dos dados disponibilizados pelas avaliações externas, para promover rankings e concorrência.

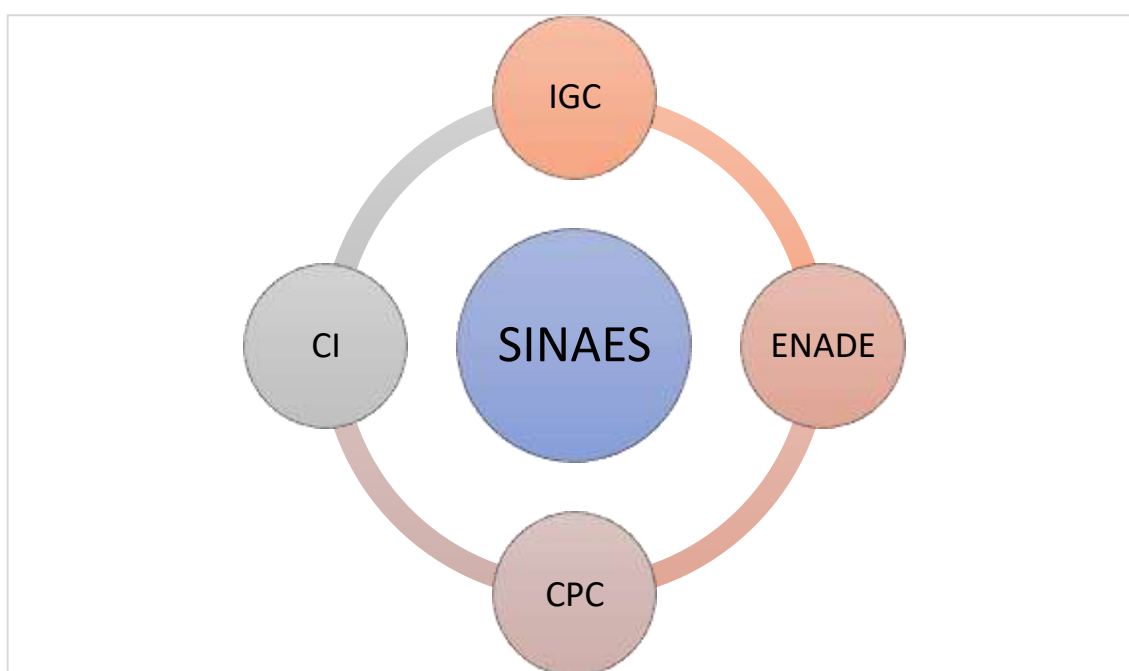
³⁶ Tal processo desconsidera a polissemia do conceito de qualidade do ensino e as desigualdades de oportunidades educacionais.

Martins (2015, p. 41) aponta que ao Estado cabe “[...] fixar as normas de organização e funcionamento, bem como verificar e assegurar o seu fiel cumprimento”. Em outras palavras, cabe ao Estado o papel regulador, em três dimensões: a normativa, que é a principal, pois dá seguimento às demais dimensões; a verificadora; e a controladora, essas duas últimas apontadas pelo autor como insuficientes para a garantia da qualidade do sistema de educação superior.

Sobre esse sistema de avaliação, Souza, C. (2012, p. 61) considera que “[...] o Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno dos eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos”. De acordo com a autora, o sistema de avaliação possui uma série de instrumentos complementares. “Com os resultados das avaliações, o objetivo do Sinaes é traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no país, identificando mérito e valor das instituições” (SOUZA, C., 2012, p. 61).

Os indicadores do Sinaes foram definidos com base nos seguintes componentes: Índice Geral de Curso (IGC); conceito preliminar de curso (CPC); desempenho dos estudantes (Enade); e Conceito Institucional (CI), oriundo do processo de Avaliação Institucional (interna e externa). A propositura desse sistema parte da premissa de que a regulação tem como referencial a avaliação, contudo, pauta-se pelos subsídios da supervisão. Na teoria, o processo forma um ciclo que se retroalimenta, como demonstrado pelo organograma da Figura 13 a seguir.

Figura 13 - Ciclo Sinaes



Fonte: Elaborada pela autora.

Os instrumentos do Sinaes efetivam-se a partir de três etapas avaliativas: a primeira diz respeito à avaliação institucional que se desdobra em momentos distintos: a autoavaliação, ou avaliação interna, e a avaliação externa. A primeira é realizada pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPAs) e deve envolver a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica, quando são avaliadas dez dimensões, conforme consta do Quadro 13 a seguir.

Quadro 13 - Dimensões da avaliação interna do Sinaes

1. Missão e PDI	6. Infraestrutura física
2. Política de Ensino, Pesquisa e Extensão	7. Comunicação com a sociedade
3. Políticas de pessoal e condições de trabalho	8. Política de atendimento aos estudantes
4. Organização e gestão	9. Responsabilidade social da IES
5. Planejamento e avaliação	10. Planejamento e avaliação

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da lei que cria o Sinaes (BRASIL, 2004a).

A avaliação externa, segundo momento da avaliação institucional, é conduzida por comissões designadas pelo MEC e que estipulam um cronograma diferenciado para os grupos de IES. Os resultados são mensurados em conceitos, com cinco níveis: 1 e 2, considerados como pontos fracos; 3, o mínimo aceitável para permanência no sistema; 4, que indica ponto forte; e 5, de excelência. O terceiro momento é o Enade.

O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é um dos pilares da avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. O Sinaes é composto, ainda, pelos processos de Avaliação de Cursos de Graduação e de Avaliação Institucional que, junto com o Enade, formam um ‘tripé’ avaliativo que permite conhecer em profundidade o modo de funcionamento e a qualidade dos cursos e instituições de educação superior (IES) de todo o Brasil (BRASIL 2016c, p. 6).

Os dados obtidos a partir do Enade são analisados e seus resultados geram informações a respeito das instituições de educação superior. Conforme Sousa (2019), nessa vertente o Inep priorizou paradigmas técnico-burocráticos, bloqueando a dinâmica participativa no processo avaliativo. Esse quadro se caracteriza principalmente a partir de 2016, quando o governo Temer realiza algumas modificações a despeito da avaliação da educação superior, as quais incidiram em modificações no Sinaes. O Quadro 14 a seguir contribui para o entendimento da questão.

Quadro 14 - Modificações na legislação do Sinaes no Governo Temer

LEGISLAÇÃO	TEOR
Portaria Normativa n.º 1.382 de 31 de outubro de 2017	Aprova, em extrato, os indicadores dos instrumentos de avaliação institucional externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a Distância do Sinaes.
Portaria Normativa n.º 1.383, de 31 de outubro de 2017	Aprova, em extrato, 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 Sinaes.
Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017 (revoga o Decreto n.º 5.773/2006)	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos de graduação e pós-graduação no sistema federal de ensino.
Instrução Normativa n.º 1, de 15 de dezembro de 2017	Regulamenta o fluxo dos processos que chegaram à fase de avaliação externa in loco pelo Inep, a partir da vigência das Portarias n.º 1.382 e 1.383, de 31/10/2017 (avaliações externas in loco relacionadas aos novos instrumentos ocorrerão a partir de março de 2018).
Nota Técnica n.º 16/2017/CGACGIES/DAES (de 15 de dezembro de 2017)	Apresenta os novos instrumentos de avaliação institucional externa - presencial e a distância (IAIE); instrumento de avaliação de cursos de graduação - presencial e a distância (IACG).
Nota Técnica n.º 2/2018/CGACGIES/DAES (de 17 de janeiro de 2018)	Revisa itens 4.9 e 5.5 da Nota Técnica n.º 16/2017/CGACGIES/DAES (corrige fórmula do Índice de Qualificação do Corpo Docente - IQCD).
Portaria Normativa n.º 840, de 24 de agosto de 2018 (revoga a Portaria Normativa n.º 19, de 13 de dezembro de 2017)	Dispõe sobre os procedimentos do Inep referentes à avaliação de IES, de cursos de graduação e de desempenho de estudantes.

Fonte: Desenvolvida pela autora, com base na legislação nacional para a área.

Fernandes, Oliveira e Borges (2019) assinalam que o novo modelo de avaliação adotado pelo Sinaes absorve as mudanças de concepções a respeito do lugar do ensino superior nas últimas décadas. Os pesquisadores sublinham que as avaliações externas em larga escala, que são amplamente defendidas pelos organismos multilaterais, principalmente pelo Banco Mundial, se tornam parâmetro de qualidade das IES. Apontam também para a dicotomia no discurso oficial dos instrumentos avaliativos, pois, de acordo com os autores, ainda que, na teoria apresentem a “[...] avaliação em larga escala, como um instrumento essencial para a garantia da qualidade [...], na prática estes instrumentos têm se convertido em dispositivos de regulação capazes de determinar os modos de funcionamento das IES” (FERNANDES; OLIVEIRA; BORGES, 2019, p. 614).

Sobre o assunto, Dias Sobrinho (2010) indica que o Sinaes, ao longo de sua trajetória, não foi fiel aos seus princípios, já que o foco não recaiu na avaliação institucional ou na

promoção social das instituições, e sim nos *rankings*. Os processos envolvidos e os vários elementos constituintes da qualidade da educação superior, conforme o autor, não são evidenciados ou elencados no processo de classificação. Essa é uma questão que se constata em vários aspectos da abordagem desta pesquisa, posto que, na amplitude das políticas públicas educacionais, o distanciamento entre o que é proposto, o que é aprovado e o que é materializado são questões sempre passíveis de reflexões. No que diz respeito ao Sinaes, o Quadro 15 a seguir mostra a distância entre o que foi proposto e o que foi aprovado.

Quadro 15 - Diferenças entre as propostas do Sinaes e o que foi aprovado (continua)

	PROPOSTA	APROVADO
Concepção de avaliação	Formativa	De controle
Conaes	Órgão coordenador e executor do Sinaes	Órgão que coordena e supervisiona as avaliações
Autoavaliação	Figura central da avaliação. O processo é centrado nos trâmites internos das IES.	É reduzida a um dos diversos instrumentos. O processo é centrado nas agências do Estado.
Avaliação de estudantes	“PAIDEIA”: busca avaliação formativa, sem conotação competitiva, sem ranqueamento. Propostas de provas por área.	“Enade” mantém objetivo explícito de classificar os cursos (escala de 5 níveis). Prova por curso.
Divulgação dos resultados		Permite ranking (escala de 5 níveis para cada dimensão)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de análises de Rothen e Schulz (2007). (conclusão)

O Quadro 15 ratifica as observações de Dias Sobrinho (2010) a respeito da avaliação do Sinaes. Sobre o assunto, autores como Bittencourt, Casarteli e Rodrigues (2009) indicam que o Sinaes tem servido de mecanismo para o ranqueamento e para o marketing institucional das IES. Assis e Amaral (2013), por seu turno, afirmam que, nesse modelo, o Sinaes deixa de dar a devida importância a dados que poderiam atribuir qualidade ao processo, realçando os aspectos quantitativos e os produtos.

Dias Sobrinho (2008) discute a trajetória desse sistema, tencionando a respeito de sua caracterização atual. Para o pesquisador, o Sinaes “[...] estava consolidando um paradigma de avaliação que vai muito além de mera conformação a normas burocrático-legais e aos famigerados (pois geram fama) rankings” (p. 820). Nesse particular, o autor esclarece que “[...] as recentes ações do INEP interrompem a construção desse processo participativo e promovem o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático” (p. 820). Assim, em meio às disputas que se instauram no campo, acabam ganhando espaço “[...] as

concepções de qualidade e os modelos de avaliação e garantia de qualidade ancorados nas doutrinas e práticas neoliberais” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 818). O quadro a seguir contribui com essas reflexões.

Quadro 16 - Conceitos e indicadores das dimensões de avaliação do Sinaes

CONCEITO	DESCRIÇÃO
1	Quando os indicadores da dimensão eixo avaliado configuram um conceito NÃO EXISTENTE
2	Quando os indicadores da dimensão eixo avaliado configuram um conceito INSUFICIENTE
3	Quando os indicadores da dimensão eixo avaliado configuram um conceito SUFICIENTE
4	Quando os indicadores da dimensão eixo avaliado configuram um conceito BOM/MUITO BEM
5	Quando os indicadores da dimensão eixo avaliado configuram um conceito EXCELENTE

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do Inep (BRASIL, 2015b).

Conforme Souza, C. (2012), da amplitude da qualidade avaliada pelo Sinaes emergem as questões da garantia da qualidade e da acreditação. A esse respeito, diz Dias Sobrinho (2008, p. 817): “Esse fenômeno ganha importância com a emergência e o desenvolvimento das estratégias neoliberais das concepções de mercado, de massificação, diversificação, privatização e transnacionalização nos sistemas de educação superior”. Nesse quadro, a educação superior e a distância não se apresentam alheias, ao contrário, mediante o movimento de expansão da educação superior, a EaD apresenta-se no centro da questão. Dessa forma, a partir do exposto, buscar-se-á, na subseção a seguir, tecer considerações sobre a qualidade na amplitude da educação superior a distância.

3.3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

A respeito da educação a distância (EaD), Alonso (1996, p. 55) aponta que ela reflete a ideia de democratização do ingresso, “[...] e não a ideia de suplência ao sistema regular estabelecido, nem tampouco, a implantação de sistemas provisórios, mas em sistemas fundados na educação permanente [...]. Portanto, tratar da educação a distância, não é tratar de algo isolado da educação em geral”. Sobre essa observação da autora, Lima, D. (2019, p. 1) acrescenta que “[...] a educação a distância é educação e, como tal, goza de todos os elementos intrínsecos a ela”. No que se refere à análise dos conceitos da qualidade da educação superior

a distância, a autora assegura que “[...] o conceito de qualidade é polissêmico e depende dos valores das pessoas sobre os objetos e artefatos culturalmente produzidos” (LIMA, D., 2019, p. 3).

A qualidade da EaD caracteriza-se, evidentemente, como conceito complexo, multifacetado e multidimensional, características evidenciadas nos textos selecionados no levantamento bibliográfico e demais bibliografias consultadas e utilizadas nesta pesquisa. A seguinte afirmação de Silva, F. (2011, p. 35) baliza a multiplicidade de aspectos que a análise qualidade da EaD envolve:

É possível falar de qualidade através da perspectiva do aluno, do professor, dos produtores de EAD, do governo, dos administradores de EAD entre outros. Pode-se também abordar o tema da qualidade sob o ponto de vista da(s) mídia(s) utilizada(s). [...]. Com tantos pontos de vista e tantos campos de conhecimento envolvidos na EAD, torna-se uma missão bastante complexa definir padrões de qualidade.

A autora aponta outra possibilidade para a discussão sobre a qualidade da educação superior e a distância, como a consideração das especificidades dos setores envolvidos. Nesse sentido verificam-se nesta pesquisa as múltiplas possibilidades nas quais podem ser direcionadas a discussão da qualidade da EaD.

De acordo com o exposto e tendo em conta que a qualidade da educação superior a distância assume diversas perspectivas, a depender dos interesses dos diversos atores, processos e sistema avaliativo, é possível considerar que essa modalidade também assume um caráter polissêmico, “[...] uma vez que esta categoria traz implícita múltiplas significações” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 3). Esta reflexão erige-se no entendimento de que, em um dado contexto, a discussão assume a busca da qualidade **para** a educação a distância e, em outro, da qualidade **por meio da** EaD. Na primeira vertente, a procura pela qualidade assume uma forma técnica, priorizando os métodos e os instrumentos que possam melhorar a EaD, enquanto a segunda privilegia as oportunidades de acesso à educação, conforme abordado em Toschi (2001), Lima, D. (2014b), Brasil (2015d) e Mill (2016a), que defendem a educação a distância em perspectiva social e sobre essa vertente, como mecanismo de democratização da educação superior. Nesse viés, Mill (2016a) destaca que a própria oferta da EaD se torna um indicador de qualidade social.

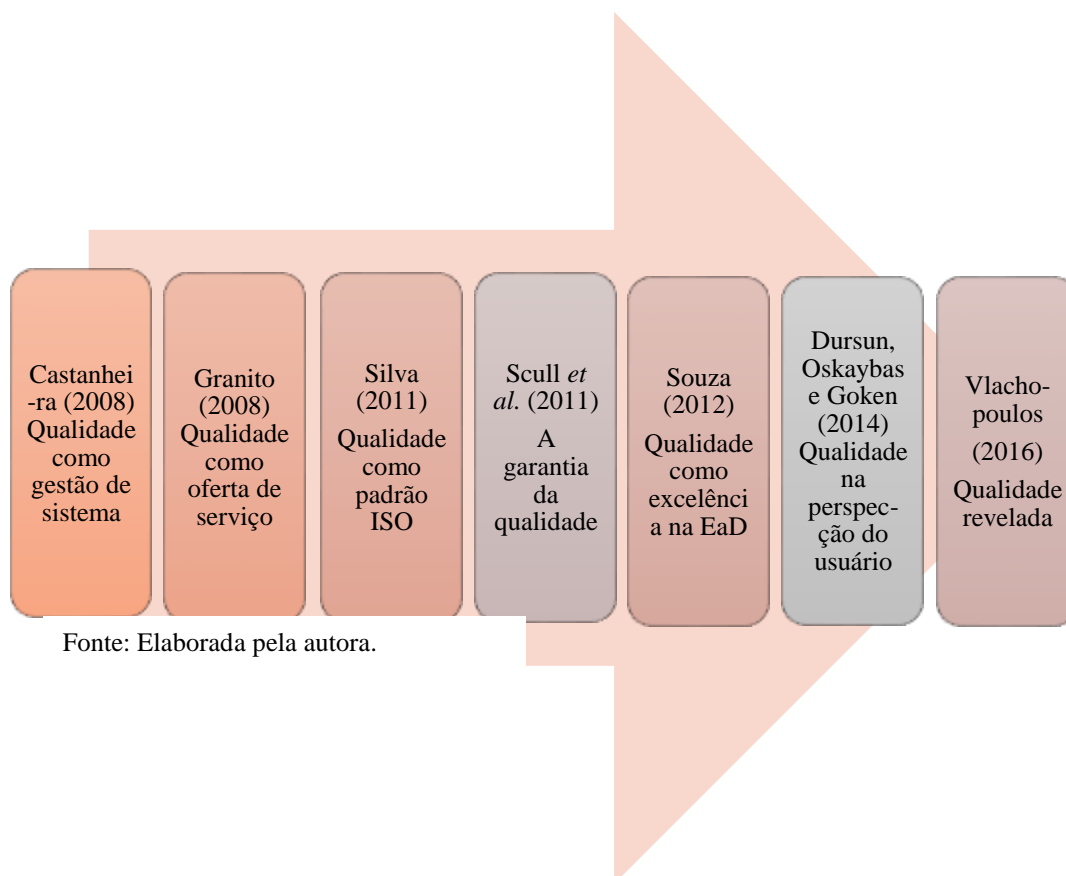
A partir do que será exposto na subseção a seguir, serão desenvolvidos os conceitos de qualidade da educação superior a distância a partir do foco das leituras das obras encontradas no levantamento bibliográfico e em demais materiais consultados. A partir dessas

considerações, será então estabelecido o foco das pesquisas sobre a qualidade da EaD, identificando que, assim como ocorre com a concepção da qualidade da educação e da educação superior, também a análise da educação superior a distância é feita segundo duas perspectivas antagônicas. Uma em que os autores apresentam concepções economicistas e mercadológicas erigidas em base instrumental, e pelas quais a EaD vincula-se aos processos produtivos, e outra que a vê como instrumento de equidade e cujos autores “[...] defendem um processo global, em que toda a comunidade participe do processo” (LIMA; ALONSO, 2019, p. 14).

Novamente ressalta-se que esta pesquisa prima pela segunda concepção de qualidade da educação superior e a distância, ou seja, na perspectiva crítico-socialmente-referenciada. No entanto, apresentam-se as vertentes instrumentais, mercadológica e economicista, de vínculo produtivista e organizacional, advindas da qualidade total, pois os dois olhares são fundamentais para a análise dos atos normativos na amplitude da qualidade da modalidade em questão.

Dessa forma, são apresentadas as perspectivas de qualidade da EaD a partir das pesquisas selecionadas e da bibliografia consultada, sendo que no primeiro momento a proposta é discutir as acepções instrumentais de qualidade da educação, conforme o organograma da Figura 14 a seguir.

Figura 14 - Foco das pesquisas sobre a qualidade da EaD em acepções instrumentais



O material consultado permitiu categorizar o foco das pesquisas sobre a qualidade da educação superior a distância na perspectiva dos autores listados no organograma da Figura 14. A pesquisa de Castanheira (2008) desenvolve o estudo da qualidade da educação superior a distância na perspectiva da qualidade como gestão de sistema. Segundo o autor, o estudo da gestão de sistemas de EaD deve pautar-se em um modelo gerencial da qualidade, de forma a incorporar a relação da organização que envolve todos os recursos disponíveis, buscando atender a todas as necessidades dos consumidores.

De acordo com Castanheira (2008, p. 63), conservar a qualidade da EaD “[...] significa desenvolver esforços para que seus objetivos sejam atingidos, o que, entre outros fatores, garante seu impacto social positivo. Qualidade não se consegue de forma intuitiva, mas por meio de modelos de gestão bem estruturados”. Em sua pesquisa, o autor considera a EaD como modalidade, no entanto, também afirma que, “[...] teoricamente, a educação a distância é uma metodologia que separa fisicamente o professor do aluno”. Acrescenta que, nessa perspectiva, o curso ofertado a distância pode ser de autoestudo ou interativo.

Para o pesquisador, “[...] as tecnologias da informação e comunicação existentes prestam valiosa contribuição, ampliam as alternativas de comunicação e, através da cooperação que possibilitam, aumentam a qualidade da aprendizagem” (CASTANHEIRA, 2015, p. 64). Esse olhar sobre as tecnologias como responsáveis pela qualidade da oferta em EaD incide no

que já foi visto anteriormente, ou seja, as tecnologias como um fim em si mesmas. Castanheira (2008, p. 61) também afirma que a “[...] proposta de um modelo para a avaliação e melhoria de um processo de gestão da educação a distância visa atender as necessidades do cliente, preparando egressos capazes de suprir as necessidades do mercado onde eles se inserem”. É notório que, nessa vertente, a concepção de qualidade firma-se em bases produtivas e mercadológicas.

A pesquisa de Granito (2008) destacada no organograma da Figura 14 apresenta a qualidade como oferta de serviço. Segundo a autora, diante da expansão da EaD, a preocupação com o monitoramento desse serviço deve tornar-se prioridade. Para a pesquisadora, “[...] a educação a distância é classificada como um serviço dirigido à mente das pessoas. [...] é um serviço de processamento com estímulo mental. Neste tipo de serviço, o cliente não precisa necessariamente estar fisicamente presente, mas sim envolvido mentalmente” (p. 75).

Granito (2008) também aponta que, na EaD, os conteúdos são baseados em informações, as quais podem ser transformadas sem dificuldade em unidades digitais, em produtos fabricados que podem posteriormente ser negociados tal qual um bem físico, ou seja, acumulados e vendidos de acordo com as oportunidades. “[...] a educação a distância é um serviço que envolve ações intangíveis (o benefício esperado pelo cliente é a educação), mas que também engloba características semelhantes à de produção e distribuição de bem físico” (p. 75).

Nessa direção, ao discorrer sobre a qualidade da EaD, Granito (2008, p. 75) acrescenta que “[...] é imprescindível definir a qualidade de acordo com a percepção do cliente, caso contrário, a organização poderá tomar providências enganosas em programas de qualidade, além de investir mal o dinheiro e o tempo”. Indica também que a educação só poderá atingir a qualidade por meio de dedicação e com foco no resultado financeiro.

A terceira pesquisa destacada no Quadro 14 é a de Silva, F. (2011), que apresenta a qualidade da EaD na amplitude do padrão ISO. A autora informa sobre as diversas padronizações e normalizações da qualidade em EaD, sendo a Internacional Organization for Standardization (ISO), uma delas. A pesquisadora sublinha que “[...] algumas normas ou referenciais ISO são voltados especificamente para EAD, [...]. Esses padrões [...] são acordos voluntários que envolvem diversos profissionais especializados de vários países que formam os comitês técnicos da ISO” (p. 35). Informa que já foram criados diversos padrões técnicos para o *e-learning* e alerta que, “[...] ao levar em consideração a educação formal no Brasil, é necessário lembrar também da existência de padrões definidos pelo Seed/MEC, conforme os referenciais de qualidade em EAD” (SILVA, F., 2011, p. 35).

A qualidade da educação a distância, ainda conforme Silva, F. (2011), deve ser considerada a partir de diversos pontos de vistas, e por isso seus padrões devem ser definidos segundo essa diversidade. Quanto à instituição dos padrões ISO, a autora destaca a importância de distingui-los em pelo menos dois tipos: os educacionais e os técnicos. “Os padrões educacionais levam a discussões infundáveis com pontos de vista muito diferentes, o que inviabiliza a sua criação e aceitação” (SILVA, F., 2011, p. 36). Sobre o segundo tipo, a autora diz que “[...] padrões técnicos ou tecnológicos conseguem caminhar com maior eficácia, uma vez que seu objetivo é claramente o de fazer a tecnologia trabalhar para o processo de ensino-aprendizagem” (p. 36).

Nesse sentido, Souza, C. (2012) destaca que a qualidade da EaD, sob a perspectiva do padrão ISO, é entendida como um serviço prestado e, para tal, precisa de um selo de garantia de qualidade. É notório que, sob a lente da educação como serviço e do estudante como cliente, a qualidade da EaD na vertente do padrão ISO assume características mercadológicas e economicistas.

A pesquisa de Scull *et al.* (2011), apresentada no Quadro 14, discute a qualidade da EaD na perspectiva da garantia da qualidade. De acordo com os autores, a expansão do ensino superior é uma realidade global, e sua demanda tende a aumentar. Para alicerçar esse prognóstico, os autores citam uma previsão feita por Wiley (2010 *apud* SCULL *et al.*, 2011, p. 146) de que “[...] o número de estudantes no ensino superior em todo o mundo aumentará de 120 milhões para 150 milhões até 2025”. Apontam ainda que existe uma crescente circulação de estudantes do ensino superior através das fronteiras nacionais e internacionais, e que uma parcela deles será absorvida por programas de graduação oferecidos em EaD.

Scull *et al.* (2011) destacam que esse é mais um fenômeno da globalização, por meio da qual se desenvolve a educação transnacional, contexto no qual, segundo eles, a garantia de padrões de qualidade torna-se essencial. Sobre essa questão, Morosini (2014, p. 392) assegura que “[...] a garantia de qualidade global vem acompanhada da discussão da educação superior como serviço educacional”. A autora acrescenta ainda que essa concepção de qualidade da educação superior surge em meio à sua internacionalização, cujo foco é a sua transnacionalização como mercadoria, processo orientado por organismos multilaterais. Fica claro que essa é uma concepção de qualidade assentada no produtivíssimo com fins mercadológicos e economicistas, uma vez que se firma nas “[...] possibilidades de educação comercial transnacional como a prestação e o consumo de serviços educacionais internacionais e a presença comercial de pessoas físicas no exterior” (MOROSINI, 2014, p. 392).

A pesquisa desenvolvida por Souza, C. (2012), selecionada para constar do organograma da Figura 14, investiga aspectos relacionados à garantia de padrão de qualidade no processo de avaliação dos cursos de graduação na modalidade a distância no Brasil. De acordo com a autora, “[...] propõe-se que se estabeleça um padrão de qualidade onde se tenha uma única linha conceitual do que significa qualidade na modalidade a distância e que se estabeleça um processo de avaliação efetivo, com indicadores que expressem a excelência dessa modalidade de ensino” (p. 126).

Souza, C. (2012) define a qualidade da educação superior e a distância na vertente da excelência, desenvolvida por meio da análise do papel atribuído à educação superior no Brasil. Dessa forma, após analisar o processo de avaliação instituído pelo Sinaes, a pesquisadora assegura que a educação superior para ser de qualidade, deve apresentar padrões de excelência.

Ainda segundo Souza, C. (2012, p. 71), no âmbito da avaliação institucional, “[...] cada indicador [de qualidade] é avaliado, recebendo um conceito que vai de 1 a 5, sendo o 5 o conceito de excelência”. A autora também pontua que, em observância à escala estabelecida pelo Sinaes, a excelência é indicada como o nível de maior amplitude no conceito de qualidade. “Dessa forma, aponta-se que a excelência dos processos é o que deve definir a busca e a garantia de padrão de qualidade na educação superior a distância no Brasil” (SOUZA, C., 2012, p. 128). A autora postula então que, a partir dos níveis de qualidade estabelecidos pelo sistema avaliativo do país, seria possível “[...] cumprir as diretrizes contidas na Constituição Federal, que determina que a educação brasileira deve oferecer um ensino que tenha como base a garantia de padrão de qualidade” (SOUZA, C., 2012, p. 119). Esses padrões são estabelecidos em nível de excelência.

A pesquisa de Dursun, Oskaybas e Goken (2014), também constante do Quadro 14, investiga a qualidade da EaD na percepção do usuário. Para os autores, os usuários são os clientes; a educação, um serviço; e a EaD, um mecanismo de prestação desse serviço. “O significado de qualidade de serviço é definido na amplitude do atendimento completo às expectativas do cliente ou, de forma a superá-las” (p. 122, tradução nossa). Os autores abordam o conceito de qualidade, que também entendem como serviço, e lembram que esse inclui as expectativas, as demandas e os desejos dos clientes. “É o resultado da checagem entre as expectativas do cliente antes de receber o serviço (ou seja, o serviço esperado) e a experiência real de serviço prestado a esse cliente” (p. 124, tradução nossa).

Há de se refletir ainda que no centro da concepção de qualidade como serviço, conforme defendem Granito (2008) e Dursun, Oskaybas e Goken (2014), estão também explícitas as acepções mercadológica e economicista da educação, que, de acordo com Morosini (2014), é

um modelo próprio do neoliberalismo, voltado para o bem individual, a realização pessoal e a satisfação das necessidades do mercado de trabalho. Essa concepção de educação também oportuniza a transferência de tecnologia “[...] pelo setor produtivo e pela prestação de serviços ao setor estatal e com uma gestão priorizando a eficiência e o autofinanciamento. Há o privilégio da rentabilidade privada e da satisfação da demanda privada por educação” (MOROSINI, 2014, p. 387).

A última pesquisa selecionada no organograma do Quadro 14 para as apreciações em tela é o estudo de Vlachopoulos (2016, p. 185), que realiza “[...] uma análise qualitativa dos conceitos, definições e abordagens sobre a qualidade”. O autor considera que “[...] o termo ‘qualidade’ é indescritível para se definir em terminações palpáveis e fixas, já que, pode assumir vários significados, dependendo do contexto em que se discute” (p. 185, tradução nossa). Seu estudo ratifica o conceito de qualidade desenvolvido por autores brasileiros citados anteriormente, e como eles, também considera a qualidade como um termo multidimensional. Segundo o pesquisador, os conceitos de qualidade da EaD identificados em seu estudo estavam relacionados à conformidade com as normas; ao ajuste ao alvo; à oferta limitada; à qualidade dentro da missão; ao valor acrescentado; à excelência, eficácia, eficiência, perfeição ou à consciência de valor para o dinheiro. Observa-se, na maioria dos conceitos identificados por Vlachopoulos (2016), a visão gerencialista e mercadológica da educação.

O autor conclui que o conceito de qualidade, na amplitude de sua pesquisa, está absolutamente ligado à “[...] acreditação, eficácia, excelência, satisfação, competitividade e responsabilidade”. Enfim, o pesquisador afirma que as diferentes comunidades de *e-learning*, demonstram que “[...] é possível construir um quadro comum de garantia da qualidade, que podem ser desenvolvidas por estudiosos e formuladores de políticas do setor” (p. 197-198, tradução nossa). O estudioso relata que, em sua pesquisa, a EaD é evidenciada como prestação de serviço de “[...] qualidade de alto nível / serviços à distância on-line de aprendizagem” (p. 192, tradução nossa) e ainda se refere ao estudante como “cliente educacional”. Ao final de sua análise, Vlachopoulos (2016), chega à conclusão de que os estudos sobre a EaD se voltam para o setor produtivo, acentuando a qualidade da educação a distância em uma perspectiva economicista.

No organograma da Figura 15 a seguir apresentam-se as perspectivas de qualidade da EaD constantes nas pesquisas consultadas, e cujas acepções críticas se propõe discutir.

Figura 15 - Foco das pesquisas sobre a qualidade da EaD em acepções críticas



Fonte: Elaborada pela autora.

Mediante as perspectivas expressas no organograma anterior, propõe-se discutir as pesquisas que abordam a qualidade da EaD em bases socialmente referenciadas. O primeiro trabalho selecionado é o de Fisciletti (2016), que analisou a EaD como direito fundamental. A autora principia sua análise assegurando que, a partir da apreciação da palavra educação e seu reconhecimento como processo de desenvolvimento integral e de transformação do ser humano, “[...] o termo ‘educação’ a distância parece ser o mais adequado para caracterizar esse modelo educacional tão importante nos dias atuais” (p. 82). A autora concebe a EaD pelo viés jurídico, apresentando-a, “[...] como exigência de um Estado Democrático de Direito, como forma de ampliar o acesso à educação” (p. 95).

Fisciletti (2016) alerta para o caráter transformador da educação quando vista pelo viés social, concepção que coaduna com a acepção de Flach (2012, p. 8), para quem “[...] a educação é entendida como instrumento de transformação social por meio da construção da emancipação dos indivíduos, os quais devem tornar-se sujeitos ativos em suas comunidades e na sociedade como um todo”. Nesse particular, Fisciletti (2016) reforça que a educação é um direito social e de cidadania, e, de tal modo, destaca a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como a lei maior da nação, e que estabelece a educação como direito subjetivo fundamental. “Nesta seara, a EaD também precisa ser acolhida, aquecida e protegida, para não ser lançada no mercado

como ‘forma menos custosa’ e ‘mais abrangente’ de oferecer um ‘curso qualquer’, de ‘qualquer coisa’” (p. 95).

Evidencia-se, assim, a necessidade de se negar a EaD como modalidade apropriada pelo mercado com intenções economicistas, e buscar sua efetivação em bases socialmente referenciadas e, conforme salienta Flach (2012, p. 11), como “[...] uma educação capaz de instrumentalizar o cidadão para a luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social, capacitando-o a agir ativamente na sociedade em busca de um projeto coletivo de inclusão e de qualidade social para o país”. Fisciletti (2016) afirma que a educação é garantida pela legislação como direito subjetivo e que a qualidade é apresentada como princípio fundamental.

A segunda pesquisa constante da Figura 15 é o estudo de Mill *et al.* (2008), que entendem a qualidade da EaD a partir da perspectiva da tutoria. Para tal, os autores discutem a importância do sistema de tutoria virtual no processo de ensino-aprendizagem da educação a distância (EaD), na amplitude da UAB. Os pesquisadores assinalam que, “[...] com o programa da Universidade Aberta do Brasil (UAB), amplia-se significativamente a oferta de vagas à população e permite-se o acesso ao ensino público e gratuito, estimulando a discussão sobre os processos de garantia de qualidade” (MILL *et al.*, 2008, p. 113).

Mill *et al.* (2008) advertem que, com o desenvolvimento da EaD, novos profissionais vão sendo inseridos no processo, como é o caso do tutor, que, conforme os autores, é uma figura de destaque na EaD, mas também alvo de críticas e apontamentos sobre a qualidade dos cursos. “O tutor virtual é um elemento central no processo educacional e, portanto, a qualidade do seu trabalho é primordial para a aprendizagem do estudante” (MILL *et al.*, 2008, p. 113). Conforme os pesquisadores, questões como o estabelecimento do número adequado de alunos a serem atendidos pelo tutor e a negociação com os estudantes da disponibilidade de tempo e horário para o acompanhamento das atividades também dizem respeito à garantia de qualidade da EaD. Por esse motivo, enfatizam que “[...] os cursos da UAB devem se preocupar em organizar seus tempos para que o trabalho do tutor possa manter a qualidade necessária ao desenvolvimento sócio cognitivo dos estudantes” (MILL *et al.*, 2008, p. 123).

A comunicação é destacada por Mill *et al.* (2008, p. 124) como questão primordial da qualidade em EaD e, por isso, “[...] deve ser a principal preocupação para que se estabeleça uma interação de qualidade”. Os autores acrescentam que será por meio do relacionamento estabelecido entre os estudantes e o tutor, bem como pela interatividade entre eles, que poderá se desfazer o preconceito estabelecido sobre as relações sociais e cognitivas na EaD. “O trabalho do tutor é fundamental para que essa comunicação de qualidade ocorra, [...] de todas

as questões apresentadas neste trabalho, é na competência comunicativa do tutor e na qualidade de sua interação que devotamos maior atenção” (MILL *et al.*, 2008, p. 124-125).

Em amplitude social, os autores afirmam também que “[...] a qualidade a que nos impomos quando falamos de ensino público e gratuito envolve muitas relações em diferentes âmbitos do ensino, da pesquisa e da extensão” (MILL *et al.*, 2008, p. 125). Nesse sentido, o tutor é o profissional que pode mediar essas atividades e possibilitar que, a “[...] qualidade desejada tome forma, cor e lugar nesses diferentes âmbitos” (p. 125).

Sobre a qualidade da EaD em perspectiva social, vale ressaltar a pesquisa de Martins e Mill (2016), que, ao analisarem as teses de doutorado dos programas de pós-graduação em educação no período de 2002 a 2012, apresentam três questões importantes para o desenvolvimento da EaD e que se relacionam com a qualidade social da educação a distância. A primeira delas diz respeito à baixa produção de estudos científicos sobre os Referenciais de Qualidade do MEC para a oferta de cursos na modalidade a distância, apesar de os autores os considerarem “extremamente necessários” (p. 128).

A segunda questão aborda a necessidade de um sistema avaliativo específico para a modalidade EaD, que é submetida, segundo eles, aos mesmos critérios de avaliação da educação presencial. Por fim, a terceira questão que levantam é na verdade uma sugestão para que os Referenciais de Qualidade do MEC, bem como a legislação vigente no país, sejam utilizados para “desenvolver uma pré-estrutura organizacional” (MARTINS; MILL, 2016, p. 128). De acordo com os autores, há um impasse em torno da avaliação da modalidade, uma vez que, conforme destacado, não existe um sistema de avaliação voltado para a educação a distância. De tal modo, os indicadores apontados pelos Referenciais de Qualidade poderiam contribuir com a criação de indicadores específicos para a EaD.

Ainda, é importante destacar o estudo em que Mill (2016b) analisa os cenários, os dilemas e as perspectivas da história recente da educação a distância (EaD), e no qual é possível identificar oito pontos concernentes à amplitude da materialização de cursos de EaD com qualidade social. Como primeiro ponto, o autor assegura que a instituição da LDB/1996 foi um passo essencial para o estabelecimento da legislação que regulamenta a EaD, oportunizando sua consolidação como modalidade de formação com qualidade. Como segundo ponto, ele sublinha que a integração das tecnologias à educação já não é uma escolha, e por isso é necessário agregá-las e extrair de suas capacidades comunicacionais e pedagógicas o que há de melhor, até porque, “[...] antes, sem essas tecnologias telemáticas, a qualidade das interações era muito limitada, o que repercutia sensivelmente na qualidade da formação” (MILL, 2016b, p. 435).

Ao destacar o período de 1996 a 2005, verifica-se o terceiro ponto, em que o autor afirma ter sido o de organização e ordenamento da modalidade. Mill (2016b), ratifica que entre os anos em destaque foram estabelecidos atos normativos em prol de uma EaD de qualidade, e assinala que os “[...] Referenciais de Qualidade [...] e o Decreto 5.622/05 (BRASIL, 2005), que entraram em vigência logo após a virada do século, são exemplos de normatizações em prol da efetivação de programas de EaD de melhor qualidade” (p. 436).

Avançando para o quarto ponto, Mill (2016b) indica que “[...] além do avanço na legislação, a EaD passa a ser considerada, nesse período, como estratégia para melhoria da qualidade (e quantidade) da formação do cidadão brasileiro”. Nesse sentido, de acordo com o autor, está o Plano Nacional de Educação (2001-2010), que, além de apresentar diversas citações direcionadas à EaD, destina uma seção particularmente à modalidade. Sobre o período de 1996 a 2005, o autor destaca que “[...] foram necessários (re)arranjos ao longo do processo e, ao final, muita coisa de boa qualidade (e de má também) foi construída. É preciso aprender com a história, ainda que o saldo seja positivo” (p. 437).

No quinto ponto, avança-se para o período de 2005 a 2015, fase que, conforme Mill (2016b, p. 439), é “[...] constituída pela última década da EaD, instala-se um *cenário de continuidade dos bons ventos para a modalidade*, mas já indicando sinais de maturidade e de organização legal, institucional e pedagógica” (grifos do autor). Conforme o autor, os últimos dez anos caracterizam-se como os tempos dourados da EaD, pois propiciaram à modalidade investimento público, estabilidade, qualidade e superação do preconceito de que era alvo, além de ter conquistado espaço em IES públicas federais que até então resistiam à modalidade.

Como sexto ponto, Mill (2016b) apresenta o cenário de esvaziamento do sistema UAB desenvolvido particularmente em 2015, e lança o desafio para a reflexão sobre a fragilidade e os dilemas da Universidade a Distância como um programa federal; no entanto, adverte que, “[...] pelo ciclo normal das políticas públicas, já deveríamos ter passado à fase de incorporação das práticas desenvolvidas com a experiência da UAB ao cotidiano institucional” (p. 441). O autor afirma que a educação a distância já deveria ter sido assumida pelas IES como atividade regular própria e que as instituições de educação superior públicas “[...] já deveriam estar recebendo o financiamento da EaD como histórica e tradicionalmente recebem o fomento para a educação presencial” (p. 441).

Como sétimo ponto, observa-se a não institucionalização da modalidade nas instituições públicas, como um problema para a oferta de cursos em EaD com qualidade: “Para quem pensa e faz EaD, os cursos de formação a distância agregariam maior qualidade se a própria instituição pudesse conceber, gestar e implementar a proposta” (MILL, 2016b, p. 444). Sublinha o autor

que a EaD, como programa de governo, tem suas possibilidades limitadas, mas se fosse desenvolvida como política de Estado poderia avançar no sentido da qualidade social.

Por fim, como oitavo ponto, grifa-se aqui que Mill (2016b) discorre sobre o processo de construção da Resolução CNE/CES n.º 1/2016, apontando os embates, os posicionamentos da comunidade científica e educacional da área, das associações representativas de diferentes seguimentos envolvidos no movimento em prol da instituição das novas normas e diretrizes nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior a distância, “[...] com a expectativa de que ela venha a atender às necessidades essenciais para estabelecer propostas de EaD de qualidade” (p. 450).

Diante desses apontamentos, retoma-se o organograma da Figura 15, em que se enfatiza a pesquisa realizada por Lobo (2011), que trata da EaD no ensino superior brasileiro sob a ótica da avaliação e da regulação, e aponta a qualidade como desenvolvimento humano. Conforme a autora, como educação que é, a EaD deve pautar-se em uma qualidade “[...] que realmente oriente para o desenvolvimento pleno do homem e incentive sua inerente curiosidade em conhecer o mundo” (p. 46). A autora sustenta-se na teoria freiriana para afirmar a EaD como uma prática estritamente humana e, por conseguinte, de qualidade humanizadora. Essa seria a forma, conforme ela, de enfrentar o paradigma economicista, segundo uma perspectiva qualitativa de análise da EaD. Lobo (2011, p. 63) assinala que, sob uma concepção humanizadora, a qualidade deve compreender “[...] a análise da EaD como um objeto de emancipação individual e social, que, em um processo dialético, não só transforma a sociedade como por ela é transformada”.

A pesquisa de Lima, D. (2019), em destaque no organograma da Figura 15, aborda questões sobre a qualidade da educação a distância. A autora concebe a qualidade da EaD como polissêmica, culturalmente construída e com equidade. A partir da teoria freiriana, entende a educação como: reinvenção do mundo, naturalmente política, prática humana de formação política, manifestação ética, capacitação técnico-científica e constituinte de movimentos de luta. Nesse sentido, ao focar a qualidade da EaD, Lima, D. (2019, p. 2) considera a institucionalização da modalidade como uma questão inerente à qualidade: “A institucionalização é vista sob a ótica de um processo que precisa ser compreendido e considerado pelas instituições, pois ocorre em fases ao longo do tempo, resultante de fatores que interagem para criar um ambiente que lhe dê suporte”. A pesquisadora considera a qualidade e a inovação como elementos constituintes da EaD em bases sociais, destacando que tanto uma quanto a outra possuem conceitos multifacetados e multidimensionais.

Assim, partindo da perspectiva da educação crítica e emancipadora, Lima, D. (2019,

p. 3), afirma que “[...] desenvolver formação em EaD pressupõe compromisso com a qualidade, em que a inovação pode ser um elemento constitutivo e perseguido por produzir mudanças em pessoas e contextos em diferentes níveis”. Em contraponto à qualidade firmada sob a ótica capitalista excludente e na contramão da qualidade mercadológica e economicista, a autora defende que o “[...] conceito de qualidade é polissêmico e depende dos valores das pessoas sobre os objetos e artefatos culturalmente produzidos” (p. 3).

A pesquisa de Rama (2015), também destacada no organograma da Figura 15, assinala a qualidade da EaD a partir da vertente avaliativa. Em itens anteriores, a avaliação já foi discutida como indicadora da qualidade da EaD, quando se evidencia, nas pesquisas analisadas, a sua constituição como claramente instrumental. O autor aponta que, apesar de sua complexidade, é possível avaliar os processos de educação a distância em amplitude social. Nesse sentido – explica –, avaliar “[...] é algo associado ao conhecimento e, portanto, evidencia como foi construído e como é. Revela o passado e o presente, mas, ao mesmo tempo, refere-se a um futuro desejado, refere-se a uma mudança do estabelecimento da linha de base atual” (RAMA, 2015, p. 9, tradução nossa).

De acordo com o pesquisador, a avaliação pode ser um momento de apreciação e de conhecimento do que é avaliado, não de modo a reduzi-lo apenas ao ato de conhecê-lo, “[...] mas tende fazê-lo parecer melhorar, alterar seu status para um futuro melhor” (RAMA, 2015, p. 9, tradução nossa). O estudioso esclarece que, a partir de uma avaliação calcada em metas e objetivos a serem alcançados, é possível avançar na qualidade de cursos a distância, contudo, enfatiza que “[...] a melhoria só é possível amparando-se em diagnósticos operação, com base nos aspectos mais relevantes que caracteriza a realidade. Nesse argumento, é necessário definir quais são os aspectos mais relevantes da educação a distância” (p. 11, tradução nossa).

Ao avançar em sua análise, Rama (2015) declara que os fatores que irão determinar os processos se expressam no aprendizado e na habilidade criada, mas ressalta que os aprendizados não valem por si sós, pois “[...] só têm importância em relação à sua relevância para o mundo do trabalho” (p. 11, tradução nossa). Segundo ele, o aprendizado é uma forma de criar novos conhecimentos, o que aumenta a articulação entre aprendizado e trabalho. Diante do exposto, acredita-se que fica claro que Rama (2015) estabelece as bases de uma educação a distância em acepção crítica e socialmente referenciada, ao defender a avaliação da EaD pelo viés emancipatório e de diagnóstico, de modo a valorizar os conhecimentos constituídos por meio do passado, do presente e de sua evolução futura para a melhoria da aprendizagem.

A sétima e última pesquisa do organograma da Figura 15 foi realizada por Lima e Alonso (2019) e visa identificar características, necessidades, problemas e fatores

fundamentais da educação a distância, da qualidade de um modo geral e, especificamente, em EaD. As autoras propõem dimensões e indicadores para análise da oferta em níveis meso e micro de qualidade, e pontuam que “[...] a qualidade é entendida para além do que é determinado pelos organismos multilaterais, reafirmando-se princípios de que a educação é bem público, direito social e dever do Estado” (LIMA; ALONSO, 2019, p. 2-3) Segundo as pesquisadoras, discutir a oferta de cursos a distância no contexto brasileiro constitui uma ação emergente, principalmente pela forma privatista e expansionista em que vem sendo feita. Destacam ainda que defendem uma perspectiva de qualidade de educação erigida sob o viés social.

Sobre a oferta em EaD, Lima e Alonso (2019, p. 14) acreditam “[...] ser fundamental estabelecer dimensões e indicadores de qualidade a serem examinados como referências analíticas e políticas”. Conforme as autoras, trata-se de uma proposta inicial, composta por elementos direcionadores de uma avaliação qualitativa, propiciando novas ações. A partir do estudo dos trabalhos selecionados e no que já foi estabelecido para a EaD, as pesquisadoras destacam que, “[...] a maioria dos autores internacionais defende a provisão de uma comissão institucional para assegurar a qualidade” (p. 17). Nesse sentido, assinalam para a possibilidade de a comissão própria de avaliação de cada IES vir a ser, ela própria, asseguradora da qualidade em amplitude social. Nesse particular, apresentam a proposta de análise em níveis e dimensões meso e micro de qualidade para a oferta de formação a distância nas IES, conforme mostra a Figura 16 a seguir.

Figura 16 - Níveis e dimensões de análise de qualidade na oferta de formação a distância nas IES



Lima e Alonso (2019) esclarecem que, para o nível meso, tem-se a dimensão intitulada ‘Políticas e Diretrizes Institucionais’, e que os indicadores vinculados a essa dimensão podem ser aferidos de forma quantitativa ou qualitativa, conforme mostra o Quadro 17 a seguir.

Quadro 17 - Dimensão das políticas e diretrizes institucionais em nível meso (continua)

Nível Meso		
Dimensão: Políticas e Diretrizes Institucionais		
Documentos institucionais	Articulação e presença da EaD	Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) Projeto
	Definição, uso e clareza dos objetivos da EaD	Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Projeto Pedagógico Institucional (PPI). Estatuto Regimento Autoavaliação institucional. Uso da EaD em cursos presenciais. Representação nos organismos superiores das instituições.
Gestão Específica da EaD	Cargos de gestão específicos para atuar na EaD	Cargos de gestão para EaD dentro das Reitorias ou Diretorias
	Estrutura para desenvolvimento da EaD	Unidade, Secretaria, Centro, Coordenação ou órgão de EaD Equipe multidisciplinar
	Ênfase na estrutura organizacional que incentiva processos democráticos, de diálogo e trabalho coletivo nas tomadas de decisão	Comissões de trabalho. Reuniões colegiadas. Processos de tomada de decisão de forma colaborativa e colegiada.
	Sistemas de formação inicial e continuada para EaD	Oferta de cursos de formação docente. Material de orientação de uso da EaD em cursos presenciais.
	Estabilidade da oferta dos cursos	Continuidade dos cursos
	Política de registro e acompanhamento discente EaD	Admissão, registro, reconhecimento e certificação acadêmica dentro do registro global da IES. Regulamentos predefinidos com a inclusão de alunos EaD. Acompanhamento de egressos.
	Política de transitabilidade permanente do discente EaD	Mobilidade estudantil entre cursos e instituições. Mobilidade dentro do próprio curso. Presença de alunos e

		professores estrangeiros.
	Relações com outras instituições de EaD	Pesquisa Mobilidade Estudantil. Cooperação interinstitucional.
Mecanismos de acompanhamento	Avaliação de cursos e projetos a distância	Autoavaliação institucional. Membro pesquisador EaD na CPA.
	Garantia de Qualidade	Pesquisa Estatísticas História, tendências e provisões.
Efetividade social	Financiamento global da IES Custos baseados na pertinência social	Relação custo x aluno inicial e final. Autonomia das decisões e processos financeiros.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Lima e Alonso (2019, p. 20-21). (conclusão)

Ao considerar o nível micro, chega-se às dimensões constantes do Quadro 18 a seguir.

Quadro 18 - Dimensão das políticas e diretrizes institucionais em nível micro (continua)

Dimensão	Nível Micro	Indicadores
Gestão	Administrativa	Criação coletiva de documentos institucionais de regulamentação da oferta da EaD (projetos, regimentos e regulamentos). Coordenação do trabalho da equipe multidisciplinar de EaD. Planejamento, coordenação e desenvolvimento de cursos, projetos e ações que envolvam a EaD, com critérios e instrumentos de coordenação e acompanhamento de cada etapa. Organização do banco de dados do sistema: registro e acompanhamento acadêmico, cadastro de professores, designers, programadores, tutores, coordenadores e outros. Promoção de logística de suporte aos processos de tutoria presencial e a distância, produção e distribuição de material.
	Pedagógica	Construção coletiva de documentos para a oferta de Cursos em EaD. Desenvolvimento e disponibilidade de cronograma, informações e ações de cursos em EaD. Construção de mecanismos de acompanhamento do desenvolvimento dos cursos – da atuação docente, tutoria e atendimento ao cronograma. Construção de mecanismos de acompanhamento do desenvolvimento do processo

		ensino-aprendizagem dos cursos: estatística dos resultados de aprendizagem. Material de orientação e regulamentação do uso da EaD em cursos presenciais.
	Financeira	Consonância com o Projeto Pedagógico de Curso, número de vagas e investimentos no curso. Aquisição de materiais e equipamentos. Logística de entrega de materiais e encontros presenciais. Relação financiamento x custo x evasão.
Organização didático-pedagógica e processos comunicativos	Interação docente, discente, coordenadores, equipe de apoio e entre grupos	Utilização de recursos tecnológicos para interação no curso. <i>Feedback</i> aos trabalhos e questões como orientação e tempo útil. Orientações sobre recursos disponíveis. Decisões compartilhadas para o desenvolvimento do processo pedagógico.
	Materiais didáticos elaborados especificamente para o curso	Orientações detalhadas sobre o percurso do processo de ensino e aprendizagem para o aluno (rotas de estudo). Materiais orientadores sobre o curso. Materiais do curso compatíveis com o Projeto Pedagógico e o Currículo. Equilíbrio entre as atividades individuais e colaborativas. Materiais orientadores sobre o uso da EaD em cursos presenciais.
	Plataforma digital e mobile-learning	Definição de um ambiente, plataforma ou espaço virtual para os processos de interação e mediação pedagógica. Uso de variadas ferramentas digitais de informação e comunicação: chat, fórum, mensagem, WhatsApp, redes sociais. Código Bidimensional (QR Code). YouTube, vídeo e webconferência, gamificação, comunidades de aprendizagem, uso de dispositivos móveis, dentre outros.
	Educação híbrida	Uso de tecnologias digitais de informação e comunicação. Uso de espaços presenciais e a distância. Uso de diversas abordagens metodológicas. Uso de espaços formais e não formais.
	Currículos inovadores	Explicitação da teoria e prática de forma articulada. Previsão de práticas pedagógicas. Flexibilidade de tempo e espaço.

	Avaliação processual e final	Avaliação compreensiva, embasada nos objetivos, trabalho acadêmico e práticas pedagógicas. Uso de diferentes processos de avaliação durante o curso. Monitoramento dos caminhos trilhados individualmente e de cada grupo de estudantes.
Orientação e acompanhamento para o aluno	Formação em EaD	Orientação e domínio do uso dos recursos tecnológicos utilizados.
	Acompanhamento, apoio e permanência	Relação matriculados e concluintes por turma. Auxílio alimentação e transporte, quando for o caso. Programas de inserção acadêmica: iniciação científica, monitoria e projetos de extensão. Ofertas de estudos ou cursos compensatórios, inclusive na área da tecnologia.
	Internacionalização	Mobilidade virtual em atividades fora do país
Orientação e acompanhamento para o docente	Titulação e formação condizente e em EaD	Conhecimento e formação específica das possibilidades em EaD. Ter orientação/formação e domínio do uso dos recursos tecnológicos utilizados.
	Apoio ao desenvolvimento dos cursos	Formação específica sobre o curso. Apoio da gestão pedagógica, técnica e tecnológica para o desenvolvimento do curso. Apoio nos cursos presenciais com uso da EaD.
	Monitoramento constante do desenvolvimento das turmas e dos alunos	Mecanismos rotineiros e implementados para acompanhamento do desenvolvimento pedagógico, de acesso e uso das ferramentas tecnológicas no curso pelos estudantes.
Infraestrutura, tecnologia e inovação	Desenvolvimento e sustentabilidade da infraestrutura tecnológica.	Plataforma/Ambiente/Espaço Digital. Biblioteca Virtual com textos e materiais previstos nos cursos. Sistema centralizado com apoio, desenvolvimento, manutenção e atendimento digital.
	Disponibilidade de informações e suporte	Informação e formação aos estudantes e demais profissionais sobre como lidar com as bases de dados, empréstimos/acessos interbibliotecas, como salvar materiais de estudo. Alunos e professores possuem acesso à assistência técnica, às sessões práticas antes do início do

		curso e acesso satisfatório à equipe técnica. Serviço de <i>helpdesk</i> ágil aos estudantes e demais profissionais.
	Acesso e desenvolvimento pedagógico em diversos recursos tecnológicos	Chat, fórum, mensagem, WhatsApp, redes sociais, Código Bidimensional (QR Code), YouTube, vídeo e webconferência, gamificação, dentre outros.
	Equidade e justiça digital	Formação técnica para estudantes, docentes, técnicos, gestores e demais profissionais para o uso das tecnologias da informação e comunicação e para as tecnologias digitais de informação e comunicação. Promoção de comunidades interativas a partir dos interesses e necessidades dos atores.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Lima e Alonso (2019, p. 20-21). (conclusão)

Em arremate, Lima e Alonso (2019, p. 22) asseguram que o desafio “[...] será o de pensar/refletir sobre os trânsitos e movimentos teóricos implicados entre intenções, níveis, dimensões e indicadores que corroborem, de fato, uma qualidade que contribua para a superação das desigualdades sociais e históricas como as que existem no Brasil”.

Assim, em relação à EaD, antes mesmo de sua regulamentação, embates eram travados em torno de seu projeto. Diante desse quadro, alguns atos normativos foram estabelecidos, no intento de garantir a qualidade da educação superior a distância. Após a edição da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (Lei n.º 9.394/1996), que reconhece a EaD como uma modalidade de ensino, dois documentos oficiais foram constituídos pelo MEC, os Referenciais de Qualidade instituídos em 2003 e 2007, cuja finalidade era referenciar a oferta de cursos de educação a distância com qualidade³⁷. Neves (2003, online) informa que em 1998 elaborou um documento que serviu de inspiração para a primeira versão dos Referenciais de Qualidade do MEC para EaD:

Sua aceitação pela comunidade acadêmica e educadores, no entanto, foi imediata e, mesmo informalmente, o documento passou a ser uma referência para as comissões que analisavam processos de autorização de cursos de graduação a distância. Em 2002, uma Comissão de Especialistas nomeada pela Secretaria de Educação Superior baseou-se neste documento para elaborar o Capítulo 2 de seu Relatório.

³⁷ Os Referenciais de Qualidade do MEC – 2003 e 2007 serão analisados no Capítulo 4.

Em 2002, o MEC publicou os Indicadores de Qualidade para a EaD, e em 2003 foram aprovados oficialmente os Referenciais de Qualidade para a oferta de cursos a distância. Estes, no entanto, “[...] não têm força de lei, mas servirão para orientar as Instituições e as Comissões de Especialistas que forem analisar projetos de cursos a distância” (BRASIL, 2003, online). O documento tornou-se um guia no qual as instituições se baseavam para o planejamento e desenvolvimento dos projetos de cursos de oferta a distância.

Dez itens básicos que devem merecer a atenção das instituições que preparam seus cursos e programas a distância: 1. compromisso dos gestores; 2. desenho do projeto; 3. equipe profissional multidisciplinar; 4. comunicação/interação entre os agentes; 5. recursos educacionais; 6. infraestrutura de apoio; 7. avaliação contínua e abrangente; 8. convênios e parcerias; 9. transparência nas informações; 10. sustentabilidade financeira (BRASIL, 2003, online).

Lima, D. (2014a, p. 52) aponta que, se cotejados com os Indicadores de Qualidade de 2000, “[...] os Referenciais da Qualidade de 2003 trazem aspectos relacionados ao compromisso dos gestores e à sustentabilidade financeira, algo que não havia sido mencionado anteriormente como itens que proporcionam qualidade aos cursos”. Para a autora, os demais itens são semelhantes aos do documento anterior.

Os Referenciais de Qualidade de 2003 vigoraram até 2006, entretanto, com a instituição de novas regulamentações e a dinamicidade pela qual se desenvolvia o setor, percebeu-se a necessidade da revisão e atualização desse documento. Assim, em 2007, em um contexto de expansão privatista, mas de valorização da democracia e aos processos democráticos, o MEC lança nova versão dos Referenciais de Qualidade para a EaD, após ser discutido com especialistas, instituições educacionais e com o público em geral.

Esses 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 (BRASIL, 2007a, p. 2).

Como esclarece o próprio documento, esses Referenciais, a exemplo dos anteriores (2003), também não se constituíram em legislação, todavia, mesmo sem essa prerrogativa, “[...] as orientações contidas neste documento devem ter função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EaD” (BRASIL, 2007a, p. 2). O documento estabelece duas metas principais: garantir a qualidade na oferta da EaD e inibir a precarização da modalidade, depois de ser

constatada “[...] a sua oferta indiscriminada e sem garantias das condições básicas para o desenvolvimento de cursos com qualidade” (BRASIL, 2007a, p. 2).

Em meio à edição desses dois Referenciais, mediante o quantitativo do credenciamento de IES, principalmente das instituições privadas, e o quadro expansionista que assumia a EaD no país, a implementação de novas normatizações tornou-se um imperativo. Assim, em resposta a essa demanda promulgou-se o Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o art. 80 da LDB/1996. Sobre essa legislação, Lima, D. (2014a, p, 59) declara: “Podemos dizer, então, que a partir de 2005, com esse Decreto [nº 5.622], inicia-se um arcabouço legal, com maior variedade de instrumentos e detalhamento, ao longo do período”.

Ainda no âmbito do aparato normativo e documental, e com a intenção de melhorar a qualidade da educação superior a distância, foram desenvolvidos em 2014 dois documentos técnicos: o primeiro contém estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EaD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da educação superior a distância, e o segundo traz o estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas, ambos resultado de uma parceria entre o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Unesco. Ao analisar as diretrizes, regulamentações e regulação da EaD, em busca de identificar as políticas e indicadores de expansão da educação superior na modalidade, no que diz respeito aos Referenciais de Qualidade de 2007, Lima, D. (2014a) ressalta:

Um aspecto relevante nos Referenciais da Qualidade para a EaD (2007) é o de considerar que, apesar de a educação a distância não possuir um modelo único, ela é educação como fundamento primeiro e possui um modo de organização a distância. Isso exige considerar algumas categorias e dimensões mínimas e específicas para que cursos a distância ocorram **com qualidade**, pois, mesmo que cada instituição de ensino construa o seu próprio modelo de EaD, alguns elementos são relevantes e devem ser considerados (LIMA, D., 2014a, p. 4, grifo nosso).

A pesquisadora considera as categorias: aspectos pedagógicos, recursos humanos e infraestrutura, destacadas nos Referenciais de Qualidade, como alguns dos elementos necessários para garantir a oferta de cursos com qualidade na modalidade a distância. Essas categorias apontadas pela autora remetem aos indicadores de qualidade do Inep, aplicados pelos instrumentos de avaliação do Sinaes. Ao discutir tais questões, Cheng e Tam (1997) indicam que a qualidade, quando analisada no contexto da educação superior, deve ser avaliada sob diferentes ângulos e monitorada por diferentes indicadores, dimensões e instrumentos.

De acordo com Juliatto (2010), as instituições educacionais e os programas de cursos apresentam algumas condições³⁸ e características³⁹ que revelam a existência ou não da qualidade, e por isso são denominados indicadores de qualidade. Em análise semelhante, Souza, C. (2012) aponta que esses indicadores funcionam como termômetros, pois evidenciam o que é aceitável na determinação da qualidade de instituições e programas, e que constituem apontamentos importantes para a análise a ser desenvolvida no Capítulo 4.

Após as reflexões realizadas nesta subseção, constata-se que não se pode desvincular a qualidade das práticas avaliativas, uma vez que, “[...] a EaD, como modalidade educativa, deve-se instituir e consolidar, a partir das políticas para a educação superior, [...] atendendo, desse modo, às políticas educacionais, aos padrões de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)” (BRASIL, 2015d, p. 3).

Nesse quadro, considera-se o que afirma Dias Sobrinho (2008), para quem a avaliação se mostra inteiramente significativa quando questiona significados e valores, interroga as causas e as possibilidades de superação dos problemas, propõe programas e tenciona prospecções futuras. Contudo, o autor não visualiza as práticas avaliativas como um avanço na qualidade da educação superior e a distância quando efetivada como controle e hierarquização, primando por fórmulas estatísticas e inviabilizando problematizações e considerações. “Como processo participativo e social de reflexão e comunicação, a avaliação não fecha as interpretações e a construção de novas significações. Mas implica, isto é, abre renovados sentidos, que explica em termos indiscutíveis” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 284).

Com base nas análises aqui desenvolvidas, entende-se que a qualidade da educação superior a distância, por sua multidimensionalidade (BERTOLIN, 2009), também não pode “[...] ser apreendida apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos”, conforme pontuam Dourado, Oliveira e Santos, (2007, p. 9).

Desse modo, observa-se que a qualidade da educação, em sua polissemia, é definida por uma multidimensionalidade de fatores, aos quais acrescentam-se as políticas públicas educacionais que não são neutras, uma vez que se constituem sob a influência do grupo no bloco do poder e ainda em orientações de organismos multilaterais. Como previamente situado, a ação internacional ocorre a partir de consentimentos nacionais e acordos estratégicos visando

³⁸ O autor aponta entre esses elementos a estruturas físicas, as condições em que os profissionais desenvolvem seu trabalho e o número de estudantes por professor ou tutor.

³⁹ Nesse quesito, é possível elencar a participação dos sujeitos envolvidos no processo, a comunicação e o processo avaliativo.

o estabelecimento dos pressupostos neoliberais, os quais se evidenciam como essenciais para a manutenção do modo de produção capitalista. Buscando refletir um pouco mais sobre esse assunto, no item a seguir analisa-se a relação Brasil/OCDE.

3.3.1 Educação Superior e a Distância no Brasil: A qualidade na Perspectiva da OCDE

No item anterior discutiu-se a qualidade da educação superior e a distância no Brasil, refletindo sobre a constituição dos conceitos de qualidade. Em capítulos anteriores, analisou-se a influência consentida dos organismos multilaterais na formulação de políticas públicas educacionais no país, evidenciando as implicações dessas inferências na implementação de atos normativos para a EaD. A partir dessas análises, propõem-se nos parágrafos seguintes discutir a educação superior e a distância no Brasil e a perspectiva da OCDE quanto a qualidade desse nível e modalidade educacional.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1948⁴⁰, a princípio, como Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC). Em 1961, convertida em OCDE, passa a promover políticas voltadas para o crescimento econômico, multilateral, tanto dos países membros quanto dos não membros em processo de desenvolvimento. A organização é composta por 36 países-membros, todos desenvolvidos (exceto México e Turquia), e por alguns países-parceiros como Índia, China, África do Sul e Indonésia.

Silva (2009, p. 219), ao tratar da qualidade da educação na vertente desse organismo multilateral, aponta que “[...] o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e standardização próprias do âmbito mercantil”. Os apontamentos da autora podem ser ratificados quando analisados alguns documentos e relatórios da OCDE. Nesse particular, cabe destaque ao relatório emitido em 2008 denominado “O Ensino Superior na Sociedade do Conhecimento”, que fornece uma investigação internacional aprofundada sobre os diversos aspectos da política de “educação terciária ou ensino superior”, enfatizando as políticas de expansão desse nível educacional.

Tendo como pano de fundo o desenvolvimento econômico, o relatório revela os resultados do exame temático sobre o ensino superior da OCDE. Destaca que é “[...] imperativo

⁴⁰ Informações disponíveis na página eletrônica inicial da OCDE. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

para os países aumentar o nível superior de capacidades para o emprego, manter uma base de investigação competitiva a nível mundial e melhorar a difusão do conhecimento[...]” (OCDE, 2008, p. 2, tradução nossa). Ainda nas primeiras páginas do documento em questão, o leitor se depara com uma ordem: “É um imperativo” (p. 2, tradução nossa), sentença que se desdobra em um receituário, visando a qualificação de mão de obra para o mercado, a manutenção de mentes criativas e inovadoras, acessíveis mundialmente com difusão do conhecimento. Vale ressaltar o seguinte trecho do relatório:

O âmbito e a importância do ensino superior têm-se alterado consideravelmente. [...] outrora consistia, em grande parte, num ensino e uma aprendizagem que requeriam um elevado nível de capacidades conceituais e intelectuais em humanidades, ciências e ciências sociais, [...] hoje em dia, o ensino superior é muito mais diversificado e engloba novos tipos de instituições de ensino: politécnicos, institutos universitários, institutos tecnológicos. [...] ainda, estão a ser implementadas reformas importantes nos sistemas de ensino superior, para incentivar as instituições a serem mais sensíveis às necessidades da sociedade e da economia. [...] espera-se que o setor terciário contribua para a igualdade, garanta a qualidade e que seja eficaz (OCDE, 2008, p. 2).

Esse organismo atesta que na atualidade o ensino superior deve se ater à diversificação e às necessidades da economia, destacando que a aprendizagem focada em elevados níveis de capacidades conceituais e intelectuais, bem como em humanidades, não se adequa ao contexto atual. É também sublinhado que o incremento de sistemas oficiais de garantia de qualidade representa uma das mudanças mais expressivas pelas quais passou o sistema de ensino superior

No documento de 2008, a OCDE garante que a qualidade representa um tema central das políticas para a educação superior. E, por fim, alegando que as pressões exercidas pelo mercado aceleraram o foco de responsabilidade com esse nível educacional, orienta para que sejam implementadas as formas possíveis de oferta de ensino, principalmente as mais econômicas. Já no que se refere a educação superior a distância, o relatório indica:

O rápido progresso nas tecnologias da informação e comunicação (TICs) também promoveu o desenvolvimento de novas formas de aprendizado, como o ensino a distância e o estudo independente. As formas possíveis de provisão, como ensino a distância e *e-learning*, melhoraram o acesso a uma ampla gama de populações de estudantes e contribuíram para atender a uma demanda cada vez mais diversificada. Também são vistas como alternativas mais econômicas aos modos tradicionais de educação superior (OCDE, 2008, p. 54, tradução nossa).

Avançando para 2012, foi lançado nesse ano o projeto AHELO, da OCDE, cuja primeira iniciativa foi a publicação do documento “Avaliação do Ensino Superior, Resultados de Aprendizagem e Viabilidade - Relatório de Estudo Volume 1 - Desenho e Implementação”,

que teve como objetivo verificar se era cientificamente possível avaliar o que os acadêmicos desse nível de ensino aprenderam durante o curso. A palavra qualidade é citada 201 vezes no relatório e 15 vezes no sumário executivo publicado em 2013, ambos voltados para a avaliação e testes, aos quais era atribuída uma acepção estritamente quantitativa. A agência elaborou diversos argumentos, todos pautados na qualidade da educação superior, para justificar a implementação do estudo. Dentre eles, lembra que “[...] uma série de tendências globais e abrangentes moldaram as formas de desenvolvimento da educação superior ao longo do último meio século” (OCDE, 2012, p. 2, tradução nossa).

A OCDE (2012) também pauta suas ações nas intensas mudanças sociais, culturais e tecnológicas, e ao discorrer sobre elas defende o fim do arquétipo universitário “[...] definido em termos de um modelo de ‘torre de marfim’ de universidades de pesquisa tradicionais da e para as elites” (OCDE, 2012, p. 2, tradução nossa). Ao fazer uso dessa metáfora, a entidade afirma que a universidade pautada na pesquisa é um reduto de e para intelectuais, desvinculadas da realidade. Ratifica que esse modelo não contempla as necessidades modernas, uma vez que “[...] o ensino superior, hoje, é caracterizado pela expansão massiva” (OCDE, 2012, p. 2, tradução nossa). Nessa direção, “[...] uma força de trabalho educada e desenvolvida é essencial para a economia, aumentando a demanda por trabalhadores de colarinho branco no setor público e serviços industriais” (OCDE, 2012, p. 16, tradução nossa).

A organização assegura que as aceleradas mudanças tecnológicas estimularam ainda mais o acesso e a participação das pessoas no ensino superior, constituindo a então sociedade do conhecimento, e enfatizando a educação como fator de estímulo à economia. Sobre esse assunto, Bernussi (2014) informa que foi a partir do Acordo de Ação para o Desenvolvimento Econômico das Nações Menos Desenvolvidas Economicamente, celebrado pela Assembleia Geral da ONU, que a educação deixa de ser um direito social para se constituir como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico.

Em fevereiro de 2013 é publicado o segundo volume do “Relatório do Estudo de Viabilidade sobre Análise de Dados e Experiências Nacionais”. Assim como no primeiro volume, nesse encontram-se referências às mudanças pelas quais vinha passando a sociedade e, conseqüentemente, a educação. Ao tratar da qualidade educacional, a OCDE (2013a, p. 13) garante que “[...] as avaliações de resultados são importantes para a avaliação da eficácia instrucional” (tradução nossa). Nesse relatório foram encontradas 69 referências à qualidade do ensino, estruturadas na mesma direção do relatório anterior, entretanto, o discurso tangencia a viabilidade do projeto como instrumento de qualidade global.

A entidade esclarece que a intencionalidade do estudo não foi a de implementar um instrumento de avaliações sequenciais, “[...] mas sim provar o conceito de que tais instrumentos podem ser desenvolvidos e que eles podem produzir resultados confiáveis em escala internacional, ou seja, em diferentes países, idiomas, culturas e configurações institucionais” (OCDE, 2013a, p. 12, tradução nossa). Trata-se, portanto, do reconhecimento da variedade cultural, institucional, social e econômica que permeia a constituição do estudo, contudo, a entidade acredita que os instrumentos são válidos e confiáveis não apenas dentro, mas também entre países, idiomas e culturas.

Ainda em 2013, a OCDE constituiu um grupo de especialistas em valor agregado para considerar a viabilidade e utilidade do AHELO, e oferecer aos países e instituições participantes indicadores mais confiáveis e mais relevantes que garantissem a eficácia (qualidade) do ensino. Ainda em 2013, a organização lançou o último relatório da série, denominado “Avaliação dos Resultados da Aprendizagem no Ensino Superior Relatório de Estudo de Viabilidade Volume 3”. Nele, a palavra qualidade é citada 94 vezes, e em algumas delas acrescida de termos como eficácia, monitoramento e eficiência.

O relatório apresenta possibilidades de implementação das análises da qualidade da educação superior, perpassando pela vertente da avaliação sob a perspectiva do valor agregado (VAA). Ao final das discussões, o “[...] grupo de peritos observou as dificuldades inerentes ao fazer comparações entre jurisdições, de modo que o principal uso dos resultados do VAA seria para auto estudo institucional e entre comparações de programas dentro de uma mesma jurisdição” (OCDE, 2013b, p. 35, tradução nossa).

Esse ciclo de estudo da OCDE elucida os interesses internacionais sobre as políticas de avaliações nacionais. Outro dado levantado diz respeito ao esvaziamento das atribuições do Estado quanto às políticas sociais. Conforme já destacado, com o adensamento neoliberal, o Estado deixa sua função de provedor para ser avaliador. No contexto atual, Barreyro (2018) constata que, mediante as políticas internacionais, encerra-se a função avaliadora do Estado, que passa a assumir a função normatizadora. A autora considera que o projeto AHELO, da OCDE (2012-2013), inaugura a fase do Estado pós-avaliador, por sua implementação via empresas especializadas e a própria OCDE.

Ainda de acordo com Barreyro (2018, p. 18), “[...] a brecha entre pesquisa e ensino tem justificado o surgimento do projeto AHELO, que – se implementado – avaliaria o desempenho dos estudantes e, especialmente, da educação superior em escala global”. De maneira explícita, o AHELO não trata da qualidade no âmbito da educação a distância, entretanto, nos interdiscursos que permeiam as escritas “técnicas” dos três relatórios publicados, é perceptível

o jogo ideológico que se constitui pela manutenção do poder. Em Barreyro (2018) encontra-se essa mesma reflexão, evidenciando que projetos como o que está em tela e as demais avaliações transnacionais beneficiam diversos atores, tais como as filiais de universidades internacionais e os gigantes da EaD, representativos de um expressivo percentual do capital estrangeiro aplicado no mercado educacional. Para a autora,

[...] os *rankings* informam sobre a qualidade da pesquisa das instituições e o *AHELO* o faria sobre a qualidade de cursos e instituições, com dados sobre o desempenho dos alunos. Ambos forneceriam informações instantâneas sobre a qualidade da graduação dos sujeitos na cada vez mais globalizada sociedade do conhecimento, onde a corrida pelos cérebros já se iniciou (BARREYRO, 2018, p. 18).

Há de se refletir que não está em jogo apenas a discussão a respeito dos modelos universitários, que por si sós já abarcam uma trama perversa visando a alienação dos sujeitos (LIBÂNEO, 2013). No dizer de Barreyro (2018, p. 18), acrescenta-se a esse quadro a perda de influência dos Estados nacionais sobre seus cursos, “[...] como também, no caso dos países periféricos, poderia ampliar-se ainda mais o seu papel de provedores de cérebros para a sociedade global, em que se apresentam possibilidades de maiores fundos para pesquisa e melhores condições de trabalho e de vida”.

A análise desses documentos elucidada que a OCDE estabelece uma relação direta entre educação e desenvolvimento econômico, em que apresenta o investimento em educação como formação de mão de obra. Assim desenvolve-se um ciclo em que a educação se torna mercadoria, e o estudante, cliente, sendo este transformado em capital humano no final desse ciclo.

A análise de documentos de 2018, a exemplo do relatório “Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil”, que segundo a organização “foi realizado como parte dos esforços da OCDE para apoiar os países no aumento da relevância, eficácia e eficiência de suas políticas de educação”, OCDE (2018, p.5), permite compreender como as concepções de qualidade da educação superior desse organismo multilateral vêm se firmando nos dias atuais, consolidadas nos pilares da eficiência e da eficácia, e com viés mercadológico. Conforme Canan e Sudbrack (2018, p. 341), na atualidade o mercado pressiona por profissionais mais bem preparados, exigência que gera questionamentos a respeito da qualidade da educação, em seus diferentes níveis e modalidades, abrindo várias frentes de discussão a respeito da avaliação do ensino superior.

Sobre a avaliação da educação brasileira, a OCDE (2018, p. 13) declara: “O Brasil possui sistemas bem estabelecidos para avaliar, monitorar e assegurar a qualidade da aprendizagem e do ensino em instituições públicas e privadas [...]”. Contudo, adverte que “[...] as autoridades brasileiras poderiam melhorar a relevância e a eficácia dos processos regulatórios e de avaliação que governam a ‘entrada no mercado’ de novos provedores privados de ensino superior e programas de graduação” (OCDE, 2018, p. 13).

No caso da educação superior, o relatório da organização cita o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), e aponta que existem alguns pontos a serem melhorados, tais como os objetivos, que considera muito amplos. Para a OCDE (2018, p. 14), “[...] também existem fragilidades na forma como o ENADE é projetado e implementado, o que prejudica sua capacidade de gerar informações confiáveis sobre o desempenho dos alunos e a qualidade do programa”.

Nesse particular, a organização sugere que “[...] a CAPES deve reequilibrar os critérios de avaliação para se concentrar mais na produção e nos resultados dos alunos”. Sublinha, ainda, a importância da interferência internacional nas avaliações nacionais, indicando ser “[...] importante envolver os pares internacionais na avaliação dos programas mais conceituados e planejar o futuro, especialmente avaliando o papel dos programas de mestrado acadêmico” (OCDE, 2018, p. 15).

Sobre a normatização da EaD, dispõe que “[...] um número limitado de indicadores qualitativos relacionados especificamente à educação à distância foi incorporado, nos modelos de avaliação usados” (OCDE, 2018, p. 15). A organização ratifica que as atuais mudanças na legislação brasileira não flexibilizaram suficientemente o processo, uma vez que a implementação de novos programas é logisticamente complexa. Assim, declara a ineficiência e a não qualidade do modelo de avaliação e normatização do sistema educacional, recomendando que, em cooperação com os parceiros mundiais, o Brasil reafirme e expanda os indicadores de qualidade usados para o processo de avaliação de programas de educação a distância.

A OCDE (2018) justifica que os propósitos do ensino superior são diversos e argumenta que a educação de qualidade é mais bem concebida em termos de adequação à finalidade. Nessa direção, se estiver atingindo os objetivos e as necessidades do mercado, ela é considerada de qualidade, caso o contrário, evidencia-se a não qualidade do sistema. No caso das avaliações, percebe-se que, ao longo de dez anos (2008-2018), a OCDE vem insistindo na implementação de avaliações transnacionais.

As análises evidenciam que essa organização multilateral defende a qualidade da educação pela lente mercadológica, e nessa perspectiva, conforme destacado por Silva, M. (2009), a educação de qualidade é considerada um trampolim para as economias mundiais. Essa intencionalidade é ratificada quando se reflete sobre a aceção de educação superior e a distância da OCDE (2008, p. 54), que apresenta o “[...] ensino a distância e *e-learning* [...] como alternativas mais econômicas aos modos tradicionais de educação superior” (tradução nossa).

Nesse sentido, há de se refletir sobre essas questões na amplitude da qualidade. Segundo a OCDE, a qualidade do ensino superior a distância relaciona-se com o fator econômico, portanto, para assegurá-la, devem-se estabelecer mecanismos avaliativos e flexíveis. Neves (2003) aponta que a função principal da EaD é a democratização da educação superior, entretanto, conforme Bielschowsky (2018), a modalidade vem sendo apropriada no país pelo mercado e gerida a partir de aspectos economicistas e massivos.

Canan e Sudbrack (2018) indicam que a OCDE é uma das organizações que defendem o desenvolvimento e a educação pela lente do capital humano, restando claro que esse organismo multilateral possui uma concepção de qualidade da educação superior a distância calcada em bases economicista, massivas, voltada para o setor produtivo. Ainda conforme os autores, a organização defende a flexibilização do sistema, o fim da universidade firmada no tripé, ensino pesquisa e extensão, além de levantar a bandeira da privatização desse nível educacional.

Tal perspectiva evidencia que organismos internacionais, com o consentimento do grupo nacional no bloco do poder, influenciam diretamente as políticas públicas brasileiras, efetivando as pautas das reformas educacionais de forma a favorecer os grandes conglomerados da EaD. Estes, conforme Mattos e Silva (2019, p. 1), “[...] vêm lucrando ainda mais com a precarização da educação e [...] as mais recentes políticas de flexibilização vêm favorecendo o crescimento da EaD no Brasil”. De acordo com as autoras, mediante a flexibilização das políticas educacionais, as possibilidades da implantação de cursos em EaD pelas instituições privadas se fortalecem em um modelo precarizado e massivo, marcando uma conjuntura neoconservadora e de mercantilização da educação.

Ao tratar dessa questão expansionista, Mill (2016) assinala que a educação a distância se tornou um cenário de dilemas e perspectivas. Nessa mesma direção, Santos (2018, p. 176) afirma que “[...] os dados dos censos da educação superior dos últimos anos apontam um claro e acelerado processo de expansão desse nível de ensino por meio da modalidade a distância”.

Com relação à trajetória da EaD, as matrículas em cursos superiores saltaram das 6.379.299 registradas em 2010 para 8.286.663 em 2017, expansão fortalecida principalmente

pelo setor privado. Sobre essa questão, Bittar e Ruas (2012, p. 125), apresentam as gigantes da educação que segundo as autoras, “[...] são formados por empresários que mantêm vínculos com grandes bancos de investimentos norte-americanos que entraram no país, investindo enormes cifras para garantir sua presença nas IES brasileiras”. A Tabela 8 a seguir ratifica essas informações.

Tabela 8 - Número de matrículas no ensino superior pela OCDE, área específica e modalidade de ensino de 2010 a 2017.

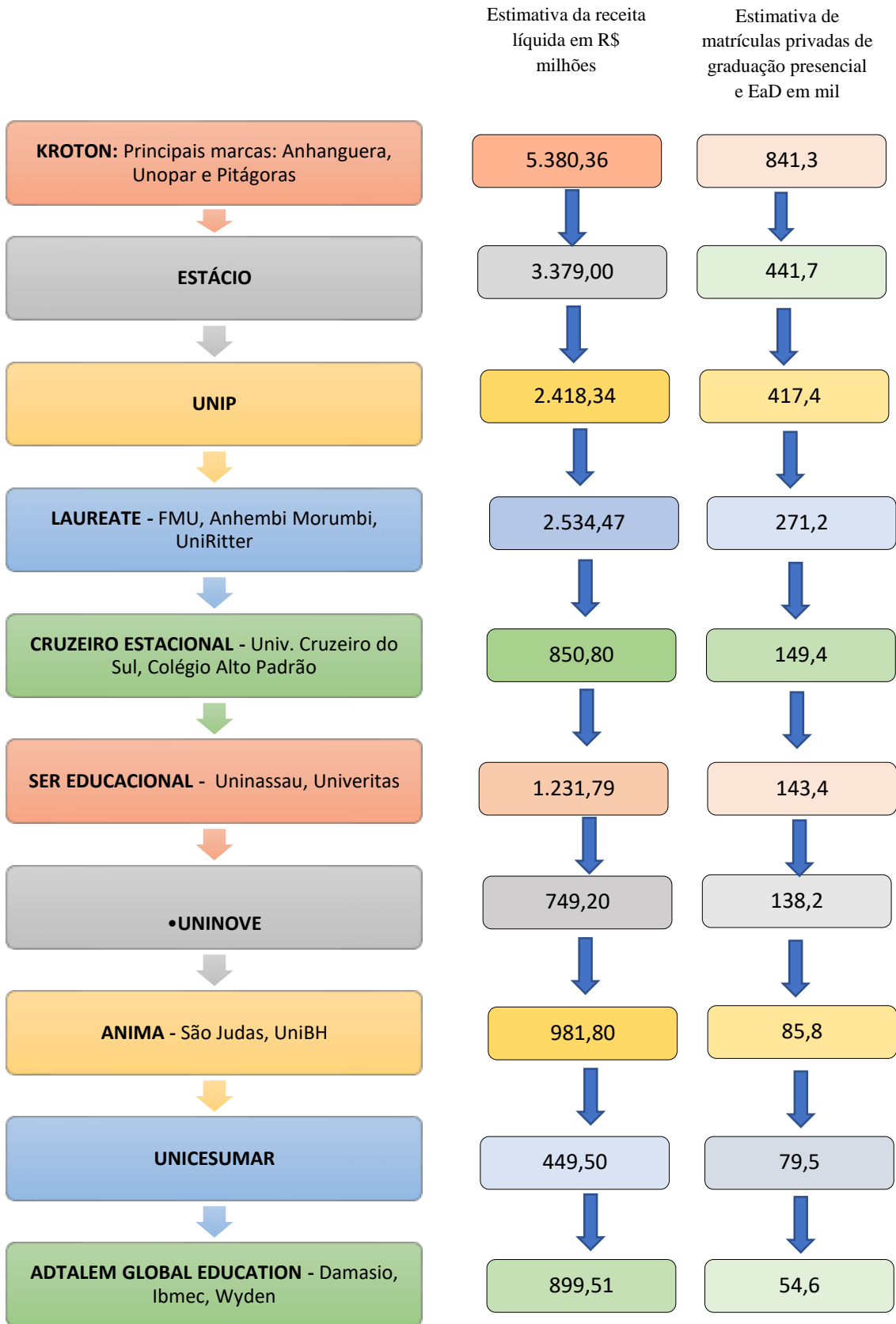
OCDE ÁREA ESPECÍFICA	Cód. OCDE Esp.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Form. Prof. e ciênc. da educ.	14	1.348.865	1.354.918	1.362.235	1.371.767	1.463.548	1.471.477	1.524.329	1.593.453
Artes	21	96.306	101.421	106.474	109.108	110.403	116.976	115.587	118.769
Humanidades e letras	22	49.906	53.494	53.533	53.982	56.535	56.168	59.652	62.942
Ciências sociais e comportamentais	31	218.643	235.263	251.370	269.086	296.950	314.904	326.270	342.705
Jornalismo e informação	32	111.270	109.138	99.571	87.077	85.748	79.859	77.718	77.435
Comércio e administração	34	1.619.382	1.730.844	1.808.651	1.832.638	1.889.848	1.838.511	1.732.655	1.747.930
Direito	38	694.545	723.044	737.271	769.889	813.454	853.211	862.324	879.234
Ciências da vida	42	66.951	76.643	81.741	86.494	94.801	100.839	105.200	113.184
Ciências físicas	44	54.391	62.289	65.766	67.881	69.666	72.239	71.898	70.041
Matemática e estatística	46	10.058	10.902	11.422	12.172	12.409	13.050	12.131	12.772
Computação	48	283.735	273.538	272.085	274.859	279.398	275.077	266.105	270.959
Eng. e profissões correlatas	52	407.048	474.701	530.684	582.895	648.349	675.164	665.602	662.666
Produção e processamento	54	42.573	44.984	44.302	44.733	44.683	42.081	38.583	35.655
Arquitetura e construção	58	182.426	240.188	310.926	389.700	474.308	531.040	540.420	526.922
Agr. florestas e rec. pesqueiros	62	98.182	105.662	111.136	118.296	128.308	135.646	140.742	148.635
Veterinária	64	46.530	49.954	53.939	60.117	70.254	79.455	86.884	93.964
Saúde	72	750.693	778.902	788.344	811.011	913.312	991.767	1.058.802	1.171.996
Serviço social	76	143.198	152.669	172.979	173.758	180.379	172.569	164.691	153.548
Serviços pessoais	81	75.835	78.805	85.185	91.700	96.742	101.419	98.143	102.386
Serv. de transp. (cur. gerais)	84	5.232	6.380	7.203	8.088	8.331	8.251	8.204	7.407
Proteção ambiental	85	41.924	44.045	45.758	47.017	46.647	43.447	36.458	34.494
Serviços de segurança	86	15.622	14.910	14.581	19.962	21.654	25.073	24.061	23.983
Não classificada	99	15.984	16.995	22.532	23.747	22.286	29.074	32.242	35.583
Total	—	6.379.299	6.739.689	7.037.688	7.305.977	7.828.013	8.027.297	8.048.701	8.286.663

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais (2017, on-line).⁴¹

Ainda nesse processo reflexivo sobre a expansão da EaD e o movimento transnacional em prol do mercado educacional, apresenta-se no organograma da Figura 17 a seguir as gigantes da EaD no país, demonstrando a estimativa de receitas líquidas e o número de matrículas na modalidade a distância

⁴¹ Laboratório de Dados Educacionais UFPR. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 12 de abr. de 2019.

Figura 17 - Ranking das dez maiores empresas de ensino superior do país em 2017



Fonte: Elaborada pela autora

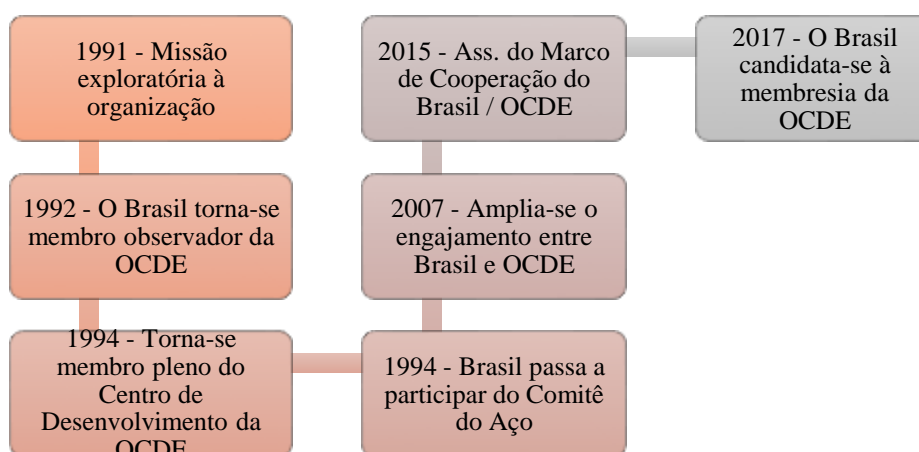
Anteriormente foi destacada a complexa relação dos países subdesenvolvidos com os organismos multilaterais, no que concerne à influência desses nas políticas educacionais daqueles. Oyama (2012, p. 93) aponta que essa relação se dá a partir de atos “[...] conscientes e voluntários da expansão e do aumento da educação superior privada em detrimento da pública, visando claramente à exploração e à obtenção de lucros com o mercado educacional privado brasileiro”.

Nessa direção, ao serem analisadas as orientações de organizações internacionais para a EaD, tal como a OCDE, verifica-se a desresponsabilização do Estado quanto ao financiamento da educação superior. Há o estímulo a medidas que visem à privatização interna das instituições, ao aprofundamento do processo de mercadorização desse nível e modalidade educacional, à utilização da lógica empresarial para a formação profissional, diminuindo o tempo de duração dos cursos. Essas organizações enfatizam ainda a precarização do trabalho docente e principalmente as políticas públicas recém-estabelecidas embasadas na flexibilização normativa e favorecendo a expansão da EaD no país, alargando seu alcance inclusive para a educação básica. Todas essas políticas assinalam uma conjuntura de mercantilização da educação, que não desprovida de intencionalidade fortalece os laços Brasi/ OCDE, cooperando para a entrada do país nesta organização, questão discutida a seguir.

3.3.1.1 O Brasil na OCDE Relações e Implicações

Em maio de 2017 o Brasil enviou sua candidatura à membresia plena da OCDE, evidenciando que o país estabelece relações com a organização desde 1990. A Figura 18 a seguir mostra como se constituiu essa relação ao longo dos anos.

Figura 18 - Relacionamento entre o Brasil e a OCDE de 1991 a 2017



Fonte: Elaborada pela autora.

Sobre a relação Brasil/OCDE, Amaral (2016) aponta a educação superior brasileira como um de seus principais pilares, evidenciando os dilemas, desafios e comparações com os países integrantes dessa organização. Soares (2020) também alerta para as orientações desse organismo multilateral quanto à flexibilização e à adoção da parceria público-privado. Assim, ao serem contextualizadas as reflexões apresentadas anteriormente sobre os documentos e relatórios da OCDE; os apontamentos de estudiosos em políticas públicas; o papel dos organismos multilaterais; e a candidatura do país à membresia plena na organização, surgem alguns questionamentos a respeito dessa pauta e sua possível ligação com a reformulação dos atos normativos para a EaD.

Conforme visto anteriormente, no governo de Michel Temer (2016-2018) foram revogadas, atualizadas e implementadas novas regulamentações para a educação a distância, com foco na oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade, e propiciando às instituições oferecerem exclusivamente cursos em EaD. Nesse cenário de atualizações, revogações e estabelecimentos de atos normativos para a EaD, destaca-se que no dia 31 de dezembro de 2018, no findar da gestão Temer, entrou em vigor a Portaria n.º 1.428, editada três dias antes, que trata da oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Esse ato normativo amplia de 20% para 40% as aulas a distância em cursos presenciais de graduação.

Assim, “[...] se por um lado essa notícia foi criticada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), por outro foi elogiada pelas mantenedoras de ensino privado no país” (AGÊNCIA BRASIL, 2019, online). Avançando nessas reflexões observa-se que, desde sua campanha eleitoral, o atual presidente Jair Bolsonaro defende “[...]a ampliação da EaD em todos os níveis de educação, inclusive no ensino fundamental. E, entre seus argumentos, falou do barateamento dos custos com educação” (MATTOS; SILVA, 2019, p. 8).

Em síntese, verifica-se que a OCDE, a exemplo de outros organismos multilaterais de viés financeiro, tal como o Banco Mundial, conforme já apresentado, concebem a educação como mercadoria, como alavanca da economia e preparação de capital humano. Essas constatações permitem verificar as concepções presentes nas orientações e recomendações desses organismos aos países subdesenvolvidos. Nesse particular, a reformulação dos atos normativos para a educação, e especificamente para a EaD, e a forma como vem sendo assumida evidenciam que o governo atual, almejando ser aceito como membro da OCDE, vem se adequando à agenda prescrita por essa agência. Estas reflexões ratificam a importância do

estudo dos atos normativos para a EaD, de forma a identificar o revelado e o velado para essa modalidade.

Diante desses apontamentos e das reflexões realizadas ao longo deste capítulo, esta pesquisa toma para a análise da qualidade da educação superior a distância considerada nos atos normativos as concepções expostas no organograma da Figura 19 a seguir.

Figura 19 - Concepções adotadas para análise da qualidade da educação superior a distância em atos normativos para a área



Fonte: Elaborada pela autora.

Na Figura 19 são destacadas as duas concepções de qualidade da educação superior a distância nas quais esta pesquisa se pauta para realizar as reflexões a serem desenvolvidas no próximo capítulo. Destaca-se a avaliação como uma acepção que perpassa as duas categorias e que, por seu caráter polissêmico, pode ser vista, empregada e efetivada em bases crítico-socialmente-referenciadas, ou instrumental-merco-economicistas. Por meio dessas concepções, procurar-se-á analisar os atos normativos para a EaD, buscando identificar o que revelam e o que velam a respeito da qualidade da educação superior a distância no Brasil.

4 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONCEPÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS

“Se é possível obter água cavando o chão, nos defender do frio ou do calor, desviar leitos de rios, fazer barragens, se é possível transformar o mundo que não criamos, o da natureza, por que não transformar o mundo que criamos, o da cultura, o da história, o da política?”
(FREIRE, 2000, p. 44)

Refletir sobre a qualidade da educação e da educação superior a distância contida em atos normativos requer a compreensão do contexto em que esses foram elaborados e das mudanças que provocaram, além de também serem considerados tanto os documentos revogados quanto os que estão em vigência. Conforme aponta Dourado (2019, p. 3), “[...] esse cenário de mudanças e também de crise do capitalismo – que é transnacional – tem possibilitado o aprofundamento de reformas neoliberais sob o eixo da redução do Estado nas políticas sociais e sua retomada para a expansão do capital”. O autor chama a atenção para os atuais contornos da privatização e da desregulamentação da economia, “[...] cuja lógica, dinâmica e alavanca de poder só contribuem para a reprodução do capital” (p. 3).

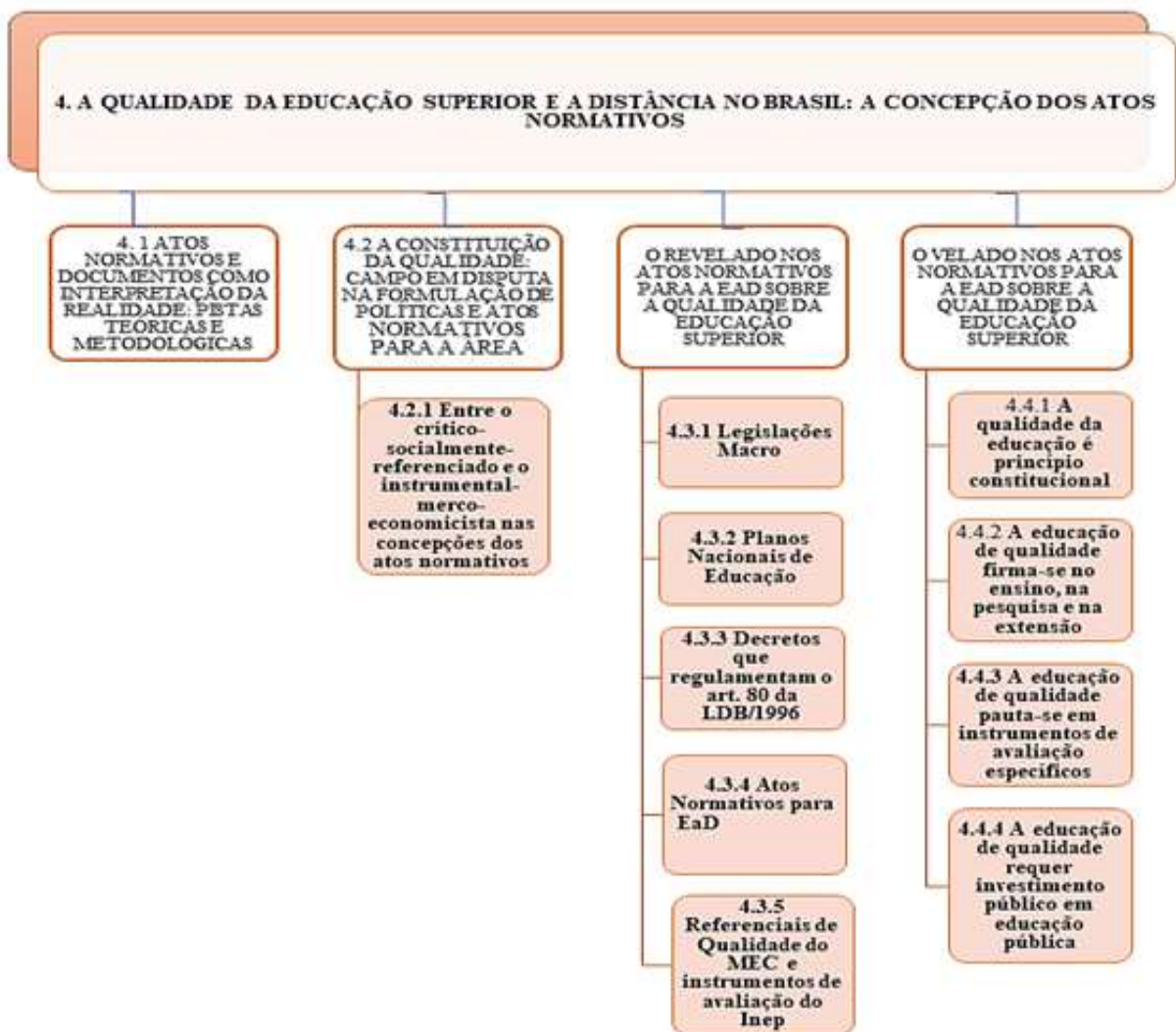
Apreender esse panorama sob a perspectiva desse complexo desenho é, assim, um grande desafio e, nesse particular, o presente capítulo dedica-se à análise da educação superior a distância regulada por atos normativos, por meio da base propiciada pelo referencial teórico-metodológico considerado no capítulo anterior. Para atingir o objetivo a que se propõe, este capítulo está organizado em quatro itens: “Atos normativos e documentos como interpretação da realidade: pistas teóricas e metodológicas”; “A constituição da qualidade: campo em disputa na formulação de políticas e atos normativos para a área”; “O revelado em atos normativos para EaD sobre a qualidade da educação superior nessa modalidade”; e “O velado em atos normativos para EaD sobre a qualidade da educação superior nessa modalidade”.

Para a análise, a princípio os atos normativos e os documentos selecionados foram divididos em cinco grupos: no primeiro, são analisadas a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei n.º 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); no segundo, as Leis n.º 10.172/ 2001 e n.º 13.005/2014, que estabelecem os Planos Nacionais de Educação 2001-2011 e 2014/2024, consecutivamente; no terceiro, os Decretos n.º 2.494/1998, n.º 2.561/1998, n.º 5.622/2005, n.º 6.303/2007 e n.º 9.057/2017, que regulamentam o art. 80 da LDB/1996. No quarto grupo são analisados o Parecer CNE/CES n.º 564/2015, a Resolução CNE/CES n.º 1/2016 e a Portaria Normativa n.º 11/2017; no quinto, os Referenciais

de Qualidade para a educação superior e a distância de 2003 e 2007; o Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância de Credenciamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), de 2017; e o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento do Inep de 2017.

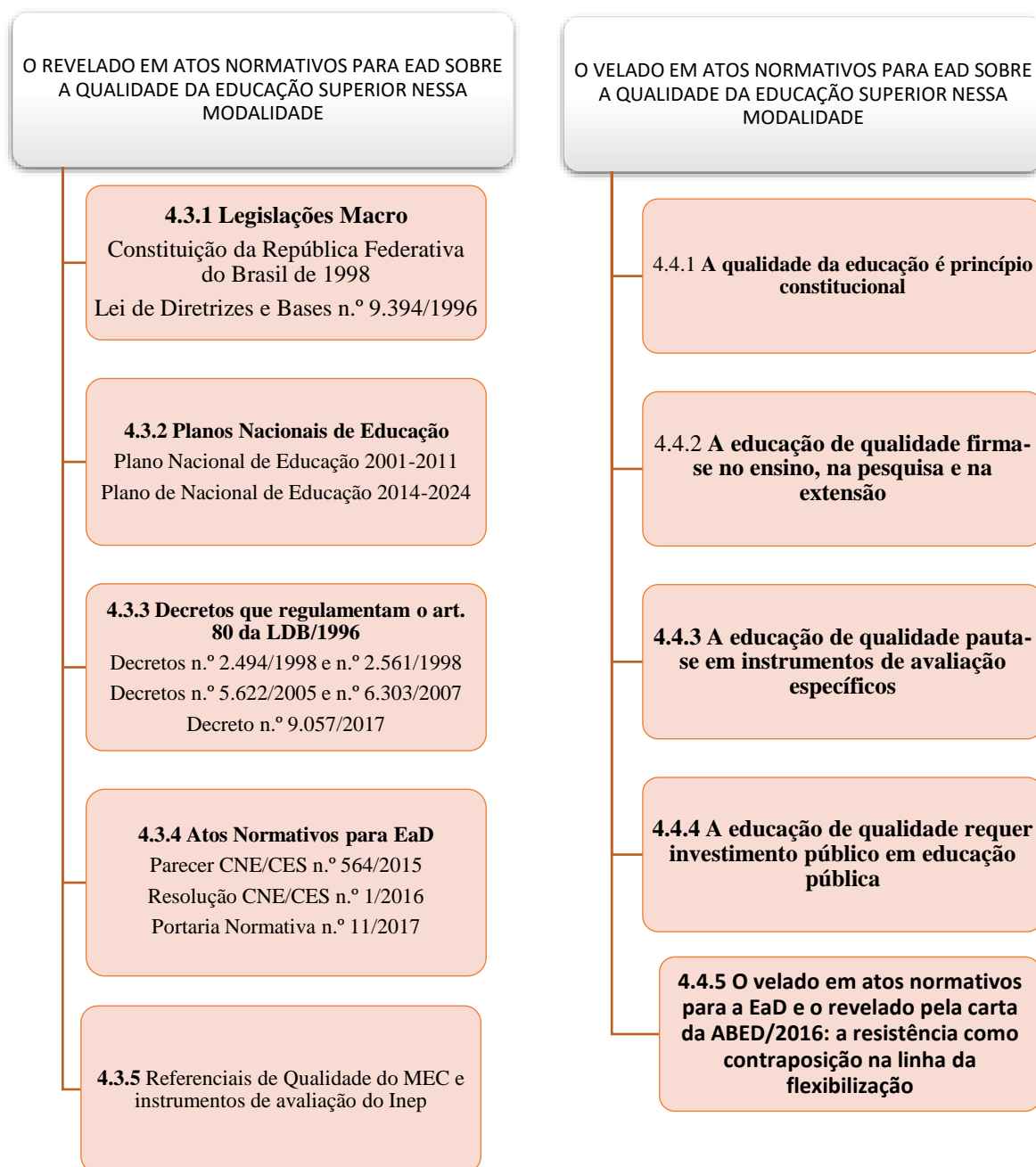
Posteriormente, discutem-se algumas questões referentes à qualidade como um campo em disputa nos atos normativos nacionais. Para finalizar, analisam-se os vieses social e economicista das concepções dos atos normativos e dos demais documentos selecionados, dos quais emergem questões reveladas e veladas, momento em que se analisa a carta da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) ao Ministério da Educação. A Figura 20 a seguir, traz a estrutura deste capítulo.

Figura 20 - Estrutura do Capítulo 4



A Figura 21 a seguir traz a estrutura dos subitens que compõem este capítulo.

Figura 21 - Estrutura dos itens do Capítulo 4



Fonte: Elaborada pela autora

4.1 ATOS NORMATIVOS E DOCUMENTOS COMO INTERPRETAÇÃO DA REALIDADE: PISTAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Nos últimos anos, o arcabouço legislativo educacional no país, de acordo com Bederode e Ribeiro (2015), submeteu a educação e a educação superior e a distância a intensa transformação, em que leis, decretos, portarias e resoluções foram instituídos, propiciando, especificamente com relação à EaD, a flexibilização e a expansão da modalidade, questão que contribui para o levantamento de questionamentos sobre sua qualidade. Assim, emerge a importância das análises dos atos normativos nacionais para a educação, a educação superior e a distância, bem como dos documentos relacionados à questão posta.

Para atingir os objetivos propostos, utilizou-se a pesquisa documental, que, conforme Sá-Silva, Almeida e Guindana (2009), permite chegar à essência das informações, ampliando o conhecimento e os objetos intrínsecos, social e culturalmente, a eles. De acordo com Appolinário (2009, p. 67), documento é “[...] qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros”.

A partir desses conceitos, resta destacar que a análise aqui empreendida procura conhecer como a EaD está sendo desenvolvida legalmente no Brasil e quais são os elementos que influenciam a elaboração das legislações e dos atos normativos. O objetivo é identificar o que esses documentos de natureza jurídica revelam sobre a qualidade da EaD, e ainda descobrir o que os atos normativos para a educação a distância velam sobre a qualidade dessa modalidade. Assim, a escolha dos tipos de documentos representou o início desta análise, tendo em vista que, conforme afirmam Lüdke e André (1986, p. 40), o primeiro momento do estudo documental é “[...] a caracterização do tipo de documento que será usado ou selecionado”. No caso desta pesquisa, a referência são documentos que abrangem leis, projetos de lei, decretos, diretrizes, estudos técnicos, portarias, resoluções e pareceres, além de uma carta. A escolha desses documentos não foi aleatória, e sim fundada em bases teóricas indicadas pelo levantamento bibliográfico. Dessa forma, a obtenção dos dados ocorreu mediante o levantamento das fontes em quatro bancos disponíveis on-line: o do Ministério da Educação (MEC)⁴², o do Conselho Nacional de Educação (CNE)⁴³, o do Instituto Nacional de Estudo e

⁴² Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superiores/legislacao-e-atos-normativos/>.

⁴³ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12816/>

Pesquisa (Inep)⁴⁴ e o do Portal da Legislação⁴⁵. Também foram realizadas pesquisas na plataforma de busca Google⁴⁶.

No sítio do MEC, foram levantados os Referenciais de Qualidade de 2003 e 2007; no do CNE, o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 e a Resolução CNE/CES n.º 1/2016; no do Inep, os instrumentos avaliativos e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos presenciais e a distância, e a Portaria Normativa n.º 11, todos de 2017; e no do Planalto, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e as leis n.º 9.394/1996, n.º 10.172/2011 (PNE 2001-2011) e n.º 13.005/2014 (PNE 2014/2024), e os decretos n.º 2.494/1998, n.º 2.561/1998, n.º 5.622/2005, n.º 6.303/2007 e n.º 9.057/2017. No Google, foi encontrada a carta da ABED enviada ao MEC no dia 9 de março de 2017. Nesse levantamento foram selecionados 16 documentos, organizados de acordo com as especificidades de cada um deles para favorecer a análise, conforme será mostrado mais adiante nos Quadros 19, 20, 21, 22 e 23.

Estas reflexões, portanto, têm como ponto de partida a CF/1988 e a LDB/1996. A primeira, por ser a legislação máxima do país, que institui parâmetros e define princípios e diretrizes para a sociedade e princípios macros da educação como direito social fundamental; a segunda, por ser a legislação que estabelece os norteamentos para a efetividade da educação em seus níveis, etapas e modalidades e ainda por estabelecer formalmente a EaD como modalidade no Brasil.

Quadro 19 - Legislações macro (continua)

Nº	Documento	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
1	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	República Federativa Brasileira	Elaborada pelo Poder Legislativo, aprovada por Assembleia Nacional Constituinte, composta por 559 membros, 487 deputados e 72 senadores, em 22 de setembro de 1988. Foi promulgada posteriormente pelo presidente José Sarney.	Aprovada pela Assembleia Constituinte. Publicação original: Diário Oficial da União – Seção 1 - n.º 191 - A – 05/10/1988, p. 1 (publicação original).	Estabelecer um Estado democrático, com vistas a garantir a efetividade dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores soberanos de uma sociedade fraternal, multicultural, não preconceituosa. Essa constituição ficou conhecida, também como Constituição Cidadã.
2	Lei n.º 9.394/1996 (LDB)	República Federativa do Brasil, em 20/12/1896, primeiro	Aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso	Elaborada pelo Poder Legislativo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 -	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Objetiva incentivar, por meio do poder público, o desenvolvimento e a

⁴⁴ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/instrumentos1/>

⁴⁵ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

⁴⁶ Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf/

		mandato de FHC. Contexto estável com a consolidação do Plano Real.		23/12/1996, p. 27.833 e Coleção de Leis do Brasil - 1996, p. 6.544, v. 12.	veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. Também conhecida como Lei Darcy Ribeiro.
--	--	--	--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

Para complementar a análise das legislações em amplitude macro, foram selecionados também os Planos Nacionais de Educação (PNE) 2001-2011 e 2014-2024. Essa inclusão dos dois planos ocorreu por conta da importância deles e por já estarem previstos na CF/1988, conforme dispõe seu art. 214:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988).

A partir da orientação constitucional, os PNE 2001-2011 e 2014-2024 são estabelecidos com força de lei, visando a implementação de esforços conjuntos dos atores políticos, públicos, burocratas e entes federados e, ainda, na instituição de recursos. O objetivo era a melhoria da qualidade da educação no país, questão enfatizada pela LDB/1996, que no art. 9º demanda a respeito de sua efetividade. Essas questões estão mais bem-postas no Quadro 20 a seguir.

Quadro 20 - Instrumentos reguladores da EaD – Planos Nacionais de Educação (continua)

Nº	Documento	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
3	Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências	República Federativa do Brasil. Governo do presidente FHC, contexto neoliberal.	Elaborado pelo Poder Executivo. Decretado pelo Congresso Federal e sancionado pela presidenta da República	Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/1/2001, p. 1 (Publicação Original)	Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2011, e dá outras providências. A proposta que primeiro deu entrada no Congresso foi a da sociedade brasileira, que expressava vários princípios que foram negados pelo Plano aprovado e que ficou conhecido como a proposta do Executivo ao Congresso Nacional.
4	Lei n.º 13.005/2014. Institui o Plano Nacional de	República Federativa do Brasil. No governo da	Decretado pelo Congresso Federal e sancionado pela	Elaborado pelo poder executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 -	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos. A lei foi

Educação 2014-2024	presidenta Dilma Rousseff, em momento econômico e político estável.	presidenta da República	Edição Extra - 26/6/2014, p. 1. Proposição original. PL n.º 8.035/2010	aprovada após quase quatro anos de embates, evidenciando várias desconsiderações apontadas no PL n.º 8.035/2010.
--------------------	---	-------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

O Quadro 21 a seguir apresenta os decretos escolhidos para a análise documental, e, como apresentado no segundo capítulo, os atos normativos para a EaD são expressivos quantitativamente. Nesse particular, decidiu-se selecionar os decretos que regulamentam o art. 80 da LDB.

Quadro 21 - Instrumentos da EaD – Decretos que regulamentam o art. 80 da LDB (continua)

Nº	Documento	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
5	Decreto n.º 2.494/1998 (Revogado)	República Federativa do Brasil, primeiro mandato do presidente FHC	Decretado pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 11/2/1998, p. 1	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), e dá outras providências. Determina a EaD como um desenho de educação que propicia a autoaprendizagem com a interferência de recursos didáticos ordenadamente dispostos.
6	- Decreto n.º 2.561/1998 (Revogado)	República Federativa do Brasil. Primeiro mandato do presidente FHC	Decretado pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/4/1998, p. 1 (Publicação Original)	Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o dispositivo do art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996
7	Decreto n.º 5.622/2005 (Revogado)	República Federativa do Brasil. primeiro mandato, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva	Decretado pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/12/2005, p. 1	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Revoga o Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998
8	Decreto n.º 6.303/2007	República Federativa do	Decretado pelo presidente da	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º

	(Revogado)	Brasil. Segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva	República Luiz Inácio Lula da Silva	original: Diário Oficial da União Seção1, p. 4-5	9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), e dá outras providências
9	Decreto n.º 9.057/2017	República Federativa do Brasil, em 25/05/2017. Presidente Michel Temer	Decretado pelo presidente da República Michel Temer	Elaborado pelo Poder Executivo. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/5/2017, p. 3	Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Revoga o Decreto n.º 5.622 de 19 de dezembro 2005. Intitulado como novo marco legal da educação superior a distância.

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

O Parecer CNE/CES n.º 564/2015 foi escolhido para compor os documentos a serem analisados nesta pesquisa por relatar o processo de constituição da Resolução n.º 1/2016, evidenciando o movimento democrático, colaborativo e cooperativo instituído em prol do desenvolvimento desse ato normativo. Já a Resolução n.º 1/2016 foi selecionada por sua importância como documento direcionador e normatizador da oferta de cursos em EaD com qualidade. Essas diretrizes são consideradas como uma norma nacional inédita para a oferta de cursos e programas de educação superior na modalidade a distância, pois, além de contextualizar os desafios e indicadores para EaD, avança ao conceituá-la como modalidade educativa a partir do tripé metodologias e dinâmicas pedagógicas, gestão e avaliação (ANPED, 2016). O Quadro 22 a seguir traz mais detalhes sobre o Parecer n.º 564/2015, a Resolução CNE/CES n.º 1/2016, a Portaria Normativa n.º 11/2017.

Quadro 22 - Parecer n.º 564/2015 - Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Portaria Normativa n.º 11/2017 (continua)

Nº	Documento	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
10	Parecer n.º 564/2015	República Federativa do Brasil. Governo da presidenta Dilma Rousseff, contexto econômico,	Aprovado pelo Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior (CES)	A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e a Comissão específica foram constituídas por conselheiros da Câmara de Educação Superior. A Comissão foi	Discutir e propor diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância. Dada a complexidade do tema, a Comissão ampliou sua atuação, visando discutir o

		social e político conturbado		formada com a finalidade de desenvolver estudos e proposições sobre o tema. Processo n.º 23001.000022/2013-98. Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/parecer_cne_ces_564_15.pdf	assunto com diversos setores, por meio de debates, reuniões e audiências públicas. “Além dessas, houve audiências realizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (três audiências e um seminário), que envolveram os setores públicos e privados, Câmara e Senado Federal. Entre esses interlocutores, ressalta-se também a contribuição de entidades acadêmicas, estudantis e sindicais vinculadas à educação superior: ABED, ABE-EaD, Andifes, Anfope, Anpae, ANPEd, Cedes, CNTE, Contee, FNE, Forumdir, SBPC, UNE, UBES, dentre outras. Além dessas, contou com a participação de entidades, associações e conselhos representantes dos setores públicos e privados, tais como Abmes, ANUP, Andifes, CRUB, Confenen, Conif, CNTE e FNEaD”. (BRASIL, 2015)
11	Resolução CNE/CES n.º 1/2016	República Federativa do Brasil, presidenta Dilma Rousseff, segundo mandato. Cinco meses antes de sofrer o <i>impeachment</i>	Expedida pelo presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, Erasto Fortes Mendonça	Elaborada pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 14/03/2016, p. 23-24	Institui as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância (EaD), base para as políticas e processos de avaliação e regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior (IES) no âmbito dos sistemas de educação.
12	Portaria Normativa n.º 11/2017	República Federativa do Brasil, em 20/06/2017. Menos de 1 mês após a publicação do Decreto n.º 9.057, “Novo Marco Legal da EaD”	Expedida pelo ministro de Estado da Educação, Mendonça Filho	Elaborada pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação. Publicação original: Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/6/2017, p. 9-11. Republicação do art. 9º, por ter constado incorreção quanto ao original - Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/6/2017, p. 14-16	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017. Objetiva ampliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, melhorar a qualidade da atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoando procedimentos, desburocratizando-os e reduzindo o tempo de análise e o estoque de processos (BRASIL, 2017b)

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

Como já tratado neste estudo, os Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância não foram instituídos em forma de lei, mas, por terem respaldo em legislações para a área, se efetivaram em documentos orientadores imprescindíveis para os projetos de cursos na modalidade, o que justifica sua seleção e análise nesta pesquisa.

Por sua vez, a decisão por inserir os instrumentos avaliativos do Inep no conjunto de documentos a serem analisados respalda-se no fato de a avaliação produzida pelo sistema avaliativo conduzido por esse instituto produzir indicadores de qualidade que subsidiam todo o processo de regulamentação dos cursos de educação superior e a distância, produzindo dados informativos, os quais são disponibilizados para toda a sociedade. Maiores detalhes dos Referenciais de Qualidade e dos instrumentos avaliativos do Inep podem ser conferidos no Quadro 23 a seguir.

Quadro 23 - Referenciais de Qualidade do MEC e instrumentos de avaliação do Inep
(continua)

Nº	Documento	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
14	Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância 2003 e 2007	República Federativa do Brasil. Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O primeiro texto refere-se a 2003, tendo sido publicada nova versão em agosto de 2007.	Documento criado por uma comissão de especialistas formada pelo MEC, a partir de consulta pública e intervenção de vários atores.	Elaborada pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/see/arquivos/pdf/legislacao/fead1.pdf/	Subsidia atos legais do poder público no que se refere aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade EaD. As orientações contidas neste documento devem ter função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EAD no Brasil. (BRASIL,2007a)
15	Instrumento de avaliação institucional externa presencial e a distância credenciamento 2017	Presidência da República Federativa do Brasil. Governo Temer, contexto de muitas mudanças.	Ministério da Educação/ MEC/ Inep Diretoria de Avaliação da Educação Superior/ DAES	Elaborada pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf/	O instrumento contempla as dez dimensões determinadas pelo art. 3º da Lei do Sinaes (a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos

					estudantes; sustentabilidade financeira) (BRASIL, 2017).
16	Instrumento de avaliação de cursos de graduação reconhecimento de renovação de reconhecimento 2017.	Presidência da República Federativa do Brasil Governo Temer	MEC Inep DAES	Elaborada pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf/	A partir da entrada das instituições de ensino superior (IES) no Sistema Federal de ensino, os cursos de graduação devem ter autorização para iniciar suas atividades, para depois receberem o reconhecimento do curso. oferta. O reconhecimento de curso é gerado a partir o CPC. (BRASIL, 2017).

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

Em arremate, foi utilizada na análise documental a carta da ABED encaminhada ao MEC no dia 9 de março de 2016. Apesar de desvinculada da amplitude legal, essa carta foi selecionada porque retrata os embates travados entre o público e o privado no campo educacional, tratados teoricamente nos primeiros capítulos desta pesquisa.

Quadro 24 – Carta da Associação Brasileira de Educação a Distância (continua)

Nº	Documento	Contexto	Autores	Autenticidade, confiabilidade e natureza do texto	Conceitos-chave e estrutura lógica do texto
13	Carta da ABED ao Ministério da Educação	São Paulo, ABED Após aprovação da Resolução n.º 1/2016, o setor mercantil se organiza em prol do capital.	Elaborada pela ABED e assinada pelo Prof. Dr. Fredric Michael Litto Professor Emérito da USP, presidente dessa associação	Documento expedido pela associação em 9 de março de 2016. Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf/ Enviado ao Excelentíssimo Sr. Aloízio Mercadante, D.D. Ministro da Educação C/C para: presidente do CNE, presidente da Câmara de Educação Superior do CNE, presidente da Comissão de Educação na Câmara dos Deputados e para o presidente da	Após aprovação do documento referente às diretrizes e normas nacionais para oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, elaborado pela Comissão do CNE cuja presidência estava a cargo do Prof. Luiz Roberto Liza Curi, Processo n.º 23001.000022/2013-98,

				Comissão de Educação Superior no Senado Federal	cabe à Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED – solicitar mudanças deste Marco Regulatório.
--	--	--	--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

4.2 A CONSTITUIÇÃO DA QUALIDADE: CAMPO EM DISPUTA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E ATOS NORMATIVOS PARA A ÁREA

Neste item retomam-se os conceitos de políticas, políticas públicas e políticas públicas sociais desenvolvidos no Capítulo 2 e, acrescidos a eles, as acepções de política de Estado e política de governo. Lima, M. (2012) pontua que as políticas de Estado têm como uma de suas características a estabilidade política, amparada na noção de consenso, o que proporciona uma continuidade em sua orientação. Mas a autora ressalta que as políticas de governo também acenam para um produto do jogo político, ou seja, são medidas para responder às demandas requeridas pela agenda política interna de cada época, modificando-se ao longo de diferentes governos, estando sujeitas, portanto, a maiores alterações.

No decorrer desta pesquisa, atem-se às políticas públicas sociais, especificamente no que diz respeito à educação, tomada aqui como um campo em disputa, no sentido que lhe é atribuído por Bourdieu⁴⁷ (1996). Quanto à concepção de qualidade da educação, recorre-se a Gusmão (2010, p. 59), que a considera como “[...] uma noção central no debate educacional contemporâneo, de modo que podemos afirmar que ela se configura como um problema político”. Ainda conforme a autora, os atores envolvidos no processo de decisão política podem ganhar ou perder, afetando ou sendo afetados pelas políticas formuladas. Para ela, a formulação de políticas públicas consiste no “[...] exame e a escolha de alternativas para sanar o problema em questão, sobressaindo os critérios políticos ante os técnicos” (GUSMÃO, 2010, p. 60).

Antes de prosseguir em direção às análises propostas para esta subseção, vale lembrar ainda que o modelo de Estado de uma sociedade é que define os tipos de políticas e políticas públicas setoriais. No caso brasileiro, conforme já destacado, desde o final dos anos de 1980 vive-se sob o neoliberalismo, que “[...] postula a liberalização total do mercado e a transferência de todas as áreas e serviços do Estado para a iniciativa privada” (LIBÂNIO;

⁴⁷ Conforme visto no Capítulo 2, campo, segundo Bourdieu (1996, p. 50), é “[...] tanto um ‘campo de forças’, uma estrutura que constribe os agentes nele envolvidos, quanto um ‘campo de lutas’, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas no campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura”.

OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 100). Os autores afirmam que essa ordem econômica luta contra o Estado máximo e o protecionismo, e, na amplitude da educação, advoga pela iniciativa privada, desobrigando paulatinamente o Estado da responsabilidade de provê-la.

Retomados esses conceitos, buscar-se-á nos parágrafos seguintes refletir sobre os embates travados em torno da constituição da qualidade da educação superior e a distância, a partir da formulação de políticas públicas para a área e mediante a influência dos atores e seus divergentes interesses nesse campo em disputa. Para fomentar a discussão, são apresentadas duas situações de embate entre o público e o privado. A primeira delas estabeleceu-se no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e se traduz na formulação e instituição do projeto da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A UAB foi criada pelo Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006, para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com o objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país (BRASIL, 2006b). Conforme Medeiros (2012), a UAB estabeleceu-se em meio a uma intensa disputa, orientada por interesses diversos.

Sobre o assunto, Lima e Ramos (2015, p. 56) destacam:

EaD, nesse período, passa a ser fortalecida com a implementação dos consórcios entre as esferas público-privadas, que estabelecem a oferta de cursos a distância com o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC). A educação a distância online torna-se alvo das iniciativas do governo para atender às demandas educacionais, em especial a formação de professores.

Lima, D. (2014a) aponta que o surgimento da UAB se vincula a ações desenvolvidas pela Associação das Universidades Públicas em Rede (UniRede). Sobre a entidade, Silva e Oliveira (2012, p. 3) explicam tratar-se de

[...] um consórcio interuniversitário criado, em dezembro de 1999, com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil. Seu lema foi dar início a uma luta por uma política de Estado, visando à democratização do acesso ao Ensino Superior público. [...]. Cabe destacar que um dos papéis importantes dos representantes da UniRede foi a proposição de políticas públicas, [...] que deram suporte ao surgimento de Programas hoje implantados em todo o país, como o Prolicenciatura 1 e 2 e a própria UAB – Universidade Aberta do Brasil.

As considerações de Silva e Oliveira (2012) mostram que a UniRede contribuiu consideravelmente para as proposições políticas, as quais deram suporte para a formulação do projeto UAB, além de buscar a efetividade da EaD como política de Estado.

Nesse campo de embates, outra entidade mantém seu espaço, o Fórum das Entidades Estatais pela Educação (FEE), criado em 21 de setembro de 2004. O objetivo que orientou a

criação dessa entidade foi o de potencializar as políticas públicas educacionais promovidas pelo governo federal, particularmente na amplitude do MEC, e pelas empresas estatais do país, promovendo a interação entre a sociedade civil brasileira, empresários, trabalhadores e organismos multilaterais, tecendo ações e debates visando encontrar soluções para os problemas da educação brasileira (BRASIL, 2004b).

Conforme Medeiros (2012, p. 236),

[...] as forças sociais e políticas que constituíam as bases da UniRede, neste período determinado, se polarizam em um percurso controverso, permanecendo, de um lado, agentes representativos de instituições públicas que, à revelia dos novos encaminhamentos do MEC, permanecem em seu interior, embora fragilizados e sem forças suficientes para enfrentamento da conjuntura configurada, sobretudo, no contexto do FEE; e de outro lado, agentes políticos também representativos de instituições e consórcios de instituições públicas que, conforme revelado neste estudo, historicamente, transitam de um lado a outro, de acordo com os seus interesses privados e dos grupos por eles representados, e que assumem espaços no interior do FEE, aliando-se a nova configuração da expansão da educação superior a distância, em contraposição aos interesses defendidos pelo coletivo da UniRede.

Nesse processo de disputas, Medeiros (2012) assinala que o FEE ganha certa centralidade nas discussões para a formulação das políticas públicas de implementação da EaD no país. Sublinha ainda que a composição de entidades privadas que se incrustaram no setor público, constituindo verdadeiras trincheiras para assegurar a atuação mercadológica e economicista, buscava desde esse momento a privatização do setor, contrapondo-se ao coletivo formado pela UniRede.

perspectiva adotada pelos documentos oficiais [...] tem como referência, de acordo com o que este estudo revela, a experiência da Universidade Aberta da Inglaterra, em âmbito internacional, e do Cederj [Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro], que, no contexto brasileiro, representava a experiência hegemônica em andamento e que serviu de modelo para a sua criação, embora experiências como as da UFMT e de outras instituições localizadas não tenham tido o mesmo peso de referência (MEDEIROS, 2012, p. 239-240).

Sobre as concepções da educação aberta a distância (EAD) da Universidade Aberta da Inglaterra⁴⁸, Lacé (2014, p. 49) afirma que “[...] o qualificativo ‘aberta’ [...] carrega uma

⁴⁸ Conforme Lacé (2014), a Universidade Aberta foi criada para atender a classe trabalhadora inglesa. O termo “aberta”, no contexto britânico, significa abertura a pessoas, ideias e métodos. Quanto à abertura a pessoas, a instituição permitia o acesso à educação superior sem a exigência de qualificação anterior. Não havia processos seletivos para a admissão. Outro aspecto refere-se à flexibilidade, pois também não havia um prazo determinado e pré-fixado para o término do curso. Em relação à abertura das ideias e métodos, o primeiro aspecto diz respeito à diversidade da comunidade acadêmica, e o último aspecto relaciona-se com a integração das TIC aos processos educativos. Era, portanto, um modelo de instituição dedicado exclusivamente à EAD, com estrutura e orçamentos próprios.

dimensão política e econômica que deve ser considerada e que não deve ser confundida com o caminho utilizado para alcançar os fins da EaD”. Contudo, essa foi exatamente uma das bases que fundamentaram o projeto da UAB.

Medeiros (2012) assegura que o projeto da UAB foi criado para atender interesses públicos, mas também de empresas privadas e dos organismos multilaterais. Nesse rol, a autora destaca a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), entidade privada com poder intervencionista nas políticas públicas em discussão, defendendo, sobretudo, os interesses dos grupos e das elites que a compõem, com destaque para os representantes das empresas multinacionais disseminadoras das principais TIC em processo de utilização na educação e na EaD no país (MEDEIROS, 2012).

O projeto UAB foi implementado nas bases da UniRede, mas em um campo em disputa que não estava imune às ideologias mercadológicas e neoliberais, defendidas por seus representantes, pelos integrantes do grupo da ABED e por demais atores do setor mercantil. Conforme Medeiros (2012, p. 325), apesar de a UAB ser o maior projeto de oferta de EaD por IES públicas, esse

[...] revela [ser] um programa focalizado, elaborado em caráter emergencial para atender e solucionar problemas localizados [...]. A UAB se produz e é operacionalizada em um processo que demarca a ausência de um projeto educacional progressista para o País.

Medeiros (2012) aponta que o Decreto n.º 5.800/2006, que criou a UAB, teve seu projeto original modificado em suas bases e concepções, tornando-se o maior programa de formação inicial e continuada de professores no setor público. A autora pontua, no entanto, o seu caráter neoliberal e com resquícios privatistas, corroborando a teoria da constituição da qualidade como campo de disputa na formulação de políticas e atos normativos.

A segunda situação de embate entre o público e o privado ocorreu durante as discussões para a implantação da educação a distância, sobretudo, na fase de formulação da Resolução CNE/CES n.º 1, de 11 de março de 2016, que estabelece as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação em EaD (BRASIL, 2016a). Nesse quadro, cabe retomar o Parecer n.º 564/2015, para lembrar que desde 2009 o número de IES públicas credenciadas para oferta da EaD era maior do que o das instituições privadas. “De 2005 a 2008, as IES privadas prevaleceram e, em 2009, as IES públicas ultrapassaram as privadas, quadro que prevaleceu até 2012” (BRASIL, 2015d, p. 7).

Observa-se que, mesmo o setor público sendo o detentor do maior índice da oferta de EaD no país no período de 2009 a 2012, isso não garantiu sua hegemonia, uma vez que as instituições privadas, segundo Santos, C. (2018), foram as responsáveis pela expansão da educação superior e a distância nos anos subsequentes. Mediante o crescimento do setor privado e da ascensão do mercado educacional na EaD, foram envidados “[...] esforços, no sentido de buscar maior organicidade para as políticas e gestão da educação superior brasileira e, no seu bojo, para a expansão e interiorização deste nível de ensino, incluindo a modalidade EaD” (BRASIL, 2015d, p. 6).

Resta claro que, no âmbito da EaD, estabelecem-se campos de disputas desde os seus primórdios e nos quais são travados debates e embates em torno da qualidade da educação. Os tensionamentos entre aqueles que defendem a educação em sua destinação social e os que a concebem como um bem de mercado e fator econômico são uma constante da história da educação brasileira, conforme identificado por esta pesquisa e ratificado ao longo das discussões. Por conseguinte, tais tensionamentos afetam a instituição de atos normativos para a EaD, que acabam sendo editados sob um viés instrumental ou crítico, isto é, em amplitude mercadológica, economicista ou social, respectivamente. Essas são questões a serem aprofundadas na subseção a seguir.

4.2.1 Entre o crítico-socialmente-referenciado e o instrumental-merco-economicista nas concepções dos atos normativos

Esta subseção objetiva analisar a legislação e os atos normativos voltados à educação superior e a distância, para identificar o que é revelado e velado sobre a qualidade da educação. Nesse sentido, ratificam-se alguns conceitos e acepções discutidos e acolhidos por esta pesquisa. Principia-se com Dourado e Oliveira (2009), que apontam dois aspectos importantes na constituição e definição do conceito de qualidade: o histórico e o que tem como base os compromissos assumidos mundialmente. Na perspectiva histórica, os autores pontuam que a educação se modifica ao longo do tempo, e que no momento atual sofre as consequências das reformas do Estado, que incidem diretamente sobre ela, que passa a ser considerada tanto como direito social como produto de mercado.

Com relação ao segundo aspecto, Dourado e Oliveira (2009) asseguram que os compromissos assumidos mundialmente acabam redundando em políticas, programas e ações

educacionais, tornando imprescindível identificar quais deles atendem aos interesses dos organismos multilaterais e quais acepções de educação privilegiam. Sobre os organismos multilaterais, especialmente os de viés financeiro, tais como a OCDE e o Banco Mundial, Macário (2018) afirma que essas instituições apregoam a ideologia neoliberal capitalista, que em síntese se configura na orientação a ações eficazes e eficientes em menor custo e tempo, contudo, com maior produção.

Mészáros (2008), por sua vez, destaca que as deliberações capitalistas afetam tudo à sua volta, e de maneira particular a educação, que, sob a ótica do capital, deve estar em plena sintonia com as deliberações do mercado. “A única força capaz de contribuir positivamente para o novo processo de transformação é a própria educação, cumprindo com isso seu papel de órgão social” (p. 102). Nessa direção desenvolvem-se discussões em torno da qualidade da educação, formando-se duas concepções representativas: a perspectiva instrumental, cujas acepções derivam do setor produtivista – a mercadológica e a economicista; e a perspectiva crítica, consubstanciada na visão emancipadora, cidadã e libertadora, ou seja, socialmente referenciada.

Vale lembrar que a qualidade mercadológica da educação, na concepção de Cária e Andrade (2015), constitui um simulacro de viés social, que institui o privado a partir do discurso da precarização do público e da incapacidade do Estado. De tal modo que, sob essa acepção, a educação se adapta ao mundo produtivo, globalizado e tecnológico, formando capital humano, com foco no desenvolvimento econômico. A qualidade mercadológica “[...] se apresenta produzindo efeitos naquilo que falta, por meio do desejo de completude do sujeito, [...] sob a máscara do direito à educação de qualidade e da democratização, como princípio de cidadania” (CÁRIA; ANDRADE, 2015, p. 26736). De acordo com os autores, essa concepção se efetiva particularmente nas parcerias público-privadas.

Em consonância com essa concepção de qualidade, surge a acepção economicista, advinda do setor produtivo, que, conforme Bertolin (2009), se consolida em bases neoliberais ampliando o foco na economia, e que além de constituir mão de obra para o mercado deve se efetivar de maneira eficaz e eficiente. Enfatiza-se a racionalidade de gastos, a alta produtividade e o alto desempenho gerencial-administrativo, com foco na empregabilidade. Segundo o autor, essa é uma acepção cultivada pelo setor privado, mas que tem sido adotado por governos de viés liberal e neoliberal, até porque é uma concepção apreciada por organismos multilaterais, principalmente por aqueles guiados por perspectivas financeiras (BERTOLIN, 2009).

Em consonância com o pensamento neoliberal, os organismos multilaterais advogam, conforme Medeiros (2012), pelos interesses privatistas e economicistas e são indutores de

políticas e políticas públicas setoriais. Nessa direção, fica claro que, como resultado da formulação política, os atos normativos podem assumir essa perspectiva de qualidade. Entretanto, na contramão das vertentes mercadológica e economicista de qualidade da educação, erige-se a qualidade social, que também constitui uma questão política. Flach (2012, p. 14) pontua que, “[...] quando se pensa em uma educação voltada para a qualidade social, faz-se necessário entendê-la como um conjunto de condições e ações que possibilita sua concretização na prática da política educacional”. Acrescenta que a qualidade social só se constitui quando condições específicas são consideradas pelas ações políticas.

Flach (2012) sublinha que existem eixos indicativos da qualidade social para a política educacional, e dentre eles aponta: a educação como direito da cidadania, a participação do povo na gestão, a valorização dos trabalhadores em educação e a disponibilidade de recursos adequados. Com relação à educação como direito da cidadania, a autora pontua que ele se institui como princípio de justiça social de igualdade e democracia, e é base de inclusão social. A educação como direito de cidadania é um marco político de garantia do acesso à educação de qualidade social, como direito de todos, na efetividade do exercício da cidadania.

Quanto à participação popular na gestão, relaciona-se diretamente com o direito à cidadania, fator pelo qual efetiva-se também o exercício da democracia. Por isso, ainda conforme Flach (2012, p. 16), “[...] a participação na gestão do sistema e das instituições torna-se tão importante quanto necessária para uma política voltada à mudança radical do modelo econômico-social vigente”. Para a autora, o entendimento da participação vai muito além do ato opinativo, porque consiste em efetiva participação na formulação e construção de ações, de modo a vivenciar os conflitos propiciados por esse processo. Mas também ressalta que a participação popular busca chegar a um ponto de consenso, e que, por isso, “[...] é um processo por meio do qual as diversas camadas sociais têm oportunidade de contribuir na formação de planos coletivos, objetivando a intervenção na realidade social e histórica” (p. 18).

No que diz respeito à valorização dos trabalhadores em educação, Flach (2012) explica que a qualidade social se efetiva na garantia de condições dignas de trabalho, na formação inicial e continuada e nos planos de carreira. Nesse eixo inserem-se todos os trabalhadores em educação, e não apenas os professores. “Os trabalhadores da educação, na perspectiva da qualidade social, são vistos como sujeitos reais, inseridos na dinâmica social e precisam ser valorizados, pois fazem parte do processo educacional como um todo” (p. 21). Quanto aos recursos adequados, a pesquisadora esclarece que as políticas educacionais voltadas para a qualidade social da educação estão vinculadas à disponibilidade de recursos adequados. Por fim, assegura que “[...] com o entendimento de qualidade social e sua consequente aplicação

nas políticas públicas, [...] o exercício do direito de cidadania deixa de ser apenas previsão legal para se tornar real” (FLACH, 2012, p. 25).

Ao considerarem-se as duas vertentes de qualidade da educação, a instrumental-merco-economicista e a crítico-socialmente-referenciada, é possível identificar posições antagônicas e contraditórias, segundo os grupos de interesses organizados não apenas em nível nacional, pois o processo sofria também interferências de organismos internacionais. Conforme Morosini (2009), esse é um processo de internacionalização, cujo foco é a transnacionalização da educação. Nesse particular, Dourado (2019, p. 2) indica que é basilar refletir sobre “[...] a presença de uma agenda global transnacional, cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada. Essa agenda é demarcada pelo *ethos* capitalista por meio de dinâmicas da sociedade que se inter cruzam”. O autor sublinha que se vivencia um movimento de naturalização do processo de financeirização avançando sobre a reprodução do capital, em contraponto aos direitos sociais e particularmente à educação.

Nesse particular, a partir do referencial teórico-metodológico desenvolvido como lente teórica desta pesquisa, propõe-se analisar nos próximos itens o revelado e o velado sobre a qualidade da educação superior e a distância em atos normativos para a área.

4. 3 O REVELADO NOS ATOS NORMATIVOS PARA A EAD SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Neste item, são desenvolvidas sentenças e reflexões que buscam identificar o que está explícito na legislação e nos atos normativos sobre a qualidade da educação superior a distância, visando descobrir o que é revelado nesses documentos.

4.3.1 Legislações Macros

4.3.1.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

O art. 205 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) dispõe que “[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, online). A ordem em que são colocados os objetivos da educação nesse artigo mostra que, antes da qualificação para o

trabalho, a pessoa tem direito ao seu pleno desenvolvimento para o exercício da cidadania. Dessa forma, compreende-se que, por meio da educação, o cidadão torna-se crítico, emancipado e empoderado⁴⁹.

A análise revela que não há menção à EaD na Carta Magna, mas, apesar disso, Chiantia (2008, p. 8) ressalta que também não existe no documento “[...] qualquer restrição à modalidade da educação a distância; ao contrário, sua admissão é compatível com o sistema normativo-constitucional”. Para o autor, portanto, “[...] o sistema normativo da constituição não pretere a educação na sua modalidade a Distância, outrossim, abarca todas modalidades de educação” (p. 10).

Partindo dessa premissa, prossegue-se com a análise da concepção da qualidade da educação estabelecida na CF/1988, à guisa do princípio geral da educação superior e a distância como diretriz da atividade interpretativa. O documento, em seu art. 206, inciso VII, reconhece a educação como princípio jurídico e de direito fundamental, e proclama por um “[...] padrão de qualidade para todos” (BRASIL, 1998). Para Ximenes (2014), a Constituição Federal destaca a qualidade da educação como princípio valorativo da própria norma jurídica. O autor enfatiza que “[...] a exigência de padrão de qualidade como norma maximizadora é ademais, além de teórica e metodologicamente justificável, uma decorrência axiológica da própria prescrição jurídica de fins públicos para a educação” (p. 119).

Os artigos 207, 208, 213 e 218 da CF/1988 apresentam elementos importantes para a análise da educação. O art. 207 dispõe sobre as temáticas da liberdade acadêmica e da autogestão financeira e patrimonial, dizendo que as instituições obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Conforme a Emenda Constitucional nº 11/1996, é concedida às universidades, bem como às instituições de pesquisa científica e tecnológica, autonomia para admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros.

O art. 208 sublinha o dever do Estado de garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino, mediante a capacidade de cada um. Apesar de esse artigo abrir precedentes para discussões sobre a gratuidade ou não da educação superior, a inclusão no texto da expressão “segundo a capacidade de cada um” não parece indicar, conforme Minto (2018, p. 168), que exista “[...] abertura para a exigência de contrapartida financeira individual (cobrança de taxas, mensalidades)”. Ademais, o autor assegura que “[...] o dever do Estado [...] é o de garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa a todos que conseguirem chegar nesses níveis” (p. 168).

⁴⁹ Empoderamento é considerado aqui na perspectiva de Sen (2009), que o entende como o ato de inclusão nos processos e de participação em tomadas de decisão, de modo a incitar a expansão da liberdade do indivíduo.

Ainda no artigo 208, está explícito no § 2º que “[...] o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta **irregular**, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1998, online, grifo nosso). Ressalte-se que a utilização da palavra “irregular” indica uma contraposição à qualidade. Ao analisar o alcance qualitativo da educação, cabe ênfase ao art. 213, § 2º, que dispõe que “[...] as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (BRASIL, 1988, online). O teor desse artigo está explicitamente vinculado ao art. 218, que dispõe que “[...] o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas” (BRASIL, 1988, online).

Conforme Oliveira e Araújo (2005), a Constituição Federal consagrou o princípio da qualidade educacional como mais uma faceta do direito à educação. Pela diretriz dos princípios interpretativos, a CF/1988 estabelece que a qualidade da educação superior e a distância devem garantir: a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; a garantia do acesso aos níveis mais elevados do ensino, sem que haja exigência de contrapartida financeira individual; a oferta de ensino, importando responsabilidade da autoridade competente nos casos de irregularidades; a efetividade do sistema de colaboração dos entes federados e das responsabilidades atribuídas à União, estados, Distrito Federal e municípios; e o financiamento como fator qualitativo.

A CF/1988 é analisada na perspectiva da qualidade crítico-socialmente referenciada, o que pode ser ratificado em Silva, M. (2009) e Flach (2012), que apontam a participação coletiva em sua elaboração como elemento representativo da qualidade social. Fischmann (2009, p. 158), por outro lado, enfatiza o fato de a Constituição brasileira ter sido “[...] fruto da negociação e do acordo possível no momento em que foi promulgada. Reafirmou em si o poder constituinte do povo”. Magno (2008) considera a CF/1988 como a mais democrática Constituição brasileira, por ter incorporado os direitos sociais em seu texto. O autor fundamenta sua análise no art. 1º, que dispõe que “[...] a República Federativa do Brasil, [...], constitui-se em Estado Democrático de Direito” (p. 79).

Esses e outros pontos são elementos que evidenciam que a Carta Magna concebe a qualidade da educação superior em sua acepção crítico-socialmente referenciada. À guisa, portanto, do princípio geral de interpretações dos atos jurídicos, como diretriz da atividade interpretativa, estende-se essa mesma concepção à educação a distância.

4.3.1.2 Lei de Diretrizes e Bases n.º 9.394/1996

No período dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência da República (1995-2002), ocorre intensa reforma educacional, que em sintonia com organismos multilaterais altera a forma de gestão das políticas públicas, contexto em que foi formulada a LDB/1996 (CUNHA, 1997). A tramitação da LDB, lembra Dourado (2002, p. 241), foi “[...] a expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos por ele assumidos no reordenamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a égide ideológica da globalização da economia”. O autor assinala que, nesse embate, as movimentações expressas no campo educacional configuraram na aprovação da LDB/1996, na qual foram desconsideradas as pautas da sociedade civil, notadamente as do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

A LDB reserva à educação superior um conjunto de princípios que indicam alterações para esse nível de ensino, balizado, de um lado, paradoxalmente, pelos processos ditos de descentralização e flexibilização presentes nessa legislação e, de outro lado, por novas formas de controle e padronização por meio de processos avaliativos estandardizados. (DOURADO, 2002, p. 242).

O autor tece reflexões sobre o paradoxo colocado pela LDB, em que, de um lado, estabelece processos de flexibilização e descentralização e de outro, controle e padronização. Tanto Cunha (2003) quanto Saviani (2010) discutem essas questões e ainda destacam o caráter minimalista da LDB, por não ter contemplado o que deveria ser a base da educação nacional. Saviani (2010, p. 776) acentua que esse caráter minimalista era uma forma de o governo FHC “[...] não comprometer sua política educacional que promovia a desresponsabilização da União com a manutenção da educação, ao mesmo tempo em que concentrava em suas mãos o controle, por meio de um sistema nacional de avaliação do ensino”. O autor diz ainda que esse controle foi previsto em todos os seus níveis e modalidades educacionais.

Conforme já apontado nesta pesquisa, a LDB/1996 fixou a EaD como modalidade educacional, entretanto, segundo Mendes (2005), essa lei também foi minimalista em relação às diretrizes para a modalidade, bem como à própria definição de EaD.

Nos textos do PL 1.258/88 (1º Substitutivo do Dep. Jorge Hage) e do PLC nº 101/93 (Substitutivo do Sen. Cid Sabóia), encontramos capítulos específicos para a educação CONTINUADA e Capítulo XV– DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, respectivamente. Nestes capítulos, encontramos nos Art. 102 e Art. 71, respectivamente, a preocupação em definir, na lei, a educação à distância. Esta

preocupação não é encontrada na LDB nº 9.394/96 onde uma definição para a EaD é omitida. Essa omissão é interpretada nesta análise, como um afrouxamento na regulamentação para que possa ser melhor adaptada às necessidades vindouras do poder executivo. Encontramos na Lei nº 9.394/96, nas Disposições Gerais, Art. 80, apenas o incentivo ao desenvolvimento e veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada. A definição de educação a distância fica a cargo do Art. 1º do Decreto nº 2.494/98, que regulamenta o Art. 80 da Lei nº 9.394/96. A comparação das definições que são dadas à EaD nos textos das três leis em questão, apontou para a definição encontrada no PL nº 1.258/88 (1º Substitutivo do Dep. Jorge Hage) como sendo a que apresenta a melhor e mais completa definição para a EaD. No entanto, na definição que dá à matéria, tanto no PL 1.258/88 (1º Substitutivo do Dep. Jorge Hage), como no PLC nº 101/93 (Substitutivo do Sen. Cid Sabóia) e no Art. 1º do Decreto nº 2.494/98, não fica implícita, para a EaD, a necessidade de um corpo docente especializado atrelado ao ensino a distância. Na nossa análise essa omissão pode vir a dispensar, nos três textos confrontados, a interação dialógica mediada por professores e especialistas em EaD nos programas de educação a distância em todos os níveis e modalidades (MENDES, 2005, p. 99).

O art. 80 da LDB/1996, a que se refere Mendes (2005), possui o seguinte teor:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 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;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

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

Como é possível observar no art. 80, em seus parágrafos e incisos, a LDB/1996 não trata da qualidade da EaD, sendo esta abordada no documento como princípio geral de educação superior e a distância e diretriz da atividade interpretativa. Entre os objetivos específicos para a educação superior constantes da LDB/1996, destaca-se aqui o art. 43, que prevê como finalidades desse nível educacional:

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

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

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse

modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
 IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
 V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
 VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
 VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição (BRASIL, 1996).

Desse artigo da LDB/1996, e de acordo com o Parecer CNE/CES n.º 564/2015, “[...] apreende-se que a formação em nível superior se dá por meio da articulação entre ensino e pesquisa, envolvendo conhecimentos culturais, científicos e técnicos, bem como a extensão, entendida como espaço de difusão da cultura e do conhecimento” (BRASIL, 2015d, p. 11). O Parecer em questão reforça o entendimento de que a educação de qualidade é a que propicia ensino, pesquisa e extensão, preparando os acadêmicos para participarem do desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

O termo qualidade é destacado dez vezes na LDB, mas apenas o art. 46, § 4º, faz referência específica à educação superior, mencionando que os cursos noturnos devem oferecer o mesmo padrão de qualidade dos cursos diurnos. As demais referências à qualidade da educação foram encontradas no art. 3º, inciso IX, que evoca a “garantia de padrão de qualidade”; no art. 4º, inciso IX, que se refere à garantia de “[...] padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”; no art. 7º, inciso II, que destaca a “[...] autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público”; no art. 9º, inciso VI, que assegura a qualidade por meio do “[...] processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996, p. 12).

No Título VII da LDB/1996, que discorre sobre recursos financeiros, o art. 70, dispõe sobre as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, indicando que estas se constituem também no que concerne ao inciso IV, na amplitude dos “[...] levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”; o art. 71, inciso I, que dispõe sobre o desenvolvimento de pesquisa, esclarece que “[...] a pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando

efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão”, não constituirá despesa de manutenção. O art. 74 estabelece que caberá à União, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios estabelecer o “[...] padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” (BRASIL, 1996, p. 47).

No artigo 75 é evidenciado que “[...] a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. Nesse mesmo artigo, o § 2º afirma que “[...] a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade” (BRASIL, 1996, p. 48). Conforme o teor da LDB/1966, educação superior de qualidade é aquela que propicia ensino, pesquisa e extensão, e prepara os acadêmicos para participarem do desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

A qualidade da educação, conforme estabelece a LDB/1966, deve ser assegurada pelo sistema nacional de avaliação do rendimento escolar, por levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas. Cury (*apud* DOURADO, 2002, p. 242) aponta como “[...] eixos balizadores da LDB/96, a regulamentação dos órgãos normativos articulados à implementação de um sistema nacional de avaliação em contraposição ao Sistema Nacional de Educação”.

Apesar de ratificar o que está estabelecido na CF/1988 – no que concerne ao desenvolvimento integral, à educação firmada na tríade ensino, pesquisa e extensão; à gratuidade no ensino público em todos os níveis; e à gestão democrática da escola pública, aspectos próprios da qualidade social –, a LDB/1996 enfatiza o controle e a padronização por meio de levantamento estatístico e avaliações estandardizadas, a diversificação institucional e a desresponsabilização da União com a manutenção da educação. Esses pontos em destaque evidenciam que se trata da qualidade na acepção instrumental-merco-economicista. A constatação quanto a essa tendência de qualidade firma-se quando se tem em vista o seu oposto, ou seja, a qualidade social, que, segundo Silva, M. (2009, p. 223), “[...] não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas”.

A diversificação institucional, conforme apontado por Sguissardi (2000), é uma orientação dos organismos multilaterais e tem como foco a privatização da esfera pública. Um desses organismos, o Banco Mundial, estimula, conforme Dourado (2002, p. 240), a

[...] implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições estatais, que permitam alterações e arranjos jurídico-institucionais, visando a busca de novas fontes de recursos junto a iniciativa privada sob o argumento da necessária diversificação das fontes de recursos.

Oliveira e Adrião (2007, p. 83) assinalam que, além de promover a reestruturação completa da educação superior, a LDB/1996 “[...] ampliou a ação do setor privado, alterando de maneira significativa a identidade das IFES, procurando tornar a educação um bem ou um ‘produto’, que os ‘clientes’ adquirem no mercado universitário”. O fato de a LDB/1996 ter sido criada em uma sociedade estruturada em classes não passou despercebido por Fernandes (1995 *apud* LOBO NETO, 2010, [n.p.]), para quem “[...] a hegemonia política da classe dominante se afirma por todos os meios – mais, ou menos, legítimos”.

As reflexões de todos esses autores ratificam, portanto, o viés instrumental-merco-economicista de qualidade da educação e da educação superior e a distância na LDB/1996.

4.3.2 Planos Nacionais de Educação

4.3.2.1 Plano Nacional de Educação 2001-2011

O Plano Nacional de Educação 2001-2011 (PNE), como princípio constitucional, ampara-se no art. 214 da CF/1988, que determina a sua elaboração plurianual, e no art. 9º, inciso I, da LDB/1996, que orienta sobre sua efetividade. Essa vinculação do PNE à Constituição Federal e à LDB é considerada positiva por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 159), por propiciar “[...] a continuidade das políticas educacionais independentemente do governo, caracterizando-o mais como plano de Estado do que como plano governamental, o que é uma das vantagens de sua aprovação como lei”.

Sobre o processo de formulação do PNE 2001-2011, Aguiar (2010) pontua que as ações principiaram pelos setores organizados da sociedade civil, com destaque para o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Foi essa mobilização, conforme a autora, que deu origem ao plano denominado PNE da Sociedade Brasileira, implementado pelo Projeto de Lei (PL) n.º 4.155/1998. Ainda de acordo com a autora, o PL n.º 4.173/1998, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e encaminhado

ao Congresso Nacional, tramitou como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira. Aguiar (2010) também aponta o posicionamento de atores públicos contra o projeto do Executivo anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, representados por entidades como a ANPEd (1997), e afirma que a elaboração de um Plano Nacional de Educação exige um processo participativo com amplos setores da sociedade brasileira, erigindo a educação como política social.

O processo de elaboração do PNE 2001-2011 ocorreu, portanto, no embate entre dois projetos: o PNE da Sociedade Brasileira e o PL n.º 4.173/1998 do Executivo. Para Dourado (2011, p. 25), ambas as propostas apresentavam “[...] concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas”. Mas Valente e Romano (2002) destacam que essa disputa não representava apenas visões opostas no campo educacional, e sim dois projetos conflitantes de país, ou seja, de um lado estava a representação da luta da sociedade por um projeto democrático e popular e do outro, a do governo, embasado na ideologia das classes dominantes e na defesa do capital financeiro internacional.

De acordo com Aguiar (2010), o PNE da Sociedade Civil foi aprovado pela Câmara de Deputados no dia 14 de junho de 2000, evidenciando a educação como direito social individual. Em contraponto, segundo a estudiosa, o PL n.º 4.173/1998, de autoria do Executivo/MEC, ganhou respaldos, e no ano seguinte foi aprovado e transformado na Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2011. Esse PNE, contudo, sofreu vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, vetos esses que evidenciam, conforme Aguiar (2010, p. 711), “[...] as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social”.

A compreensão desse embate e seu desfecho não se desvincula da realidade vivida no Brasil durante esse período de elaboração e aprovação do PNE 2001-2011. Aguiar (2010) sublinha que esse processo teve início em 1997, período de ascensão do neoliberalismo no país, e, por isso, a aprovação do PL n.º 4.155/1998, de autoria da sociedade civil, representou um retrocesso para os interesses capitalistas.

Dourado (2010, p. 679) avalia o PNE 2001-2011 a partir da lógica política de sua tramitação e aprovação pelo Congresso Nacional, e aponta:

Compreender os nexos interinstitucionais de implementação de políticas educacionais, por meio de uma política pública, no caso o PNE, implica destacar que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados),

cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas.

Ainda de acordo com Dourado (2010), a educação não se constitui desvinculada dos contextos sociais, políticos e culturais e de sua relação mais ampla com a sociedade, sendo mediada por tensionamentos históricos entre as classes sociais e os nexos estabelecidos pelo sistema capitalista. Nessa perspectiva, aprofunda-se agora a análise em questões específicas do objeto deste estudo, a qualidade da educação superior e a distância, tendo a compreensão de que, conforme pontua Dourado (2010, p. 681), “[...] a avaliação do PNE, nessa ótica [do campo de disputa em contexto neoliberal], implica compreender esse tensionamento entre a dinâmica política e organizativa mais ampla”.

Busca-se, assim, identificar o que o PNE 2001-2011 revela sobre a educação superior e a distância. Ao analisar o documento, constata-se que foram elaboradas diretrizes para cada nível, etapa e modalidade de ensino, sendo desenvolvidos objetivos e metas que os contemplassem. A respeito da educação superior, o Plano Nacional de 2001-2011 estabelece que “[...] a diretriz básica para o bom desempenho desse segmento é a autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (BRASIL, 2001, [n.p.]). Assim, para esse nível de ensino foram instituídas 35 metas, sendo que quatro delas, que tratavam do seu financiamento, foram vetadas pelo presidente FHC.

Na amplitude da educação a distância, o PNE 2001-2011 apresenta a modalidade como uma estratégia de democratização do ensino superior, e estabelece 22 objetivos e metas para sua implementação. De acordo com Nogueira (2011, p. 5), esses objetivos e metas dizem respeito “[...] à regulamentação e qualidade da EaD, infra-estrutura e novas tecnologias, e, principalmente, democratização do acesso”. Entre esses objetivos, está o estabelecimento de “[...] 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” (BRASIL, 2001, [n.p.]).

Observa-se um certo tecnicismo desse documento em relação à EaD, sobretudo quando destaca que “[...] os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, **um meio auxiliar de indiscutível eficácia**” (BRASIL, 2001, [n.p.], grifo nosso). Essa percepção determina um olhar técnico sobre a educação a distância, pois, segundo Arruda, E. e Arruda, D. (2015), ocorre uma valorização dos meios e das tecnologias em detrimento dos processos acadêmico-pedagógicos. Aprofundando as análises, os autores sublinham que o uso das

palavras “[...] ‘meio auxiliar’ leva a uma interpretação perigosa da EaD como uma forma de ‘tampar’ os buracos históricos da falta de acesso ao Ensino Superior no Brasil” (ARRUDA, E.; ARRUDA, D., 2015, p. 324).

E sobre a qualidade da educação superior e a distância? Ao retomar o processo histórico de formulação e tomadas de decisões para a instituição do PNE 2001-2011, visualiza-se o campo de embate que se constituiu em torno desse projeto apontando as concepções antagônicas em disputas nesse processo e que inferiram também na constituição das perspectivas de qualidade para a EaD, revelando-se com tendências ora sociais, ora mercadológicas e economicistas.

Como avanço da perspectiva social, destaca-se o item 4.2 do PNE 2001-2011, que considera o ensino, a pesquisa e a extensão como “[...] o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País”, e cuja manutenção só será possível com “o fortalecimento do setor público” (BRASIL, 2001, [n. p.]). Ainda nessa perspectiva, o documento leva em consideração que as rápidas transformações pelas quais passa o mundo contemporâneo “[...] destinam às universidades o desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de relevância, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 2001, [n. p.]). Observa-se que, mesmo constituído em meio a amplo tensionamento, prevaleceram no texto do PNE 2001-2011 algumas pautas da agenda formulada pela sociedade civil, por exemplo, a compreensão de que as universidades públicas são indispensáveis para a superação das desigualdades sociais. É nesse sentido que o documento defende a “[...] necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições” (BRASIL, 2011, [n. p.]).

Apesar das restrições sofridas durante a tramitação da proposta, Aguiar (2010) ressalta que o PNE incorporou algumas das demandas históricas da população brasileira. Nesse sentido, esta pesquisa constatou: a) a garantia constitucional do PNE; b) o reconhecimento do ensino, da pesquisa e da extensão como requisitos para uma educação de qualidade; c) a afirmação da universidade pública como mecanismo de minimização das desigualdades sociais; d) o estabelecimento do ensino superior em instituições públicas como fator de qualidade, o que implica na reestruturação e ampliação dessas instituições.

Mas em contraposição ao projeto apresentado pela sociedade civil, o PNE aprovado traz alguns indicativos da concepção instrumental de qualidade na qual se baliza a educação e ainda a educação a distância, tais como a ênfase à eficiência, ao se referir à EaD; o estabelecimento das tecnologias como mecanismo de melhoria do ensino; os vetos às metas destinadas ao

financiamento; as referências à parceria público-privado. Soma-se a esses itens, conforme pontua Dourado (2008, p. 243), “[...] a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que, certamente, resultará na concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino”.

Sob a perspectiva social, portanto, a ausência de estruturas concretas de financiamento já esvazia esse documento dessa perspectiva, pois, conforme Flach (2012, p. 14), “[...] quando se pensa em uma educação voltada para a qualidade social, faz-se necessário entendê-la como um conjunto de condições e ações que possibilita sua concretização na prática da política educacional”. Segundo a autora, esse conjunto de condições e ações se traduzem em eixos indicadores da qualidade social e que podem ser identificados na educação. Entre elas, são citados: a participação de todos na gestão, o direito de cidadania, e a valorização dos trabalhadores em educação e, particularmente, os recursos adequados aplicados nos processos educacionais.

Bertolin (2009) aponta o uso do termo eficiência como direcionador das atividades educacionais e o enxugamento ou a ausência de financiamento público como característica da qualidade economicista. Sobre o apelo ao uso das tecnologias, Medeiros (2012) vê nele a influência dos organismos multilaterais e de empresas multinacionais disseminadoras do uso das principais TIC no processo de utilização na educação, na educação a distância e na formulação de políticas públicas setoriais, o que, segundo a autora, fomentaria os interesses privatistas. Por fim, sobre o estabelecimento da parceria público-privada, Cária e Andrade (2015) apontam que essa é uma expressão da qualidade mercadológica.

Diante destas constatações, considera-se que, em algumas pautas e mantendo pequenas marcas das demandas da sociedade civil, o PNE 2001-2011 concebe a qualidade da educação superior e a distância com características polissêmicas. Essa conclusão baseia-se no fato de o PNE 2001-2011 trazer indicativos próprios da qualidade crítico-socialmente-referenciada, tais como: o aumento global do coeficiente da população escolarizada; a melhora da qualidade da educação em sua amplitude; a diminuição das desigualdades sociais e regionais, no que se refere ao acesso e à permanência no ensino superior público; e a democratização da gestão desse nível educacional. Mas considerados os aspectos concernentes à educação a distância e as questões relacionadas aos recursos financeiros, previamente situados, verifica-se a qualidade sob uma aceção instrumental-merco-economicista.

4.3.2.2 Plano Nacional de Educação 2014-2024

A referência à qualidade da educação e da educação superior a distância conquistou espaços nos documentos e políticas educacionais no Brasil ao longo dos tempos. Essa temática esteve presente no PNE 2001-2011 e pode ser vislumbrada no PNE 2014-2024. Sobre esse último plano, Dourado (2016, p. 20) indica que sua compreensão como epicentro das políticas públicas educacionais possibilitaria “[...] um avanço, a despeito de alguns limites e ambiguidades do texto aprovado”. O autor aponta ainda para a necessária busca pela efetivação das metas e estratégias que constituem esse PNE, bem como por sua materialização como política de Estado.

Nesse sentido, Oliveira e Dourado (2017) lembram que em 2010 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 8.035, que tratava do PNE, e que demandou discussões por mais de três anos, embaladas por muitos debates entre vários atores com interesses diversificados. Em 2014, após muitas discussões, foi aprovada a Lei n.º 13.005, que institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, mas, de acordo com Dourado, Santos e Moraes (2017, p. 181), “o projeto encaminhado pelo Executivo sofreu um conjunto de modificações, graças à forte participação da sociedade civil”.

Dourado, Santos e Moraes (2017) afirmam ainda que, com a mobilização em torno da formulação desse documento, instituiu-se um novo campo de embates e disputas entre atores representantes de frentes antagônicas, mas destacam que os defensores da escola pública laica e de qualidade para todos obtiveram ganhos expressivos, enquanto outras questões deixaram a desejar. Os pesquisadores apontam que o setor privado obteve êxito em determinadas reivindicações, principalmente no que diz respeito ao financiamento público, e, ainda, à ausência de metas explícitas para a EaD nessa lei.

O PNE 2014-2024 torna-se um campo de disputas, já que cada meta e estratégia está imbricada com interesses diversos. Oliveira e Dourado (2017) afirmam que a Lei n.º 13.005/2014 trouxe à tona, portanto, a discussão sobre qual seria o melhor modelo de educação superior para o país. De acordo com os autores, o foco da discussão transita entre o modelo da universidade plena, de ensino, pesquisa e extensão, e o modelo diferenciado de expansão inclusiva de massa.

O PNE 2014-2024 apresenta importantes orientações para a educação brasileira e também para a educação superior e a distância. Sobre o assunto, o Parecer CNE/CES afirma que, ao estabelecer “[...] os nexos constituintes e constitutivos para as políticas educacionais,

devem ser consideradas na educação em geral e, em particular, na oferta de cursos e programas de educação superior na modalidade EaD” (BRASIL, 2015d, p. 29).

Avançando nas análises, identifica-se que o PNE 2014-2024 incentiva a expansão com qualidade da educação superior e, por conseguinte, da educação superior a distância. Tal observação pode ser verificada na meta 12, que foca particularmente a educação superior e fixa como objetivo aumentar a taxa bruta de matrícula em 50% e a líquida em 33% da população de 18 a 24 anos. A ênfase na qualidade volta-se para a oferta e a expansão de pelo menos 40% das novas matrículas no segmento público.

Cabe destaque também à estratégia 12.14, que propõe mapear e fomentar a formação de pessoal de nível superior, em especial, a que se refere à formação nas áreas de Ciências e Matemática, considerando a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2014).

Na estratégia 12.18, o documento propõe:

Estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica (BRASIL, 2014, p. 75).

Ainda no que diz respeito à meta 12, a estratégia 12.19 enfatiza a qualidade de decisão e a diminuição dos prazos relativos aos processos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, credenciamento ou recredenciamento no âmbito do sistema federal de ensino. Já as metas 13 e 14, conforme Oliveira e Dourado (2017), tratam da qualidade da educação superior na graduação e na pós-graduação, e indicam que a melhoria da qualidade desse nível educacional implica, também, a ampliação do número de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício. Nessa direção, a estratégia 13.4 propõe:

Promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos(as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência (BRASIL, 2014, p. 76).

Ainda nessa mesma vertente, a estratégia 13.5 objetiva elevar o padrão de qualidade das universidades, visando direcionar sua atividade para a realização efetiva de pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Levando em consideração a amplitude de tais metas e estratégias, cabe citar ainda a meta 20, que visa a “[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014, p. 84). A questão da qualidade perpassa todo o documento, abordando especificidades relacionadas à educação básica e superior; entretanto, no que concerne à educação a distância, constata-se a ausência de metas que tratem especificamente dessa modalidade, que só surge, portanto, indiretamente em metas que tratam de outros temas.

A análise em questão requer algumas reflexões sobre o PL n.º 8.035/2010 e a Lei n.º 13.005/2014, no que diz respeito às alterações das estratégias para a EaD, foco deste estudo. O Quadro 25 a seguir, auxilia-nos a aprofundarmos esta reflexão.

Quadro 25 - Quadro comparativo das estratégias sobre a EaD na educação superior no PL n.º 8.035/2010 e no PNE aprovado (Lei n.º 13.005/2014) (continua)

PL n.º 8.035/2010	Lei n.º 13.005/2014
12.2) Ampliar a oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional.	12.2). Ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uniformizando a expansão no território nacional.
	12.20). Ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino

	Superior (Fies), de que trata a Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
14.4) Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil.	14.4). Expandir a oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> , utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância.

Fonte: Dourado, Santos e Moraes (2017). (conclusão)

A partir dos apontamentos apresentados no Quadro 24, passa-se a fazer comparações entre o que dispõe o PL n.º 8.035/2010 e PNE 2014-2024. A estratégia 12.2, por exemplo, que prevê a ampliação das vagas, não sofreu alterações. Essa estratégia foi criada para contribuir com a efetividade da meta 12, que dispõe sobre os percentuais almejados para a expansão da educação superior: 50% da taxa bruta de matrículas e 33% da taxa líquida, conforme visto anteriormente.

Nesse contexto cabe citar Amaral (2016), que analisa a Emenda Constitucional n.º 241/2016⁵⁰, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF) no Brasil para os vinte anos seguintes, o que significa congelar, nos valores de 2016, as despesas primárias dos gastos públicos por duas décadas. No caso de virem a ser reajustados, os índices seriam os da inflação do ano anterior. O autor evidencia que, com as restrições impostas por esse regime fiscal de longa duração, foram inviabilizados os meios para que se cumpram as metas do PNE 2014-2024.

Ao pesquisar sobre a possibilidade de cumprimento da meta 12, Amaral (2017) afirma que a expansão das matrículas exigiria que os recursos destinados às instituições de ensino superior fossem dobrados de 2016 a 2024. Mas o que a realidade tem mostrado é que no quesito

⁵⁰ Essa emenda tramitou no Senado Federal como PEC n.º 55/2016, e foi aprovada como EC n.º 95/2016 (AMARAL, 2017).

financiamento das instituições públicas de ensino houve na verdade um enxugamento dos recursos, e não um aumento deles.

Observa-se que a meta 12 do PNE e a estratégia 12.2 representam um desafio já em suas formulações, contudo, em face da realidade imposta pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, no que concerne à longa restrição fiscal, tornou-se impossível sua concretização, já que a efetivação dessa meta e estratégia estava vinculada aos recursos financeiros.

No que se refere à estratégia 12.20 – que dispõe sobre a ampliação do financiamento do Prouni e do Fies para estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância e com avaliação positiva –, nota-se que ela foi acrescentada ao documento final depois de ser responsável por uma das maiores discussões do PNE 2014-2024. A inclusão dessa estratégia foi uma vitória do empresariado educacional, por garantir investimento público em instituições privadas. Verifica-se nessa estratégia a busca efetiva pela mercantilização da educação.

Gentili (2001, p. 75) discorre sobre a dinâmica privatista da educação, destacando três modalidades institucionais complementares no que concerne ao financiamento e fornecimento educacional: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total). Conforme o autor, “[...] a dinâmica privatizadora nos âmbitos educacionais dista muito de apresentar-se de forma clara e transparente” (p. 72).

Com relação à estratégia 14.4, verifica-se que foi suprimida a parte referente à Universidade Aberta do Brasil, revelando o esvaziamento dessa meta na amplitude das instituições públicas, uma vez que, no Brasil, o maior programa de oferta em EaD pública se constitui por meio da UAB. O PNE aprovado privilegia, mais uma vez, a ascensão do setor privado também na oferta de pós-graduação *stricto sensu*.

Sobre as três estratégias analisadas até aqui (12.2, 12.20 e 14.4), verifica-se a privatização da educação superior, a partir do simulacro da democratização desse nível educacional por meio da EaD. A privatização do financiamento público e a probabilidade de expansão da educação a distância privada também na pós-graduação *stricto sensu*, características comuns a todas elas, são exemplos da democratização nas estratégias em tela. Nesse sentido, vale lembrar que a qualidade da EaD, na perspectiva mercadológica, “[...] se apresenta, [...] sob a máscara do direito à educação de qualidade e da democratização, como princípio de cidadania” (CÁRIA; ANDRADE, 2015, p. 26736).

Assim, no que concerne à especificidade da qualidade da educação superior a distância no PNE 2014-2024, verifica-se que o documento privilegia a perspectiva mercadológica. Contudo, se analisadas as metas e estratégias para a educação superior, constata-se que, ao tratar desse nível educacional, o documento coloca ênfase: na qualidade da oferta; na expansão e na reestruturação das instituições estaduais e municipais públicas, cujo ensino deve ser gratuito; no elevado padrão de qualidade das universidades; na realização de pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*; e na importância da ampliação do investimento público em educação pública. O PNE revela assim, como visto anteriormente, uma perspectiva de qualidade polissêmica, pois se constitui nos tensionamentos que o efetivaram.

Dourado (2016) assegura, contudo, que o estabelecimento de uma lei não implica diretamente em sua materialização e efetividade, e que, por isso, os principais desafios, no que concerne à instituição da qualidade em amplitude social no plano em vigência, constituem-se no próprio

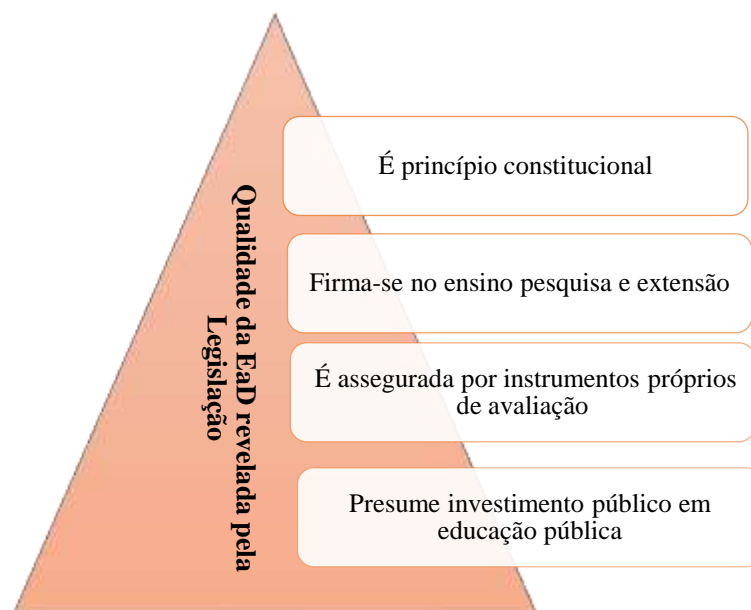
[...] processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação (p. 20).

O PNE 2014-2024 revela certamente uma acepção de qualidade mercadológica no que concerne à EaD, todavia, em sua amplitude são reveladas conquistas importantes no âmbito da qualidade social, dentre elas, a previsão de recursos que viabilizariam a efetivação de seus propósitos; entretanto, nota-se que a Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016 inviabilizou sua materialização.

A partir destas análises, serão tecidas considerações sobre os aspectos comuns⁵¹ que envolvem a qualidade da educação e da educação superior a distância nos atos normativos apresentados anteriormente, ou seja, a CF/1988, a LDB/1996 e os PNE 2001-2011 e 2014-2024, conforme sintetizados na Figura 22 a seguir.

Figura 22 - Itens revelados sobre a qualidade social da educação superior e a distância em atos normativos nacionais

⁵¹ A palavra “comum” é utilizada a partir do princípio interpretativo das normas jurídicas, que, a respeito dos princípios consagrados constitucionalmente, indica que servem como objeto da interpretação constitucional e como diretriz para a atividade interpretativa, visando nortear a opção de interpretação (BASTOS, C., 2000).



Fonte: Elaborada pela autora.

A partir das análises anteriores, verifica-se que a Constituição Federal, a LDB/1996 e o PNE 2014-2024 consagram: 1) o princípio da qualidade da educação como faceta do direito educacional; 2) as dimensões da qualidade da educação superior e da educação superior a distância na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; 3) a necessidade da constituição de instrumentos próprios de avaliação; 4) o investimento público em instituições públicas, base para a garantia da qualidade da educação. Essas questões serão retomadas em subseções posteriores, quando se discutirá o que os atos normativos velam sobre a qualidade da educação superior e a distância. A partir do exposto, prossegue-se com as reflexões, tomando para análise os documentos específicos para a EaD.

4.3.3 Decretos que regulamentam o art. 80 da LDB/1996

Nesta subseção, a proposta é analisar os três principais decretos que regulamentam o art. 80 da Lei n.º 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional: o Decreto n.º 2.494/1998, o primeiro ato normativo destinado para a área, que traz o conceito de EaD e define as condições para o funcionamento desta no Brasil; o Decreto n.º 5.622/2005, que revoga o decreto anterior e apresenta novas condições para o oferecimento de educação a distância no país; e o Decreto n.º 9.057/2017, que revoga o decreto anterior e traz modificações dos padrões de oferta, credenciamento e credenciamento para a educação a distância. Nessa estrutura, serão também considerados os Decretos n.º 2.561/1988, que altera a redação dos artigos 11 e

12 do Decreto n.º 2.494/1998, e o Decreto n.º 6.303/2007, que altera dispositivos do Decreto n.º 5.622/2005.

4.3.3.1 Decretos n.º 2.494/1998 e n.º 2.561/1998

O Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, concebe a educação a distância como

[...] 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 (BRASIL, 1998).

O Quadro 26 a seguir traz algumas reflexões sobre o Decreto n.º 2.494/1998, acrescido das alterações aplicadas pelo Decreto n.º 2.561/1998.

Quadro 26- Decreto n.º 2.494/1998, e alterações aplicadas pelo Decreto n.º 2.561/1998
continua

Artigo	Item	Observações
Art. 1º	Parágrafo único. Os cursos ministrados sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial.	Expõe que esses cursos deverão ser organizados com flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.
Art. 2º	Os cursos a distância que conferem certificado ou diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos do ensino médio, da educação profissional e de graduação serão oferecidos por instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas para esse fim, nos termos deste Decreto e conforme exigências a serem estabelecidas em ato próprio expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.	<p>A qualidade é citada apenas nos seguintes parágrafos do art. 2º:</p> <p>§ 4º O credenciamento das Instituições e a autorização dos cursos serão limitados a cinco anos, podendo ser renovados após a avaliação.</p> <p>§ 5º A avaliação de que trata o parágrafo anterior obedecerá a procedimentos, critérios e indicadores de qualidade definidos em ato próprio, a ser expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.</p> <p>§ 6º A falta de atendimento aos padrões de qualidade e a ocorrência de irregularidade de qualquer ordem serão objeto de diligências, sindicância, e, se for o caso, de processo administrativo que vise a apurá-los, sustentando-se, de imediato, a tramitação de</p>

		pleitos de interesse da instituição, podendo ainda acarretar-lhe o descredenciamento.
Art. 6	Art. 6º Os certificados e diplomas de cursos a distância emitidos por instituições estrangeiras, mesmo quando realizados em cooperação com instituições sediadas no Brasil, deverão ser revalidados para gerarem efeitos legais, de acordo com as normas vigentes para o ensino presencial.	
Art.11	Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecido nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o § 1º do art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional e de ensino superior dos demais sistemas.	Alterações no art. 11 do Decreto n.º 2.561/1988 “Art. 11. Fica delegada competência ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, em conformidade ao estabelecido nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, para promover os atos de credenciamento de que trata o § 1º do art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional em nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas.” (NR).
Art.12	Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que o art. 8º da Lei n.º 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos e ensino médio.	Alterações no art. 12 do Decreto n.º 2.561/1988 “Art. 12. Fica delegada competência às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino de que trata o art. 8º da Lei n.º 9.394, de 1996, para promover os atos de credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância dirigidos à educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico.” (NR).”

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

A análise permite constatar que o Decreto nº 2.494/1998 representa certo avanço no que diz respeito à qualidade da educação no seu sentido normativo, contudo, no sentido conceitual, apresenta um conceito de EaD centrado na autoaprendizagem. Também estabelece as formas de credenciamento e avaliação da modalidade, contudo, ainda está desprovido de alguns mecanismos necessários para a oferta de cursos em EaD com qualidade social, tais como a regulamentação da autorização de cursos e indicadores de qualidade.

A normativa em questão cita o termo qualidade duas vezes, ambas no art. 2º: a primeira, no § 5º, relaciona qualidade à avaliação e a indicadores, enquanto a segunda, no § 6º, aborda o atendimento aos padrões de qualidade, evidenciando que as irregularidades serão objeto de diligências e sindicância. Nota-se que esse decreto condiciona a qualidade da EaD aos processos avaliativos e não avança na definição dos padrões de qualidade mencionados.

Observa-se também que o Decreto nº 2.494/1998, ao conceituar a EaD como autoaprendizagem, atribui à modalidade uma característica técnica, evidenciando o suporte em detrimento da mediação docente. Arruda, E. e Arruda, D. (2015, p. 324) destacam que o decreto em questão “[...] apresenta, ainda, 13 artigos com uma redação que abriu muitas brechas para ofertas de cursos superiores de qualidade duvidosa”. Os autores pontuam que a forma como esse ato normativo se estrutura e se apresenta evidencia que o foco era elevar os índices de acesso à educação superior, que até então eram muito baixos; todavia, por sua redação controversa e confusa, facilitou a expansão das instituições privadas de ensino “[...] na perspectiva da diminuição de custos referentes à oferta de cursos superiores” (p. 324). Ainda conforme Arruda, E. e Arruda, D. (2015, p. 324), “[...] a compreensão da EaD como processo de ‘autoaprendizagem’ incorria na baixa valorização dos docentes e na centralidade em materiais didáticos como elementos mediadores da educação”.

Verificam-se ainda, nessa legislação, fragilidades quanto às questões relacionadas à estrutura física das instituições de educação e também à abordagem a padrões de qualidade sem, contudo, os estabelecer. Conforme Arruda, E. e Arruda, D. (2015, p. 324), o decreto indica que as irregularidades serão alvo de diligência e sindicância, todavia, “[...] a sua fiscalização praticamente inexistente, por não haver legislação específica”.

Nesse quadro, é possível constatar que o Decreto n.º 2.494/1998 buscava contribuir para a efetivação da educação a distância no país, contudo, apresentava algumas lacunas, dentre elas, a incapacidade de regulamentar a modalidade segundo padrões específicos de qualidade social. O caráter expansionista privatista da EaD obedecia a orientações de organismos multilaterais, conforme já apontado.

Sua abordagem conceitual – calcada em uma base epistemológica tecnicista que, conforme Lobo (2011), delega à EaD um caráter gerencial –, busca garantir, por meio do uso das tecnologias, a eficiência e a eficácia do processo de aprendizagem e o estabelecimento da qualidade ancorada apenas em princípios avaliativos. Para Morosini (2009), a avaliação da qualidade da educação superior no Brasil ancora-se nas orientações de organismos multilaterais e se apresenta como uma adequação aos fins. Essas questões evidenciam que a qualidade da

educação superior a distância configura-se nesse ato normativo em amplitude instrumental-merco-economicista.

4.3.3.2 Decretos n.º 5.622/2005 e n.º 6.303/2007

Em dezembro de 2005 foi publicado o Decreto n.º 5.622, que regulamenta o art. 80 da LDB e revoga o Decreto n.º 2.494/1998. Esse Decreto de 2005, de acordo com Perez (2019), inaugura uma nova fase, em que as tecnologias deixam de ser vistas como fim em si mesmas e passam a constituir-se como instrumentos mediadores de um processo construtivo e constituinte entre professor e aluno.

É esse ato normativo que estabelece o novo conceito 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 (BRASIL, 2005, [n. p.]).

O novo conceito de educação a distância configura-se na superação da EaD como autoinstrução, idealizado no Decreto n.º 2.494/1998. O ato normativo de 2005 apresenta com clareza questões relacionadas à organização e ao funcionamento da modalidade e dá ênfase às tecnologias como instrumentos de mediação do conhecimento. Nesse quesito houve um avanço, uma vez que professores e alunos são considerados no texto como sujeitos ativos do processo. O Quadro 27 a seguir apresenta artigos do Decreto n.º 5.622/2005 e das alterações instituídas pelo Decreto n.º 6.303/2007.

Quadro 27 - Itens do Decreto nº 5.622/2005 e alterações no Decreto n.º 6.303/2007
(continua)

Artigo	Item	Observações
Art. 1º	Exige momentos presenciais para avaliação, estágios, defesa de trabalho de conclusão e atividades de laboratório.	Um dos itens mais criticados pelas instituições privadas que ofertam a modalidade.
Art. 2º	Delimita os níveis e modalidades para a oferta.	Aponta as restrições para a educação básica (art. 30).
Art. 3º	Dá equivalência à duração dos cursos presenciais e a distância.	Sem distinção entre diplomas de cursos superiores presenciais e a distância (art. 5º)

Art. 6º	Estabelece a necessidade de análise e homologação para os acordos de cooperação, consórcios, parcerias e convênios.	É de grande importância este artigo, pois, ao normatizar as exigências, faculta-se a possibilidade de convênios e acordos de cooperação, requerendo sempre uma IES credenciada como responsável pela oferta e certificação e pelas condições objetivas para a oferta da modalidade.
Art. 7º	Determina que o Ministério da Educação deve articular-se com os sistemas de ensino a fim de padronizar os procedimentos para credenciamentos, ao mesmo tempo centralizando os atos de credenciamento no Executivo.	Os sistemas de ensino, em regime de colaboração, organizarão e manterão sistemas de informação abertos ao público com os dados de credenciamento e renovação de credenciamento institucional; autorização e renovação de autorização de cursos ou programas a distância.
Art. 9º	Abre a possibilidade para centros de pesquisa oferecerem cursos de especialização, mestrado, doutorado e educação profissional a distância.	Tal artigo remete à excepcionalidade de credenciamento a instituições de pesquisa científica e tecnológica de comprovada excelência
Art.10	Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior	<p>Alterações no art. 10 do Decreto n.º 6.303/2007</p> <p>Acrescenta</p> <p>§ 1º Trata do ato de credenciamento [...]</p> <p>§ 3º Trata do requerimento de ampliação da abrangência de atuação</p> <p>§ 4º Trata dos documentos para pedido de aditamento</p> <p>§ 5º Trata das despesas de pedido de aditamento visando o funcionamento de polo de apoio presencial no exterior</p> <p>§ 6º Trata do pedido de ampliação da abrangência de atuação</p> <p>§ 7º Trata da oferta de educação superior por instituições integrantes dos sistemas estaduais⁵²</p>
Art.12	O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado no órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos: [...] c) polos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no país ou no exterior, poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso.	<p>Alterações no art. 12 do Decreto n.º 6.303/2007</p> <p>Modifica o conceito de polo</p> <p>c) polo 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.</p> <p>E acrescenta</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º O credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação <i>lato sensu</i> ficará limitado a esse nível.</p>

⁵² Alguns parágrafos e alíneas não foram transcritos na íntegra por causa da extensão do conteúdo.

		<p>§ 3º A instituição credenciada exclusivamente para a oferta de pós-graduação <i>lato sensu</i> a distância poderá requerer a ampliação da abrangência acadêmica, na forma de aditamento ao ato de credenciamento.</p>
Art.13	Aponta os itens necessários aos projetos pedagógicos.	Tais definições são cruciais para o efetivo processo de formação dos estudantes à medida que traduzem a identidade da instituição e de seu projeto formativo.
Art.14	<p>O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade de até cinco anos, podendo ser renovado mediante novo processo de avaliação.</p> <p>§ 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada, nesse período, a transferência dos cursos e da instituição para outra mantenedora.</p> <p>§ 3º As renovações de credenciamento de instituições deverão ser solicitadas no período definido pela legislação em vigor e serão concedidas por prazo limitado, não superior a cinco anos.</p>	<p>Alterações no art. 14 do Decreto n.º 6.303/2007</p> <p>Art. 14. Condiciona o credenciamento de instituição o Decreto n.º 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação.</p> <p>§ 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição.</p> <p>Suprime a parte “e da instituição para outra mantenedora”.</p> <p>§ 3º Condiciona os pedidos de credenciamento e reconhecimentos aos termos do Decreto n.º 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação.</p>
	<p>Art. 15. O ato de credenciamento de instituições para a oferta de cursos ou programas a distância definirá a abrangência de sua atuação no território nacional, a partir da capacidade institucional para a oferta de cursos ou programas, considerando as normas dos respectivos sistemas de ensino.</p> <p>§ 1º A solicitação de ampliação da área de abrangência da instituição credenciada para a oferta de cursos superiores a distância deverá ser feita ao órgão responsável do Ministério da Educação.</p> <p>§ 2º As manifestações emitidas sobre credenciamento e renovação de credenciamento de que trata este artigo são passíveis de recurso ao órgão normativo do respectivo sistema de ensino</p>	<p>Alterações no art. 15 do Decreto n.º 6.303/2007</p> <p>Art. 15. Os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância de instituições integrantes do sistema federal deve tramitar nos órgãos próprios do Ministério da Educação.</p> <p>O § 1º direciona os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e supervisão de cursos oferecidos por instituições estaduais aos órgãos estaduais competentes.</p> <p>Modificado na íntegra</p> <p>§ 2º Os cursos das instituições integrantes dos sistemas estaduais cujas atividades presenciais obrigatórias forem realizadas em polos de apoio presencial fora do estado sujeitam-se a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento pelas autoridades competentes do sistema federal.</p> <p>Acrescentado</p> <p>§ 3º A oferta de curso reconhecido na modalidade presencial, ainda que análogo ao curso a distância proposto, não dispensa a instituição do requerimento específico de autorização, quando for o caso, e</p>

		reconhecimento para cada um dos cursos, perante as autoridades competente.” (NR)
Art.23.	Reconhece a necessidade de alguns pedidos de autorização de cursos passarem por seus respectivos conselhos, como os cursos de Medicina, Direito, Odontologia e Psicologia.	
Art. 25.	Os cursos e programas de mestrado e doutorado a distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor.	Alterações no art. 25 do Decreto n.º 6.303/2007 Acrescenta § 2º, que atribui à Capes a responsabilidade de editar as normas complementares a este Decreto, no âmbito da pós-graduação <i>stricto sensu</i> .

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos Decretos n.º 5.622/2005 e n.º 6.303/2007. (conclusão)

O Decreto n.º 5.622/2005 apresenta avanços em relação à normatização da oferta de cursos em EaD com qualidade, efetivada em perspectivas crítico-socialmente-referenciadas. Nesse sentido, averigua-se que o documento só cita o termo qualidade uma única vez, quando valida os Referenciais de Qualidade do MEC. Apesar disso, avança na concretude da qualidade na vertente social e concebe a EaD como modalidade educativa (BRASIL, 2015d, p. 12). O Parecer CNE/CES n.º 564/2015 sublinha que o ato normativo n.º 5.622/2005, além de ratificar a educação a distância como uma modalidade educativa, aponta as tecnologias como mediação pedagógica. Acrescenta ainda que, no Decreto em questão, a “[...] EaD está submetida aos marcos referenciais, legais e de qualidade para a educação” (BRASIL, 2015d, p. 13).

Ainda visando o aprimoramento da modalidade, é baixado o Decreto n.º 6.303/2007, que, conforme destacado no Quadro 26 promove alterações significativas visando a melhoria da oferta da EaD. Observa-se que alguns artigos foram alterados e parágrafos e alíneas, modificados ou acrescentados. Em observância à qualidade da educação ofertada, esse decreto imputa à organização metodológica da EaD a obrigatoriedade de momentos presenciais para a realização de avaliações, o cumprimento de estágios previstos na proposta curricular, a defesa de trabalhos de conclusão de curso, e atividades de laboratório, desde que constantes no currículo do curso.

Somadas às observações sobre a constituição, manutenção e supervisão dos atos de credenciamento e a obrigatoriedade das atividades presenciais estabelecidas pelo decreto de 2007, são identificadas ainda, no decreto anterior (n.º 5.622/2005), questões relacionadas com a qualidade social da EaD, que conversam como os indicadores propostos, denominados, por Lima e Alonso (2019), níveis e dimensões de análise de qualidade na oferta de formação a

distância. Ao tratar da dimensão política e institucional, as pesquisadoras esclarecem que os documentos institucionais são responsáveis pela articulação, presença, definição, uso e clareza dos objetivos da EaD, e citam o plano de desenvolvimento institucional, o estatuto, o regimento das instituições, a equipe multidisciplinar e outros como indicadores de qualidade em dimensão das políticas e diretrizes institucionais em nível meso.

O art. 12 do Decreto n.º 5.622/2005, ao tratar do pedido de credenciamento, indica que esse deverá ser formalizado no órgão responsável, mediante a apresentação de documentos, dentre os quais destacam-se aqui os seguintes: o “plano de desenvolvimento institucional,[...]; o estatuto da universidade [...] ou o regimento da instituição isolada de educação superior; e o projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância”(BRASIL, 2005). Além desses documentos, as instituições devem também: garantir a manutenção de um corpo técnico e administrativo qualificado, e apresentar um corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância. A partir dessas considerações, nota-se que os Decretos n.º 5.622/2005 e n.º 6.303/2007 revelam a qualidade da EaD em bases crítico-socialmente-referenciadas.

Depois desses decretos, outros atos normativos foram baixados, dentre eles, os já mencionados Referenciais de Qualidade do MEC, as diretrizes nacionais para a EaD e outros. Lima e Assis (2018, p. 11), depois de compararem a gestão do presidente Temer com as dos presidentes petistas, afirmam que os governos Lula e Dilma, “[...] mesmo com a crítica da manutenção de algumas das políticas oriundas desse modelo neoliberal, focaram suas regulamentações no acompanhamento e desenvolvimento da modalidade com mais qualidade”.

Ao discorrer sobre qualidade em perspectiva crítica, Flach (2012, p. 9) afirma que esse atributo se evidencia claramente como meta central do projeto político dos “[...] governos de oposição ao governo central, fundamentando-se em direitos sociais de cidadania, e na qual a qualidade educacional buscada deve superar o modelo empresarial e se voltar para os interesses da maioria, representada pela classe trabalhadora”. A autora indica que, nesse sentido, formase uma outra concepção de qualidade, a qualidade social da educação.

Quando em 2016 a presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente, sofre *impeachment* e é sucedida por seu vice, Michel Temer, houve uma guinada na condução da política educacional no país. Lima e Assis (2018, p. 11) indicam que “[...] o governo da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff (DILMA, 2011-2014 e 2015-08/2016) vai ao encontro da meta-polície de Lula e [...] o mandato atual do presidente Michel Miguel Elias Temer (TEMER, 08/2016 – atual) vai ao encontro da meta-polície de FHC”. Nesse sentido, as autoras apontam

o retrocesso que representa a política neoliberal para a EaD com o então governo Temer.

4.3.3.3 Decreto n.º 9.057/2017

Doze anos após a implementação do Decreto n.º 5.622/2005, a modalidade a distância da educação passa a ser regulamentada pelo Decreto n.º 9.057/2017. Nele, a EaD é considerada como uma

[...] 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 (BRASIL, 2017b, p. 1).

O ato normativo em questão apresenta um conceito de EaD que vislumbra uma acepção de qualidade crítico-socialmente-referenciada. Não obstante e antagonicamente ao que o conceito apresenta, as disposições expressas no documento colaboram para a expansão do mercado educacional e a propagação da EaD privada. Abaixo, apresentam-se no Quadro 28 algumas reflexões sobre o Decreto n.º 9.057/2017.

Quadro 28 - Itens do Decreto n.º 9.057/2017 (continua)

Artigo	Item	Observações
Art. 2º	A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados.	Aprofunda a questão expansionista e mercadológica da EaD.
Art. 3º	A criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação	Com a Portaria Normativa n.º 11, de 20 de julho de 2017, essa oferta torna-se mais flexibilizada.
Art. 4º	As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos,	Desobriga a realização das atividades presenciais nos polos.

	previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.	
Art.11	As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.	Passa a ser permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação <i>lato sensu</i> na modalidade a distância.
Art.14	As instituições de ensino credenciadas para a oferta de educação superior na modalidade a distância que detenham a prerrogativa de autonomia dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital independem de autorização para o funcionamento de curso superior na modalidade a distância.	Oferta de cursos independe de autorização.
Art.16	A criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional.	A criação de polos fica condicionada à avaliação, podendo ser criados até 250 novos polos por ano.
Art.23	Os processos de credenciamento para a oferta de educação a distância e de autorização de cursos a distância vinculados, em tramitação na data de publicação deste Decreto, cujas avaliações <i>in loco</i> na sede tenham sido concluídas, terão a fase de análise finalizada pela Secretaria competente no Ministério da Educação.	A autorização de cursos a distância vinculados por instituições de ensino detentoras de autonomia, sem avaliação <i>in loco</i> realizada na sede, será arquivada e a autorização ficará a cargo da instituição de ensino, após o credenciamento.

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

A análise do exposto no Quadro 27 remete a Dias Sobrinho (2002, p. 13), para quem “[...] a lógica do mercado está invadindo amplamente o campo educacional”. Como visto, o Decreto n.º 9.057/2017 concedeu autonomia às IES para a criação de polos sem que houvesse a obrigatoriedade da avaliação *in loco* para autorizar seu funcionamento. Da mesma forma, foi concedida permissão para que as IES pudessem ofertar exclusivamente cursos de graduação e

pós-graduação na modalidade a distância, enquanto o decreto anterior previa o credenciamento para a modalidade presencial só depois de efetuado o credenciamento para EaD.

O Decreto n.º 9.057/2017 explicita que as instituições municipais, estaduais e federais estão automaticamente credenciadas para a oferta de graduação na modalidade a distância, desde que esteja previsto no plano de desenvolvimento institucional. Não estabelece obrigatoriedade das atividades presenciais, deixando em aberto a possibilidade de existirem ou não, e flexibiliza as regras quanto ao estabelecimento de parcerias entre instituições de ensino e empresas. Adicionado a esses apontamentos, está o fato de que esse decreto não menciona os Referenciais de Qualidade do MEC, que, conforme já apontado, mesmo possuindo algumas limitações, constituíram-se em importantes instrumentos balizadores da qualidade no sentido social da EaD.

Conforme esboçado por Cunha (2000, p. 181), ao discorrer sobre a flexibilização normativa e a expansão da educação superior, “a facilitação foi a regra”. Por conseguinte, foi evidenciado o claro movimento em prol da expansão da modalidade, sendo que no Brasil, conforme visto anteriormente, o setor que tradicionalmente oferta cursos superiores em EaD é o das instituições privadas. Observa-se, assim, um claro movimento em prol da privatização da modalidade, uma vez que o Decreto n.º 9.057/2017 revela que a qualidade da educação superior e a distância, fomentada em suas bases, constitui-se na perspectiva instrumental-mercoc-economicista.

4.3.4 Atos Normativos para a EaD

Este item tem por objeto analisar atos normativos que regulam a educação superior a distância no Brasil, buscando explicitar o que revelam a respeito da qualidade da educação ofertada nesse nível e modalidade.

4.3.4.1 Parecer CNE/CES n.º 564/2015

Na análise proposta por esta pesquisa, estabeleceu-se estudar a Resolução CNE/CES n.º 1/2016, entretanto, compreende-se que principiar esse processo por reflexões sobre o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 consubstancia bases reflexivas para a análise do documento de 2016, até porque, “[...] pela sua natureza, é mais pormenorizado, explicitando os percursos, as

concepções e proposições, trazendo, no seu escopo, uma proposta de minuta de Resolução” (DOURADO, 2020, p.37). O Parecer relata o processo de estudos e proposições da formulação das diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, realizado por comissão da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.

Ao considerar o documento, verifica-se que a construção desse ato normativo contou com a participação de diversos atores no desenvolvimento dessa ação, dentre eles, “[...] atores institucionais dos setores públicos e privados; entidades da área; secretarias do Ministério da Educação; Capes; Inep; bem como de especialistas, entre outros” (BRASIL, 2015d, p. 2). Segundo Dourado (2020, p. 35), “[...] as polêmicas foram muitas e envolveram questões e concepções diversas”.

Assim, ao passar por diversos tensionamentos e intensa contribuição, o documento foi reestruturado e ampliado “[...] com novos debates e audiências públicas na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, com reuniões e participações de diversas instituições de ensino, associações, entidades e organismos públicos e privados, entre outros” (BRASIL, 2015d, p. 2). Cabe dar ênfase ainda às discussões nas quais a Comissão da Câmara de Educação Superior ganhou protagonismo “[...] ao realizar inúmeras reuniões de trabalho, atividades, estudos, produção e discussão de textos” (BRASIL, 2015d, p. 2).

Em um movimento democrático e pautado pela pesquisa científica, o parecer destaca ter considerado:

As deliberações das Conferências Nacionais de Educação (I Conae 2010 e II Conae 2014, bem como o longo processo de estudos, consultas e discussões, experiências e propostas inovadoras, resultante de pesquisa, indicadores educacionais, avaliações e perspectivas sobre a EaD, como modalidade educativa, tendo em vista, ainda, os desafios para o Estado brasileiro, no sentido de garantir expansão e efetivo padrão de qualidade para a educação superior, no cumprimento das metas do PNE, o que, certamente, vai requerer esforço de políticas educacionais, exigindo maior organicidade, que leve a efeito ações de cooperação e colaboração entre os entes federados e entre as instituições de educação superior e educação básica (BRASIL, 2015d, p. 3).

Com essa citação, verifica-se que a trajetória para a construção de diretrizes para a modalidade a distância representa um avanço na luta pela efetividade da EaD com qualidade social, ao estabelecer fundamentos para a “[...] compreensão de suas demarcações conceituais, dos arranjos institucionais, bem como dos seus limites e potencialidades” (BRASIL, 2015d, p. 3). Dourado (2020, p. 35), ao explicitar os embates constitutivos desse processo, ressalta que “[...] a concepção de EaD [é] entendida por alguns como modalidade e por outros,

entendida como metodologia, sem falar em outros debates acadêmicos e praxiológicos diversos”.

Nesse particular, o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 enfatiza o princípio da EaD como educação que é. Assim, ao tratar da educação superior, indica que a EaD se insere como nível educacional nos mesmos marcos legais vigentes, ou seja, “[...] como modalidade educativa, deve-se instituir e consolidar, a partir das políticas para a educação superior” (BRASIL, 2015d p. 3). O documento em questão, evidencia as possibilidades educativas da modalidade, contudo, indica ainda a necessidade do estabelecimento de “[...] normas orgânicas para a EaD, pautadas, por sua vez, em concepções e elementos fundantes para as políticas de EaD na educação superior, que garantam rigoroso padrão de qualidade” (BRASIL, 2015d, p. 3).

O documento revela também a necessária “[...] consolidação das Diretrizes e Normas, e sua consequente Resolução, objeto da referida Comissão, tendo por eixo a efetiva institucionalização dessa modalidade educativa” (BRASIL, 2015d, p. 3). Por fim, indica que a instituição desse ato normativo, bem como a institucionalização da EaD como modalidade educativa, poderá romper “[...] com as formas, muitas vezes, fragmentadas ou paralelas como a EaD tem se efetivado nas IES” (BRASIL, 2015d, p. 3), constituindo-se, em contraponto, “[...] a partir de uma visão de educação, com qualidade social, para todos” (BRASIL, 2015d, p. 4).

4.3.4.2 Resolução CNE/CES n.º 1/2016

Anteriormente, tratou-se dos atores e do campo de embate que se formou em torno do processo de formulação desse documento (Resolução nº1/2016) e, por meio do Parecer CNE/CES n.º 564/2015, relatou-se o movimento democrático e científico em sua constituição. Agora, ao proceder a análise propriamente dita da Resolução CNE/CES n.º 1/2016, verifica-se de início que o termo qualidade aparece nove vezes nessa normativa. A primeira delas está no capítulo 1º do art. 2º, § 1º, que trata das disposições gerais e específicas da EaD como modalidade, e enfatiza que sua implementação como política institucional é uma prerrogativa para que as IES passem a ofertar programas e/ou cursos superiores por meio da educação a distância, “[...] respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas educacionais vigentes” (BRASIL, 2016a, p. 1). Nessa mesma parte, além de citar o Sinaes, o texto aponta os “[...] padrões e referenciais de qualidade estabelecidos pelo Ministério da Educação, em articulação

com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)” (BRASIL, 2016a, p. 1).

A segunda vez que o termo qualidade aparece nesse documento é também no capítulo 1º do artigo 2º, § 3º, inciso V, que faz menção novamente aos Referenciais de Qualidade. O capítulo 3º do artigo 7º, inciso II e § 6º, ao tratar do regime de compartilhamento de polos entre as instituições educacionais, destaca:

Em caso de encerramento do compartilhamento ou da parceria, a IES credenciada para a modalidade a distância deverá comunicar ao MEC, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, enviando documentação com o detalhamento das responsabilidades das partes, bem como a documentação de nova parceria, se for o caso, **comprovando estarem garantidos os critérios de qualidade e assegurados os direitos de todos os estudantes matriculados** (BRASIL, 2016a, p. 4, grifo nosso).

Ao detalhar a preocupação com a garantia dos direitos dos estudantes, essas diretrizes dialogam com o conceito de qualidade da educação sobre bases socialmente referenciadas. Nesse sentido, Aranda e Lima (2014, p. 310) acrescentam que a educação, quando assim erigida, contribui “[...] para a transformação social provendo meios para a possibilidade de construção de um projeto de nação não delineado pelas malhas capitalistas, cujo centro de tudo é o ‘econômico’, mas que seja voltado para a promoção humana”. Ao discorrer sobre a elaboração desse documento, no que concerne à discussão sobre os polos de atendimento presencial, Dourado (2020) informa que diversas proposições foram sublinhadas, ressaltando que, em um processo educativo de qualidade, as dinâmicas avaliativas mais abrangentes e de autoavaliação são fundamentais.

No capítulo 5º, 2ª seção, que trata do processo de credenciamento e credenciamento de IES para a modalidade EaD, estipula-se que a outorga será feita mediante comprovação da “[...] existência de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados e suficientes à oferta da educação superior a distância” (BRASIL, 2016a, p. 6). Em sequência, no inciso II desse artigo, observa-se que o termo qualidade é citado seguindo os preceitos acima.

O capítulo VI, artigo 26º, § 2º, ao abordar as disposições finais e transitórias do ato de credenciamento para a EaD, especifica que, “[...] caso a sede da instituição venha a ser utilizada para a realização da parte presencial dos cursos a distância, essa deverá submeter-se a avaliação in loco, observados os referenciais de qualidade, os mesmos exigidos dos polos de EaD” (BRASIL, 2016a, p. 9). O artigo 30 acrescenta que, a partir da data de publicação dessa normativa, o Inep, em articulação com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), a Secretaria de Educação Superior (SESu), a Conaes, a Capes e o CNE, terão

120 dias para “[...] a organização de padrões e parâmetros de qualidade destinados à modalidade de Educação a distância, na perspectiva institucional prevista nesta Resolução” (BRASIL, 2016a, p. 9).

A reflexão sobre cada uma das nove vezes em que a palavra qualidade aparece no documento permite concluir que a legislação, mesmo constituída em um campo de disputas, representou avanços consistentes no que concerne à educação superior a distância, na perspectiva crítico-socialmente-referenciada. Nesse âmbito, destacam-se autores como Aguiar (2017), que ratifica os desafios enfrentados na constituição dessas diretrizes, assegurando que o principal deles foi o de conceituar a EaD como modalidade educativa. Ainda sobre o texto da Resolução CNE/CES n.º 1/2016, cabe também destacar o art. 2º, que 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 **peçoal qualificado, políticas de acesso**, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade ‘real’, o local e o global, a **subjetividade e a participação democrática** nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos. (BRASIL, 2016a, p. 1, grifo nosso).

Ao tecer análises sobre o conceito de educação a distância estabelecido nessas diretrizes e as particularidades que o compõem, é possível, a partir de cada sentença delimitada, identificar em suas entrelinhas o quão difícil foi principalmente a construção “[...] de bases mais sólidas para a garantia do capítulo sobre os profissionais da educação, pois alguns defendiam a flexibilização do trabalho docente, outros somente a tutoria e ainda havia setores que defendiam que qualquer um podia mediar o processo formativo” (DOURADO, 2020, p. 35).

Mesmo mantendo a palavra “tutores” no corpo do documento legal, a essência de uma educação de qualidade e de direito social está impressa nos intradiscursos que emergem em cada seção. Essa constatação é ratificada pela ênfase dada à mediação didático-pedagógica, à especificidade de pessoal qualificado e às políticas de acesso, e a particularidade dispensada à participação democrática e à subjetividade, ressaltando ainda as tecnologias como elementos mediadores do processo de ensino e aprendizagem.

Sobre a concepção de mediação, Peixoto (2016, p. 376) aponta que ela “[...] inclui a linguagem, a tecnologia, o professor, o aluno, o momento histórico. Todos esses elementos compõem a mediação, mas não é a coisa que media. Essa abordagem exige pensar a mediação

como relação e não como coisa ou objeto”. No que concerne à qualidade da EaD considerada nesse documento, Dourado (2020, p. 37) afirma que houve “[...] esforço para garantir um marco regulatório, tendo por horizonte a democratização, a interiorização das oportunidades educacionais, sinalizando a necessidade do atendimento às exigências de padrão de qualidade socialmente referenciado”.

Constata-se, assim, que as bases fundadoras desse ato normativo para a EaD possuem alicerces democráticos,

[...] considerando a articulação necessária entre as condições pedagógicas e tecnológicas, o papel dos profissionais da educação, a produção do material didático e um conjunto de outras questões, além das questões como credenciamento, recredenciamento, aditamento entre outras (DOURADO, 2020, p. 37).

Todos esses fatores são reveladores da intenção de criar normativas e regulamentações para a EaD em pilares crítico-socialmente-referenciados.

Esse foi um cenário representativo de conquistas importantes para os defensores da educação pública e de qualidade, uma vez que, segundo Dourado (2020, p. 39), a regulação aprovada pelo parecer e pela resolução avançou, apesar das pressões. Como consequência, segundo Segenreich (2018, p. 110), “[...] esta Resolução sofreu muitas críticas do setor privado na medida em que não consideraram aceitas as reivindicações feitas durante os debates públicos no CNE”. De acordo com a autora, o setor privado reivindicava mais flexibilização normativa beneficiando a expansão mercantil da modalidade. Ricardo (2017), por seu turno, afirma que, nesse quadro, ocorreu a constituição de um novo processo de disputa político-ideológica entre o setor público e o privado. Conforme o autor, os representantes eleitos para esse novo processo de disputa foram a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) e o MEC, enquanto o resultado desse pleito foi garantido pela nova legislação para a modalidade a distância, o Decreto n.º 9.057 e a Portaria Normativa n.º11, ambos de 2017, que estabelecem as normas para o credenciamento de instituições e para a oferta de cursos superiores a distância.

4.3.4.3 Portaria Normativa n.º 11/2017

A Portaria Normativa n.º 11/2017, ao instituir novas normas para o credenciamento de instituições e a oferta cursos superiores a distância, revoga a Portaria Normativa n.º 40, de 12 de dezembro de 2007, posteriormente reeditada em 29 de dezembro de 2010, que 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, além de consolidar as disposições sobre os indicadores de qualidade, o Banco de Avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e outras disposições. Cabe destacar que essa portaria propiciou a implementação de indicadores de qualidade da educação superior calculados pelo Inep. O Ato Normativo n.º 11/2017 também revogou a Portaria Normativa n.º 18, de 15 de agosto de 2016, que dispõe sobre a regulação de polos de apoio presencial no exterior.

Vale destacar que, em relação aos processos de regulamentação estabelecidos pela Portaria n.º 40/2007, no que diz respeito à renovação de reconhecimento de cursos, a partir de 2008 é possível verificar algumas ações no que concerne ao saneamento de deficiências de cursos e instituições. Barreyro e Rothen (2014) relatam que 60 cursos de Direito que obtiveram nota 1 ou 2 foram visitados por comissões do MEC e que, desses, 23 assinaram protocolos de saneamento de deficiências, sendo cortadas 24.380 das 45.042 vagas oferecidas pelos cursos supervisionados. “Concomitantemente, novos requisitos para a abertura de cursos de Direito foram criados, assim como um novo instrumento específico para esses cursos, iniciando-se um processo de diferenciação dos instrumentos de avaliação externa de cursos” (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 69).

Os autores também informam sobre procedimentos de supervisão realizados no ano de 2009 em 17 cursos de Medicina e 60 de Pedagogia. Com os primeiros foram assinados termos de saneamento de deficiências, medidas cautelares e suspensão de vestibulares. Com relação aos segundos, foram promovidos o corte no número de vagas oferecidas e o fechamento de sete cursos. Barreyro e Rothen (2014) destacam também que até setembro de 2009, 123 instituições de ensino superior foram supervisionadas, constando-se o não cumprimento da exigência do número mínimo de professores titulados e/ou do vínculo empregatício de seus docentes, o que gerou os termos de saneamento de deficiências e medidas cautelares para a suspensão de criação de cursos e vagas.

No âmbito das normas e procedimentos para credenciamento e credenciamento de universidades, vale destacar a Resolução n.º 3/2010, do Conselho Nacional de Educação, que incorporou mais requisitos normativos à legislação vigente, por exemplo, a obrigatoriedade de que o credenciamento de universidades derive de centros universitários com nove anos de existência, ou, em casos justificados, de faculdades em atividade há 12 anos. Entretanto, esse ato normativo sofreu significativa alteração com a edição da Resolução CES/CNE n.º 5/2017,

que suprimiu o inciso IV do artigo 2º da Resolução CES/CNE n.º 3/2010, extinguindo assim a exigência do IGC igual ou superior a 4 como condição para credenciamento de IES como universidade e rompendo ainda com o estabelecido pelo Decreto n.º 9.057/2017, conforme previamente situado, favorecendo o mercado educacional.

A publicação da Portaria Normativa n.º 11/2017 abriu caminho, segundo Santos, J. (2018, p. 1), para a competição entre as instituições de ensino, facilitando o processo de expansão do mercado educacional. Conforme o autor,

[...] as novas regras permitem às instituições autorizadas pelo MEC para oferecer educação a distância a livre abertura de até 250 novos Polos de Apoio Presencial por ano, numa escala que combina o indicador de avaliação aferido pelo ministério em relação à instituição e o número de novos polos a serem abertos. Ganha a sociedade com a maior competição, que pode derrubar os preços e ainda trazer inovações tecnológicas para atender os alunos mais jovens, já habituados com o mundo virtual (SANTOS, J., 2018, p. 1).

A abertura da EaD para o mercado, por meio do novo marco regulatório, acende novas possibilidades mercadológicas e economicistas, pois, mediante o indicador de avaliação do MEC, mesmo as instituições que não apresentassem conceito máximo poderiam abrir novos polos. Se, por um lado, esse ato normativo favorece o setor privado educacional, por outro propicia a oferta de uma educação a distância precarizada e massiva.

Observa-se que, em meio às manobras do capital em prol de sua perpetuação, a educação vem sendo renegada como bem público social e dever do Estado, e cuja qualidade seja igual para todos. Segenreich (2018) aponta que a nova legislação chega “atropelando” algumas conquistas sociais do campo da EaD, dentre elas, as Diretrizes e as Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, instituída em 2016. Isso ocorre porque o teor da nova legislação para a EaD (Decreto n.º 9.057/2017 e Portaria Normativa n.º 11/2017) está na contramão dos princípios estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a modalidade.

Nesse quadro, visando aprofundar um pouco mais a respeito dos atos normativos para a EaD, propõem-se no próximo item analisar os Referenciais de Qualidade estabelecidos pelo MEC para a educação a distância.

4.3.5 Referenciais de Qualidade do MEC e instrumentos de avaliação do Inep

Soares (2019) indica que, apesar de os Referenciais de Qualidade não terem força de lei, são eles que subsidiam os atos legais de regulação, supervisão e avaliação da EaD do poder público. O autor acrescenta que “[...] há uma relação entre tal documento e os elementos governamentais reguladores, de modo a conferir, ao menos idealmente, uma organicidade às ações em EaD” (p. 24).

4.3.5.1 Referenciais de Qualidade do MEC

Os Referenciais de Qualidade do Ministério da Educação (MEC) destacam que o projeto de um curso em EaD deve garantir, por meio do compromisso institucional, uma formação que considere as dimensões política e técnico-científica, ou seja, a formação para a cidadania e para o trabalho. Também expressam que essa tarefa é complexa e que para desenvolvê-la com êxito deve-se ter como base, fundamentalmente, as categorias que envolvem aspectos pedagógicos, recursos humanos e infraestrutura.

Ao tratar das normativas e da legislação para a educação superior a distância, em particular dos Referenciais de Qualidade, Lima, D. (2014a) observa algumas fragilidades no documento, sublinhando que tanto o documento de 2003 quanto o de 2007 limitam-se aos aspectos direcionadores de novos cursos. Sobre o documento de 2007, a pesquisadora aponta a necessidade de novas reflexões sobre os modelos de cursos, a relação professor e tutor e ainda a formação mínima desses profissionais. Contudo, mesmo apontando a necessidade de revisão do documento, a autora afirma ser ele importante instrumento para garantir a oferta de cursos em educação a distância.

No documento que apresenta os Referenciais de Qualidade elaborado pela Secretaria de Educação a Distância do MEC (SEED/MEC), é destacado que,

[...] embora a modalidade a distância possua características, linguagem e formato próprios, exigindo administração, desenho, lógica, acompanhamento, avaliação, recursos técnicos, tecnológicos, de infra-estrutura e pedagógicos condizentes, essas características só ganham relevância no contexto de uma discussão política e pedagógica da ação educativa (BRASIL, 2007, p. 7).

Para dar conta da complexidade que envolve a criação de curso a distância, os Referenciais de Qualidade dispõem que o seu projeto político-pedagógico deve trazer, integralmente expressos, tópicos específicos representativos de indicadores de qualidade.

A partir destas considerações, passa-se à análise dos indicadores recomendados pelos Referenciais de Qualidade do MEC de 2003 e 2007.

Quadro 29 - Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 1

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Compromissos dos Gestores	Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem	Evidenciam que não se montam cursos a distância de qualidade em dois ou três meses e/ou sem recursos.	Destacam que a opção epistemológica é que norteará também toda a proposta de organização do currículo e seu desenvolvimento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota-se que o documento de 2003 destaca que a oferta de cursos de qualidade em EaD, além de demandar tempo em sua organização, exige muitos investimentos. Esse posicionamento retrata uma concepção de EaD para além da educação instrumental-mercocentricista, em que a modalidade, mediante o discurso da democratização, é ofertada de modo precário, visando tão somente diminuir os custos, e, conseqüentemente, potencializar os lucros das instituições.

Já nos Referenciais de Qualidade de 2007 são substituídos os itens “Compromisso dos gestores” e “Desenho do projeto” pelo de “Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem”. Neste item é destacado:

O ponto focal da educação superior – seja ela presencial ou a distância, nas inúmeras combinações possíveis entre presença, presença virtual e distância – é o desenvolvimento humano, em uma perspectiva de compromisso com a construção de uma sociedade socialmente justa (BRASIL, 2007, p. 9).

O documento de 2007 dispõe que o projeto político-pedagógico das instituições educacionais deve apresentar “[...] claramente sua opção epistemológica de educação, de currículo, de ensino, de aprendizagem, de perfil do estudante que deseja formar” (BRASIL, 2007, p. 9), pois é justamente a partir dela que o currículo do curso deve ser organizado. Evidencia ainda que a EaD é “[...] um processo educativo como os demais, cuja finalidade, naquilo que dispõe a [...] LDB em seu artigo 2º, é ‘[...] o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho’” (BRASIL, 2007, p. 9 -10).

Quadro 30 - Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 2

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Desenho do Projeto	Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem	Indicam que a educação a distância não é sinônimo de redução de tempo de integralização de currículos, cursos e programas.	Destacam o papel das tecnologias no desenvolvimento da EaD e no processo de ensino e aprendizagem.

Fonte: Elaborado pela autora.

O Referencial de Qualidade de 2003, no item “Desenho do projeto”, reforça que um curso em EaD com qualidade demanda tempo e investimento em pessoal, material, tecnologia e infraestrutura, conforme já visto. Pesquisadora da área, Barreto (2006, p. 190) confirma essa demanda de investimentos na EaD ao qualificá-la como “[...]estratégia alternativa cara, já que para ser desenvolvida com qualidade, demanda mais tempo de elaboração e mais custos operacionais”. A autora pontua que a EaD, quando firmada em bases sociais, desvincula-se do que é apregoado pelo mercado educacional, pois seu foco principal não é a economia, e sim a formação cidadã, crítica e emancipadora.

Já os Referenciais de Qualidade de 2007, ao abordarem as concepções epistemológicas que devem orientar a criação de um curso em EaD, estendem essa reflexão também às tecnologias, evidenciando que a compreensão que as instituições constroem sobre essas também reflete na organização e efetivação do curso. No entanto, asseguram que o uso das tecnologias na educação a distância deve se apoiar em uma filosofia de construção de conhecimento, com foco no desenvolvimento humano.

Quadro 31 - Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade EaD do MEC Indicador 3

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Transparência das Informações	Não se aplica	Relacionam a alta taxa de evasão com a transparência de informação	Não se aplica

Fonte: Elaborado pela autora.

A referência à transparência das informações é uma especificidade do documento de 2003, entretanto, nos Referenciais de Qualidade de 2007 essa questão é abordada ao logo do

texto. Por exemplo, no item “Material didático”, é destacado que um curso superior a distância deve disponibilizar para o aluno um Guia Geral do Curso, impresso e/ou em formato digital, que traga informações gerais, tais como grade curricular, ementas etc. (BRASIL, 2007, p. 14). Já no item “Gestão Acadêmica Administrativa”, é destacado que deve ser oferecido “[...] ao estudante, geograficamente distante, o acesso aos mesmos serviços disponíveis para ao do ensino tradicional” (p. 29). Entre esses serviços, o documento aponta o acesso às informações institucionais.

Quadro 32 - Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 4

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Equipe profissional multidisciplinar	Equipe multidisciplinar	Ressaltam o papel dos professores. Incentiva parcerias.	Abordam a equipe multidisciplinar formada por professores, tutores e corpo técnico-administrativo.

Fonte: Elaborado pela autora.

A discriminação da equipe multidisciplinar em três categorias – docentes, tutores e pessoal técnico-administrativo – é a principal diferença do documento de 2007, uma vez que o de 2003 enfatiza apenas que os professores especialistas devem contar com “[...] as parcerias de profissionais das diferentes TICs, conforme a proposta do curso” (BRASIL, 2003, [n. p.]). Ao tratar da formação desses profissionais nos cursos superiores de educação a distância, o documento, apesar de não indicar a formação mínima, afirma que as funções dos docentes se expandiram, e que por isso se exige deles que sejam altamente qualificados (BRASIL, 2007). A necessidade de qualificação específica é atribuída também aos tutores e aos técnicos administrativos.

Sobre os tutores, o documento de 2007 discorre sobre a tutoria presencial e a distância, e determina que o projeto de curso especifique a relação entre o número de estudantes para cada tutor, de modo a permitir a interação entre eles no processo de aprendizagem. Em relação aos técnicos administrativos, os Referenciais fazem uma diferenciação entre os que atuam na área administrativa e na técnica, enfatizando que o coordenador do polo de apoio presencial, que pertence à primeira categoria, deve possuir prévia experiência acadêmica e administrativa e ser graduado.

Quadro 33- Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC – Indicador 5

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Comunicação/interação entre os agentes	Sistemas de Comunicação	Fazem referência apenas aos momentos síncronos.	Abordam os processos que auxiliam na construção do conhecimento, com ênfase tanto às estratégias síncronas como às estratégias assíncronas.

Fonte: Elaborado pela autora.

O texto dos Referenciais de Qualidade de 2003 coloca o aluno como foco do programa educacional e afirma que a comunicação entre professor e aluno é um dos pilares que garantem a qualidade de um curso a distância. Todavia, ressalta também que a relação entre colegas de curso é igualmente valiosa e capaz de motivar a aprendizagem. As tecnologias, por sua vez, são destacadas como mediadoras dos processos de ensino e aprendizagem a distância, mas também é enfatizada a necessidade de momentos presenciais: “O encontro presencial no início do processo tem se mostrado importante para que os alunos conheçam professores, técnicos de apoio e seus próprios colegas, facilitando, assim, contatos futuros a distância” (BRASIL, 2003, [n. p.]).

O documento enfatiza ainda que estudantes e professores são o centro do processo de ensino e aprendizagem, logo, para que o processo se desenvolva com qualidade, é imprescindível que haja interação e interatividade entre toda a equipe multidisciplinar e os discentes de maneira geral, e também nos encontros presenciais. “[...] Portanto, o princípio da interação e da interatividade é fundamental para o processo de comunicação e deve ser garantido no uso de qualquer meio tecnológico a ser disponibilizado” (BRASIL, 2007, p. 12). Em síntese, recomenda que se criem condições para diminuir a sensação de isolamento, que tem sido apontada como um dos motivos para a perda da qualidade no processo educacional, e um dos principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância.

Quadro 34- Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC –

Indicador 6

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Recursos educacionais	Material didático	A questão dos direitos autorais, laboratórios virtuais e os aspectos relacionados à ética e à estética da relação forma-conteúdo.	A equipe multidisciplinar que atua na elaboração do material didático deve ser composta por professores especialistas.

Fonte: Elaborado pela autora.

O sexto indicador aborda o item “Recursos educacionais” dos Referenciais de Qualidade de 2003, que passa a ser denominado “Material didático” no documento de 2007. Conforme mostrado no Quadro 38, os Referenciais de 2003 deram ênfase à questão dos direitos autorais, mas advertem que a experiência na elaboração de recursos educacionais para cursos presenciais não pode ser considerada como um requisito para garantir a qualidade de materiais de cursos em EaD, dadas as especificidades de ambas as modalidades.

Ainda sobre o material didático, os Referenciais de Qualidade de 2007 recomendam que sua concepção, tanto na abordagem do conteúdo quanto na forma, seja feita conforme os princípios epistemológicos, metodológicos e políticos explicitados no projeto pedagógico (BRASIL, 2007). Informam, ainda, que deve ser especificada a equipe multidisciplinar responsável pelo desenvolvimento das diferentes tarefas demandadas pelo curso, além de citar a parcela do material produzido e que foi pré-testado pela equipe multidisciplinar institucional antes do início do curso.

A pré-testagem dos materiais didáticos é recomendada a fim de que se garanta uma rigorosa avaliação prévia que permita a identificação e a execução de ajustes, se necessários, antes do início do curso. Essa exigência é um diferencial desse documento em relação ao de 2003.

Quadro 35- Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC –Indicador 7

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Infraestrutura de apoio	Infraestrutura de apoio	Indicam os investimentos a serem aplicados pela instituição.	Enfatizam as especificidades dos estudantes com necessidades especiais. Traz indicações sobre o funcionamento do polo de apoio presencial.

Fonte: Elaborado pela autora.

Um curso a distância, além de mobilizar recursos humanos e educacionais, exige também toda uma infraestrutura material que seja proporcional ao número de alunos, aos recursos tecnológicos utilizados e à extensão do território a ser alcançado, o que representa um significativo investimento para a instituição, conforme dispõem tanto os Referenciais de Qualidade de 2003 quanto os de 2007 (BRASIL, 2003, 2007).

Em relação aos estudantes com necessidades especiais, os Referenciais de Qualidade de 2007 enfatizam que a coordenação acadêmica deve estar atenta à adequação do número de

equipamentos com o de estudantes atendidos, para que a qualidade social seja garantida. Essa relação, conforme o documento, será determinada pela instituição de ensino, respeitando as particularidades do curso e do local do polo (BRASIL, 2007).

Quadro 36- Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC - Indicador 8

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Avaliação contínua e abrangente	Avaliação	Destacam que cursos e programas a distância, devem ser acompanhados e avaliados em todos os seus aspectos, de forma sistemática, contínua e abrangente.	Abordam que para um curso realmente ter qualidade precisa ter um processo de avaliação institucional contínuo.

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à avaliação, o texto de 2003 a reconhece como um dos princípios basilares da qualidade do processo de ensino e aprendizagem, e não simplesmente como uma formalidade legal. Ressalta também que a avaliação deve fazer com que o aluno se sinta seguro quanto aos resultados que for alcançando, e que à avaliação feita pelo professor deve-se somar a autoavaliação, “[...] que auxilia o estudante a tornar-se mais autônomo, responsável, crítico, capaz de desenvolver sua independência intelectual” (BRASIL, 2003, online).

Já o texto de 2007 afirma que, “[...] na educação a distância, o modelo de avaliação da aprendizagem deve ajudar o estudante a desenvolver graus mais complexos de competências cognitivas, habilidades e atitudes, possibilitando-lhe alcançar os objetivos propostos” (BRASIL, 2007, p. 16). Para o alcance desses objetivos, o documento recomenda que os projetos de cursos contemplem duas dimensões avaliativas: uma que diz respeito ao processo de aprendizagem, cujas avaliações devem ser a distância e presenciais, e outra que se refere à avaliação institucional.

Quadro 37- Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC – Indicador 9

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Convênios e parcerias	Gestão acadêmico-administrativa	Incentivam a parceria público privada	Detalhamento dos custos do projeto em consonância com o projeto político.

Fonte: Elaborado pela autora

Como visto anteriormente, os Referenciais de Qualidade de 2003 reconhecem que a manutenção de cursos a distância é onerosa, e por isso recomendam a celebração de convênios, parcerias e acordos técnicos com órgãos e instituições públicas, mas também com “[...] empresas privadas e outros, de forma a garantir elevado padrão de qualidade ao curso e legitimidade ao certificado ou diploma oferecido” (BRASIL, 2003, [n. p.]). Nesse sentido, identificam-se orientações neoliberais nessas recomendações, ao focarem a incapacidade financeira do Estado e apontarem para a necessidade e as possibilidades das parcerias com o setor privado.

Os Referenciais de Qualidade de 2007, por sua vez, destacam o papel da gestão do sistema em EaD e sua complexidade no contexto da educação superior, bem como as fragilidades constitutivas dos elos desse sistema, colocando a modalidade a distância como o mais frágil deles. Ressaltam ainda que as instituições devem explicitar os seus indicadores de maneira clara nos projetos de cursos.

Quadro 38- Análise dos itens dos Referenciais de Qualidade de EaD do MEC-
Indicador. 10

Referenciais de Qualidade 2003	Referenciais de Qualidade 2007	Especificidade dos Referenciais de 2003	Especificidade dos Referenciais de 2007
Sustentabilidade financeira	Sustentabilidade financeira	Ratificam que o investimento em educação a distância – em profissionais, materiais educacionais, equipamentos, tempo, conhecimento – é alto e deve ser cuidadosamente planejado e projetado.	Expõem que a EaD exige recursos significativos.

Fonte: Elaborado pela autora.

O elevado investimento na educação a distância é também objeto de consideração dos Referenciais de Qualidade de 2007, que citam que,

[...], para alguns analistas, um projeto acompanhado e avaliado permanentemente combinado com os avanços tecnológicos faz com que um curso a distância esteja sempre em processo de aperfeiçoamento, o que mantém elevado o investimento nos projetos (BRASIL, 2007, p. 30).

Como fruto dessas análises e em observância a Mill *et al.* (2008), ao abordarem a importância da tutoria no acompanhamento, orientação e estímulo ao estudante na construção do saber; o papel das tecnologias no processo de ensino e aprendizagem a distância como meios possibilitadores de novos modos de se fazer educação; a interação entre docentes e estudantes nos ambientes virtuais de aprendizagem, e também retomando Mill e Martins (2016), que

consideram os próprios Referenciais como elemento indicador de qualidade social, pode-se concluir que os Referenciais de Qualidade do MEC de 2003 e 2007 revelam em sua proposta teórica uma concepção de qualidade da educação superior e a distância efetivada em base crítico-socialmente-referenciada, todavia, conforme Alonso (2019), na prática prevalece o caráter genérico funcionando praticamente como um *checklist*, de tal modo, nota-se que esse documento revela a qualidade da Educação Superior a Distância em caráter polissêmico.

4.3.5.2 Instrumento de avaliação institucional, credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento

4.3.5.2.1 *Credenciamento*

Ao abordar a avaliação da EaD em amplitude social, Rama (2015, p. 9) pontua que “[...] avaliar nesse sentido é algo associado ao conhecimento e, portanto, evidencia como foi construído e como é. Revela o passado e o presente, mas, ao mesmo tempo, refere-se a um futuro desejado, refere-se a uma mudança do estabelecimento da linha de base atual” (tradução nossa). O autor afirma ainda que, a partir de uma avaliação voltada para as metas e objetivos, é possível melhorar a qualidade de cursos a distância.

Nesse particular, esta pesquisa busca identificar o que os instrumentos de avaliação do Inep de 2017 revelam sobre a avaliação da EaD, partindo-se do pressuposto de que as normas para o credenciamento de IES e a oferta de educação superior a distância são estabelecidas em concordância com o Decreto n.º 9.057/2017 e a Portaria Normativa n.º 11/2017, que, conforme visto anteriormente, se efetivaram em bases instrumental-merco-economicistas. Reside nesse aspecto, portanto, a importância de estudos sobre o processo de credenciamento de IES e a oferta de educação superior a distância. Nesse caso em particular, tomam-se para a análise itens do instrumento de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento do MEC instituídos em 2017.

O credenciamento institucional decorre de um fluxo composto por diferentes etapas, dentre as quais a avaliação *in loco*, que culmina em um relatório da comissão de avaliadores com as informações fornecidas pela IES relacionadas à visita. Da avaliação desses itens é gerado o Conceito Institucional (CI), nivelado em cinco coeficientes, cujos valores iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória (BRASIL, 2017). Essa avaliação das IES ocorre por meio de instrumentos específicos, que se destinam a duas finalidades: o

credenciamento e o reconhecimento e renovação de reconhecimento. Sobre a avaliação para fins de credenciamento, o processo abrange a oferta da modalidade presencial ou a distância.

O instrumento [de avaliação] contempla as 10 dimensões determinadas pelo art. 3º da Lei do SINAES (a missão e o plano de desenvolvimento institucional (PDI); a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação e a extensão; a responsabilidade social da instituição; a comunicação com a sociedade; as políticas de pessoal; a organização e gestão da instituição; a infraestrutura física; o planejamento e a avaliação; as políticas de atendimento aos estudantes; a sustentabilidade financeira) agrupadas por afinidade em cinco eixos, com indicadores que apresentam elementos de avaliação e os respectivos critérios para sua análise e verificação (BRASIL, 2017, p. 7).

O documento informa que o CI é avaliado em observância a cinco eixos, aos quais são atribuídos pesos. O eixo 1, “Planejamento e avaliação institucional”, possui peso 10; o eixo 2, “Desenvolvimento institucional”, é o que possui maior peso, 30. Os outros três eixos seguintes – eixo 3, “Políticas acadêmicas”; eixo 4, “Políticas de gestão”; e eixo 5, “Infraestrutura” – possuem peso 20 cada um. Os critérios de avaliação pautam-se nas seguintes respostas: 1) não há; 2) há, mas não atende; 3) há e atende; 4) há e atende com previsão e 5) há e atende como apropriação (BRASIL, 2017). Os indicadores para a EaD estão explícitos no Quadro 39 a seguir.

Quadro 39 - Eixos e Indicadores da avaliação de credenciamento em EaD (continua)

EIXOS	INDICADORES PARA A EaD	OBSERVAÇÕES
Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional		Esse eixo não possui indicadores para a EaD
Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	Indicador 2.5 PDI e políticas institucionais	Para a modalidade EAD, considerar as especificidades da sede e dos polos.
	Indicador 2.6 PDI e política institucional para a modalidade EaD	Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância.
	Indicador 2.7 Estudo para implantação de polos EaD	Exclusivo para a modalidade a distância com previsão de polos.
Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	Indicador 3.1 Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação.	Para a modalidade EAD, não considerar “a existência de programas de monitoria”.
	Indicador 3.9 Política de atendimento aos discentes	Para a modalidade EAD, não considerar programas de monitoria.
Eixo 4 – Políticas de Gestão	Indicador 4.3 Política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância	Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.

	Indicador 4.5 Sistema de controle de produção e distribuição de material didático	Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.
Eixo 5 – Infraestrutura	Indicador 5.2 Salas de aula	NSA ⁵³ para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
	Indicador 5.3 Auditório(s)	NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
	Indicador 5.4 Salas de professores	Considerar, para a modalidade a distância, as salas de professores e/ou de tutores.
	Indicador 5.5 Espaços para atendimento aos discentes.	NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
	Indicador 5.7 Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física	NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais
	Indicador 5.9 Bibliotecas: infraestrutura	NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
	Indicador 5.13 Estrutura dos polos EaD	Exclusivo para modalidade a distância com previsão de oferta em polos. As informações dos polos devem estar disponíveis na sede da instituição.
	Indicador 5.18 Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA	Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria n.º 1.134, de 10/10/2016.

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

A análise dos cinco eixos do instrumento de credenciamento de IES do Inep mostra que o eixo 1, “Planejamento e avaliação institucional”, não apresenta indicadores para a EaD; o eixo 2, “Desenvolvimento institucional”, possui sete indicadores, sendo que um aborda questões voltadas à EaD e dois são exclusivos para a modalidade; o eixo 3, “Políticas acadêmicas”, tem dez indicadores, mas apenas dois contemplam a EaD; o eixo 4, “Políticas de gestão”, apresenta sete indicadores, dois dos quais exclusivos para a educação a distância; e o eixo 5, “Infraestrutura”, possui o maior número de indicadores, dezoito, um deles exclusivo para a EaD

⁵³ NSA – não se aplica

e sete para essa modalidade, contudo, só se aplicam quando há previsão de atividades presenciais.

Nesse sentido, cabe citar Alonso (2005, p. 154), para quem “[...] a base de toda avaliação do processo de ensino/aprendizagem deveria ser aquela que possibilitasse [...] um conhecimento mais amplo dele, gerando [...] referenciais para a tomada de decisões quanto à manutenção ou não de determinadas práticas escolares”. De acordo com a pesquisadora, nenhum processo avaliativo é neutro, já que os juízos de valor podem guiar, de maneira categórica, o processo avaliativo e também regulatório. Nesse sentido, Lima e Assis (2018, p. 12) pontuam:

[...] a Portaria n.º 11/2017 e o Decreto n.º 9.057/2017 flexibiliza e abre a oferta com maior facilidade de cursos EaD, abrindo as possibilidades de expansão privada, como por exemplo ao autorizar a abertura de polo de apoio presencial sem prévia autorização do MEC e ao retirar da avaliação *in loco* da visita aos polos, dentre outras brechas que flexibilizam a oferta sem propor formas de regulação e controle da qualidade pelo poder público.

Os apontamentos das autoras são procedentes, pois a Portaria n.º 11/2017 revogou a Portaria n.º 40/2007, reeditada em 2010, enquanto a Portaria n.º 1.134/2016, revogou a Portaria n.º 4.059/2004, flexibilizando o processo de avaliação. Nas análises observou-se que os novos instrumentos de avaliação instituídos pela Portaria n.º 1.134/2016 constituem-se a partir de indicadores voltados para a modalidade presencial. Verificou-se também que alguns itens são inseridos e adaptados aos indicadores de avaliação da EaD, abrindo brechas e facilitando o credenciamento de instituições e a oferta de cursos sem qualidade social.

Diante desse quadro de expansão, analisam-se na próxima subseção os instrumentos de avaliação do Inep para o credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

4.3.5.2.2 *Reconhecimento e renovação de reconhecimento*

A partir do princípio da garantia do padrão de qualidade da educação, enunciado pelo art. 206 inciso VII da CF/1988, institui-se a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que estabelece o Sinaes. Conforme situado, o Sinaes foi elaborado com a finalidade de melhorar a qualidade da educação nos cursos de graduação e instituições de educação superior. As IES só podem iniciar suas atividades mediante autorização do sistema federal e posteriormente recebem o reconhecimento do curso, podendo assim emitir diplomas aos estudantes, sendo

necessário um processo avaliativo periódico, visando a renovação de reconhecimento para que a IES tenha a permissão contínua da oferta (BRASIL, 2017). Esse processo

[...] transcorre dentro de um fluxo processual composto por diversas etapas, dentre as quais a avaliação *in loco*, que culmina em um relatório da comissão de avaliadores, em que constam aferidas as informações apresentadas pelo curso relacionadas à realidade encontrada durante a visita (BRASIL, 2017, p. 5).

Para a efetividade desse processo avaliativo foram formulados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira instrumentos tendo como eixos norteadores dimensões e indicadores de análise da qualidade. Esse instrumento do Inep para o reconhecimento e a renovação de reconhecimento das instituições de educação superior apresenta três dimensões, para as quais são atribuídos pesos relacionados com os indicadores de qualidade. Assim, para os atos pertinentes a esse instrumento avaliativo, a dimensão 1, “Organização Didático-Pedagógica”, tem peso 30; a dimensão 2, “Corpo Docente e Tutorial”, tem peso 40; e a dimensão 3, “Infraestrutura”, tem peso 30. Abaixo apresentam-se no Quadro 40 os indicadores específicos para a EaD.

Quadro 40 - Indicadores específicos para a avaliação de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento da oferta em EaD⁵⁴ (conforme a Portaria n.º 1.134, de 10 de outubro de 2016) (continua)

ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA	CORPO DOCENTE E TUTORIAL	INFRAESTRUTURA
Atividade de Tutoria	Equipe multidisciplinar	Ambientes profissionais vinculados ao curso
Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria	Experiência no exercício da docência na educação a distância	
Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)	Experiência no exercício da tutoria na educação a distância	
	Titulação e formação do corpo de tutores do curso	

⁵⁴ O documento é composto por indicadores da qualidade de cursos nas modalidades presencial e a distância, contudo, nesta análise foca nos indicadores específicos para a EaD.

	Experiência do corpo de tutores em educação a distância	
	Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância	

Fonte: Elaborado pela autora. (conclusão)

No organograma do Quadro 40, verifica-se que a dimensão referente à “Organização didático-pedagógica” possui três indicadores específicos para a educação a distância: a) atividade de tutoria; b) conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria; c) ambiente virtual de aprendizagem (AVA).

a) Atividade de tutoria – o tutor deve ser responsável pela interação entre os discentes e facilitar a interação entre estudantes por meio de atividades coletivas, presenciais ou via ambientes de aprendizagem adequadamente desenhados e implementados para o curso e que incentivem a comunicação entre colegas. Assim, um curso de EaD com qualidade, proporciona “[...] atividades de tutoria que atendem às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular, compreendendo a mediação pedagógica junto aos discentes, inclusive em momentos presenciais, o domínio do conteúdo, de recursos e dos materiais didáticos” (BRASIL, 2017, p. 16).

b) Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria – o tutor exerce função de primordial importância no processo educacional de cursos superiores a distância, logo, requer-se um “[...] corpo de tutores com qualificação adequada ao projeto do curso” (BRASIL, 2007, p. 18). Assim, um curso em EaD será de qualidade quando os conhecimentos, as habilidades e as atitudes da equipe de tutoria forem adequados à realização de suas atividades, e se suas ações estiverem alinhadas ao Projeto Pedagógico de Curso (PPC), às demandas comunicacionais e às tecnologias adotadas no curso. Serão “[...] realizadas avaliações periódicas para identificar necessidade de capacitação dos tutores e se há apoio institucional para a adoção de práticas criativas e inovadoras para a permanência e êxito dos discentes” (BRASIL, 2017, p. 16).

c) Ambiente virtual de aprendizagem (AVA) – esse ambiente “[...] conta com o uso de recursos digitais de comunicação, que reúnem distintas ferramentas voltadas à interação (que ocorre mediada por linguagem e procedimentos específicos do ambiente virtual)” (BRASIL, 2017, p. 17).

Na segunda dimensão, “Corpo Docente e Tutorial”, são avaliados os seguintes indicadores: a) equipe multidisciplinar; b) experiência no exercício da docência na educação a distância; c) experiência no exercício da tutoria na educação a distância; d) titulação e formação do corpo de tutores do curso; e) experiência do corpo de tutores em educação a distância; f) interação entre tutores.

a) Equipe multidisciplinar – varia conforme o modelo de EAD de uma instituição de ensino, pois não há no país um modelo único de estrutura de equipe, que pode variar mediante a estrutura e funcionamentos dos cursos em EaD. No entanto, um curso será considerado de qualidade, quando “[...] a equipe multidisciplinar, estabelecida em consonância com o PPC, é constituída por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, [...] e possui plano de ação documentado e implementado e processos de trabalho formalizados” (BRASIL, 2017, p. 22).

b) Experiência no exercício da docência na Educação a Distância – um curso a distância é considerado de qualidade se a experiência do corpo docente no exercício da docência na EaD desenvolver mecanismos de identificação das dificuldades dos estudantes. Cabe ainda aos docentes “[...] elaborar atividades específicas para a promoção da aprendizagem de discentes com dificuldades e avaliações diagnósticas, formativas e somativas, utilizando os resultados para redefinição de sua prática docente no período” (BRASIL, 2017, p. 26).

c) Experiência no exercício da tutoria na educação a distância – o curso em EaD será de qualidade se o tutor, a partir de sua experiência na educação a distância, cooperar para as “[...] atividades dos docentes, realizar mediação pedagógica junto aos discentes, demonstrar inequívoca qualidade no relacionamento com os estudantes, [...], e orientar os alunos, sugerindo atividades e leituras complementares que auxiliam sua formação” (BRASIL, 2017, p. 27).

d) Titulação e formação do corpo de tutores do curso – um curso em EaD será considerado de qualidade quando “[...] todos os tutores são graduados na área da disciplina pelas quais são responsáveis e a maioria possui titulação obtida em pós-graduação em stricto sensu” (BRASIL, 2017, p. 28).

e) Experiência do corpo de tutores em educação a distância – um curso terá qualidade quando a experiência do corpo de tutores em EaD propicie “[...] identificar as dificuldades dos discentes, expor o conteúdo em linguagem aderente às características da turma, apresentar exemplos contextualizados com os conteúdos dos componentes curriculares e elaborar atividades específicas” (BRASIL, 2017, p. 28).

f) Interação entre tutores (presenciais, quando for o caso, e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância – a interação deve estar explícita no PPC, de modo a garantir a mediação e a articulação entre os sujeitos do curso. Assim, o curso será de qualidade quando

houver “[...] planejamento devidamente documentado de interação para encaminhamento de questões do curso, e são realizadas avaliações periódicas para a identificação de problemas ou incremento na interação entre os interlocutores” (BRASIL, 2017, p. 29).

Na terceira dimensão, Infraestrutura, ainda conforme o organograma do Quadro 43, existe apenas um indicador: Ambientes profissionais vinculados ao curso. Conforme esse indicador, um curso será considerado de qualidade quando os ambientes profissionais estiverem articulados com a sede ou com os polos onde há oferta do curso e atenderem “[...] aos objetivos constantes no PPC, considerando a função de espaços complementares para práticas laboratoriais e/ou profissionais” (BRASIL, 2017, p. 41). Indica que as experiências de aprendizagem devem passar por avaliações periódicas comprovadamente documentadas e que resultem em ações de melhoria contínua.

Observa-se que cada indicador é avaliado, recebendo um conceito que vai de 1 a 5, sendo este o conceito de excelência, como já informado anteriormente (BRASIL, 2017). O documento evidencia que 3 é o mínimo aceitável para a permanência no sistema, e nesse sentido a análise revela que o conceito de qualidade na vertente desses indicadores assume a concepção de “excelência”, acepção própria do setor produtivo. Lobo (2011) aponta que os documentos de credenciamento e credenciamento, da maneira como foram efetivados para a EaD, contribuem para a contenção da EaD pública, uma vez que “[...] esses formulários se apresentam mais como uma forma de conter o que foi proposto anteriormente, do que de propor diretrizes futuras” (p. 136).

Ao retomar-se em Rama (2015) e Alonso (2010) a avaliação diagnóstica e formativa e em Lobo (2011) a concepção de qualidade social e emancipadora, nota-se que esses instrumentos de avaliação se constituem na contramão desses conceitos. Em síntese, verifica-se que os atos normativos estudados reafirmam a qualidade da EaD em sentido polissêmico Dourado e Oliveira (2009), uma vez que, mesmo prevalecendo a concepção instrumental-merco-economicista, apresentaram documentos de base crítico-socialmente-referenciada. Diante do que foi revelado pelos atos normativos sobre a qualidade da educação superior e a distância, passa-se a seguir a investigar o que é velado sobre a modalidade.

4.4 O VELADO EM ATOS NORMATIVOS PARA EAD SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NESSA MODALIDADE

Na subseção anterior, a análise dos atos normativos para a EaD revelou a confirmação do caráter polissêmico da qualidade da educação nesse nível e modalidade educacional,

firmando-se em bases ora instrumental-merco-economicista, ora crítico-socialmente-referenciada.

A análise da CF/1988, da LDB/1996 e dos PNE 2001-2011 e 2014/2024 revelou quatro pontos como elementos norteadores da qualidade em EaD: 1º) é princípio constitucional; 2º) evidencia-se no desenvolvimento do tripé, ensino, pesquisa e extensão; 3º) deve amparar-se em instrumento específico de avaliação; 4º) presume investimento público em educação pública. Na mesma perspectiva, nos parágrafos que se seguem reflete-se sobre o velado a respeito da qualidade da educação superior e a distância nesses atos normativos, tendo como base os quatro pontos em destaque.

4.4.1 A qualidade da educação é princípio constitucional

O texto da Carta Magna demonstra que a qualidade é um princípio fundamental e como tal deve ser perseguido pela educação nacional. Na mesma escala, a LDB/1996 apresenta a qualidade da educação superior como garantia de padrão de qualidade, ao enfatizar que esse é um dos princípios da educação.

Em subseções anteriores, foram apontadas a omissão da LDB/1996 a respeito do estabelecimento de padrões de qualidade e que a noção de qualidade está diretamente ligada à concepção que se defende de sociedade, Estado, educação e universidade. Ainda, que a educação se adequa aos interesses hegemônicos do grupo no bloco do poder, moldagem que indica, segundo Dourado e Oliveira (2009), a polissemia do termo.

Sobre essa variedade interpretativa, foi visto em Santana (2007) que para falar de qualidade é preciso fazer os seguintes questionamentos: qualidade para quem? Para o quê? Sob quais perspectivas?

Assim, verificou-se que na CF/1988 a complexidade e a dinamicidade do termo qualidade constituem princípios norteadores da educação e revelam abordagens divergentes e convergentes quanto à sua finalidade, titularidade e amplitude nas quais se configuram as intenções para a sua consecução. A Carta Magna, assim como a LDB/1996, revela a necessidade do estabelecimento de padrões de qualidade, todavia, ambos os documentos não o fazem.

4.4.2.A educação de qualidade firma-se no ensino, na pesquisa e na extensão

Parte-se da premissa de que cabe à educação superior o exercício do ensino, da pesquisa e da extensão, cuja integração, conforme Souza, C. (2012, p. 59), “[...] traz para a educação superior à necessidade de participar efetivamente do desenvolvimento econômico, social e cultural do país”. A esse respeito, Santana (2007, p. 77) destaca que “[...] é no ensino que se desenvolve a capacidade de pesquisar, e assim se consegue a autonomia para atuar no mundo; e é a extensão que catalisa a possibilidade de o ensino e a pesquisa se comprometerem socialmente com o desenvolvimento social e econômico”.

Para Santana (2007), a diferença entre as instituições de educação superior, uma das basilares discussões desse campo, está na abrangência de sua atuação. “Enquanto uma universidade é obrigada a realizar ensino, pesquisa e extensão, as outras instituições caracterizam-se como unidades de ensino nas quais as atividades de pesquisa e extensão são uma opção” (p. 78).

Catani e Oliveira (2007) apontam que a pesquisa, o ensino e a extensão se estabelecem como elementos fundamentais na organização e na produção científica dentro da universidade, e que são eles que consolidam o desenvolvimento das atividades acadêmicas, portanto, não podem ser separados. Nesse particular, Dias Sobrinho (2000, p. 47) questiona: “Para oferecer um ensino de excelência [...] pode a instituição prescindir totalmente da pesquisa? Neste caso, ensino e pesquisa (e também a extensão) poderiam ser atividades totalmente separadas uma das outras, algumas delas até mesmo dispensáveis?”. Essa discussão se intensificou a partir da edição do Decreto n.º 2.306/1997, que concedeu autonomia e as mesmas prerrogativas dadas às universidades aos centros universitários, contudo, abrindo mão da obrigatoriedade de fazerem pesquisa.

Sá (2008), ao discutir essa temática, aponta para a sobreposição do discurso da qualidade ao da democratização e para a imposição de uma versão hegemônica de viés mercadorizado e importado do mundo empresarial. Nesta pesquisa discute-se a expansão da educação superior e a ascendência do setor privado na área educacional a distância. Segundo dados do Censo da Educação Superior, 3,4 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação em 2018, e, desse total, 83,1% em instituições privadas (BRASIL, 2018, p. 14).

À luz dos números apresentados e sob um olhar simplista, é possível afirmar que a expansão da educação superior, agenciada pelo setor privado, está promovendo a democratização do acesso a esse nível educacional no país, constatação que conduz à pesquisa de Merle (2002). O autor, ao tratar do ensino na perspectiva da qualidade, apresentou dois

significados distintos de democratização da educação: como maior acesso às instituições, sem significar, contudo, progresso no sentido da equidade, e como igualdade de oportunidades.

Sobre o assunto, Sá (2008) pontua que não é tanto concluir (ou não) um curso que faz a diferença, e sim o tipo de curso a ser concluído. Nesse axioma, acrescenta-se, ainda, o tipo de instituição em que o curso é ofertado, sentença que em sistemas erigidos em bases capitalistas neoliberais influem diretamente sobre a questão. “O mercado” – acentua Hobsbawm (1992, p. 264) – “produz desigualdade tão naturalmente como os combustíveis fósseis produzem a poluição do ar”.

Conforme dito anteriormente, com a implementação da nova legislação para a modalidade a distância, houve uma flexibilização das normas, o que beneficiou o mercado educacional. Quando consideradas as instituições que ofertam cursos EaD, observa-se que, na abrangência das 20 maiores instituições em matrículas na modalidade, 19 são privadas e uma estadual, conforme a Tabela 8 a seguir.

Tabela 9 - Maiores instituições de educação superior, em número de matrículas, em cursos de graduação a distância – BRASIL – 2017 (continua)

INSTITUIÇÃO	ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA	CATEGORIA ADMINST.	TOTAL DE MATRÍCULAS
UNIVERSIDADE PITÁGORAS UNOPAR	Universidade	Privada	329.284
UNIVERSIDADE PAULISTA	Universidade	Privada	215.098
CENTRO UNIVERSITÁRIO LEONARDO DA VINCI	Centro universitário	Privada	203.889
CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL	Centro universitário	Privada	182.625
UNIVERSIDADE ANHANGUERA	Universidade	Privada	143.876
UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ	Universidade	Privada	118.298 5
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ – UNICESUMAR	Centro universitário	Privada	92.874
FACULDADE EDUCACIONAL DA LAPA	Faculdade	Privada	40.744
CENTRO UNIVERSITÁRIO ESTÁCIO DE RIBEIRÃO PRETO	Centro universitário	Privada	40.560
UNIVERSIDADE DE FRANCA	Universidade	Privada	39.793
UNIVERSIDADE CIDADE DE SÃO PAULO	Universidade	Privada	36.970
UNIVERSIDADE CRUZEIRO DO SUL	Universidade	Privada	34.524

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE VIRTUAL DO ESTADO DE SÃO PAULO	Universidade	Estadual	34.392
UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	Universidade	Privada	34.228
CENTRO UNIVERSITÁRIO CLARETIANO	Centro universitário	Privada	23.754
UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS	Universidade	Privada	20.810
UNIVERSIDADE ANHEMBI MORUMBI	Universidade	Privada	20.381
UNIVERSIDADE SANTO AMARO	Universidade	Privada	17.380
CENTRO UNIVERSITÁRIO DA GRANDE DOURADOS	Centro universitário	Privada	16.547
UNIVERSIDADE DE UBERABA	Universidade	Privada	15.357

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Brasil (2019). (conclusão)

Em referência à Tabela 8, verifica-se que 11 instituições são universidades, e que quatro delas ofertam menor quantitativo de vagas em relação às outras nove, que se diversificam em demais formas institucionais e nas quais são prescindíveis a pesquisa e a extensão. Assim, a análise mostra que, velada na permissão para que instituições privadas ofereçam ensino desassociado da pesquisa e da extensão, está a permissão para a oferta de cursos sem qualidade. Conforme já apontado por Catani e Oliveira (2007), a pesquisa, o ensino e a extensão são basilares para a organização e a produção científica universitária, consolidando o desenvolvimento das atividades acadêmica; portanto, são inseparáveis.

4.4.3 A educação de qualidade pauta-se em instrumentos de avaliação específicos

A legislação para a EaD revela a necessária vigência de instrumentos de avaliação pautados em indicadores e nos Referenciais de Qualidade. Nesse quadro, há de se refletir que esses documentos revelaram pontos constituídos em bases crítico-socialmente-referenciadas, cabendo identificar o que está velado nessa nova legislação.

Conforme previamente situado, por meio do Decreto n.º 5.622/2005, que regulamenta o art. 80 da LDB/1996, os referidos Referenciais receberam status legal. Não é demais lembrar que a versão final dos Referenciais de Qualidade de 2007 foi elaborada após diálogos com especialistas e diversos atores ligados ao setor, evidenciando o princípio constitucional democrático instaurado pelo processo de sua elaboração ao serem submetidos à consulta

pública.

Mas com a revogação do Decreto n.º 5.622/2005 pelo Decreto n.º 9.057/2017, os Referenciais de Qualidade de 2007 não receberam, conforme já apontado, nenhuma menção do novo ato normativo regulamentador do art. 80 da LDB/1996. Como se vê no art. 11 do Decreto n.º 9.057/2017 e na Portaria Normativa n.º 11/2017, os atos de credenciamento estão a critério da Lei n.º 10.861/2014, conhecida como Lei do Sinaes.

Fica evidente, portanto, que a atual legislação para a área não se preocupou em apontar os Referenciais do MEC como parâmetros orientadores para a oferta de cursos com qualidade. No cenário em tela, busca-se saber o que a legislação da EaD vela sobre a qualidade dos cursos ofertados por essa modalidade, e, por isso, questiona-se se, com a revogação do Decreto n.º 5.622/2005, a edição do Decreto n.º 9.057/2017 e os demais atos normativos para a EaD, os Referenciais de Qualidade do MEC mantêm proximidade ou distanciamento dos atos normativos aqui pesquisados. E, ainda, se possuem status de documento orientador para a elaboração de cursos na modalidade a distância.

Na amplitude das revogações e atualizações normativas, foi instituído pelo MEC, por meio das Portarias n.º 50, de 3 de julho de 2018, e n.º 78, de 19 de setembro de 2018, um grupo de trabalho com a finalidade de desenvolver a atualização dos Referenciais de Qualidade, em conformidade com as diretrizes curriculares dos cursos da educação superior e com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017. Ao pesquisar sobre o assunto, poucas informações foram encontradas, dentre elas, um requerimento de agosto de 2018 no qual o ex-deputado federal Celso Jacob solicita a realização de audiência pública para analisar e debater as propostas apresentadas pelo grupo de trabalho do MEC. Essa audiência aconteceu no dia 22 de novembro de 2018, contudo, não foram encontradas outras informações sobre esse assunto, evidenciando que o grupo não avançou na questão posta.

Nesse quadro, a análise aponta que os atos normativos para a EaD instituídos em 2017 revelam seu compromisso com uma qualidade instrumental-merco-economicista. Em decorrência, conforme Queiroz e Conceição (2013, p. 2), “[...] para se analisar a expansão do EaD faz necessário articulá-la ao contexto atual do capitalismo, através de seus reflexos e expansões de acumulação e especialmente no ensino superior”. As autoras ressaltam que a forma como a educação na modalidade a distância vem sendo desenvolvida pelo mercado educacional visa potencializar os lucros para o sistema capitalista, mediante orientações de organismos multilaterais.

Nesse campo de embates entre o social e o economicista, verifica-se que há uma omissão política velando a vigência dos Referenciais de Qualidade, porque há uma clara opção pela

menção expressa à Lei do Sinaes. Acrescentem-se a isso os poucos avanços na constituição de uma comissão para atualizá-los, pois após dois anos não se avança na pauta, o que indica um distanciamento de um documento norteador relevante e um consequente esvaziamento da política de qualidade. Dessa forma, ainda que se constituam em atos norteadores da qualidade na EaD, averígua-se que de maneira velada o Decreto n.º 9.057/2017 e a Portaria Normativa n.º 11/2017 representam uma omissão política quanto aos Referenciais de Qualidade do MEC. Avançando na análise do item concernente à avaliação, cabe salientar que “[...] tanto nas visões mais democráticas como na visão gerencial, a avaliação é compreendida como mecanismo primordial na garantia da qualidade da educação ou pelo menos reveladora das mazelas da educação brasileira” (ROTHEN; BARREYRO, 2011, p. 11).

Ao estudar o instrumento de avaliação de reconhecimento e renovação de reconhecimento em vigência e o que foi revogado, identificam-se algumas mudanças importantes, tais como o número de dimensões e indicadores específicos para a EaD. Buscando tecer mecanismos para melhor compreender esse processo, no organograma do Quadro 41 a seguir tece-se um paralelo entre o instrumento anterior e o posterior, e as alterações trazidas pela Portaria n.º 1.134, de 10 de outubro de 2016.

Quadro 41- Comparativo dos instrumentos avaliativos de reconhecimento e renovação de reconhecimento do Inep.

ORGANIZAÇÃO DIDÁTICO-PEDAGÓGICA		CORPO DOCENTE E TUTORIAL		RELAÇÃO DE DOCENTES E TUTORES - PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA	
ATÉ 2016	APÓS 2016	ATÉ 2016	APÓS 2016	ATÉ 2016	APÓS 2016
Atividade de Tutoria	Atividade de Tutoria	Experiência do Coord. de cursos a distância	Equipe multidisciplinar	Sistema de controle de produção e distribuição de material didático (logística)	Ambientes profissionais vinculados ao curso
Mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes	Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria	Carga horária de Coord. de curso	Experiência no exercício da educação a distância		
		Relação entre o número de docentes e o número de estudantes	Experiência no exercício da tutoria na educação a distância		

Material didático	Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)				
		Titulação e formação do corpo de tutores do curso	Titulação e formação do corpo de tutores do curso		
		Experiência do corpo de tutores em educação a distância	Experiência do corpo de tutores em educação a distância		
		Relação de docentes e tutores presenciais e a distância	Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância		

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do comparativo mostrado no Quadro 41, constata-se que na organização didático-pedagógica das instituições de educação superior a distância não ocorreu modificações que merecem maior atenção. Na dimensão corpo docente e tutorial, todavia, houve modificação dos seguintes indicadores: relação entre o número de docentes e o de estudantes e entre docentes e tutores presenciais e a distância, que a partir de 2016 foram substituídos pelos indicadores: experiência da tutoria no exercício da educação a distância e interação entre tutores, docentes e coordenadores de curso a distância, respectivamente.

Para a análise dessa questão, retoma-se Dourado (2019, p. 3), que reflete sobre o cenário de mudanças e também sobre a crise capitalista transnacional, eventos marcados por um

[...] aprofundamento de reformas neoliberais sob o eixo da redução do Estado nas políticas sociais e sua retomada para a expansão do capital, novos formatos e complexificação de processos de privatização, desregulamentação da economia, flexibilização da legislação trabalhista, [...].

Sousa (2019) alerta sobre as questões trabalhistas na sociedade contemporânea, indicando existir um mecanismo de permissão e de adaptação do trabalho à ideologia da sociedade flexível, que, ao interligar o trabalho ao trabalho mediado por inovações tecnológicas, vela as reais relações que se constituem nesse processo.

Nesse sentido, cabe destaque a Mill *et al.* (2008), que apontam a tutoria e a relação entre o quantitativo de docentes e de estudantes como elementos identificadores da qualidade social. Os autores indicam “[...] cuidados necessários aos tutores, como por exemplo: cultivar a idéia de um número de alunos adequado ao trabalho pedagógico; negociação com os alunos sobre a disponibilidade de tempo/horário para acompanhamento [...]” (p. 117).

Observa-se que, como indicadora de qualidade, a relação entre o número de docentes e de alunos e de tutores e estudantes contribui no sentido de inibir a massificação da modalidade e a exploração dos docentes, práticas do setor mercantil e do modelo gerencial promovido pelas “gigantes” da educação a distância, conforme afirma Sousa (2019). A autora aponta que essas instituições, ao adotarem as estratégias de eficácia e eficiência, ofertam cursos massivos, com centenas de alunos por docentes ou tutores.

Ainda na análise desse item, cabe destaque ao fato de as duas modalidades serem avaliadas pelo mesmo instrumento, sendo que a qualidade, nesse sentido, foi revelada mediante meios específicos de avaliação. Sobre essa questão, Bielschowsky (2018) indica que esse movimento representa um retrocesso para a educação a distância, e se efetiva de forma irresponsável, pois credencia e reconhece instituições que ofertam cursos de qualidade duvidosa.

Lobo (2011) evidencia que a proposta de avaliação da qualidade da EaD, nos moldes do Sinaes, busca confirmar sua essência regulatória e de controle, com foco na verificação das condições de oferta. Conforme a autora, confirma-se “[...] mais como a legitimação de uma técnica padronizada e formalizada pelo MEC, do que como uma etapa que resulta em melhorias, seja no Projeto Político Pedagógico da IES, seja no desenvolvimento da EAD junto às IES, ou mesmo nas políticas para a área” (p. 155). A pesquisadora indica ainda que no centro dessas questões está a tendência em manter o conceito mínimo necessário para obter a autorização, o que, “[...] veladamente, acaba por não criar nem inovar em EAD, acarretando um possível risco de estender essa visão aos alunos, ou seja, prover uma educação que atenda minimamente às demandas sociais” (LOBO, 2011, p. 156).

A partir destas considerações, percebe-se que ao velado e ao revelado pelo instrumento de avaliação, mediante a substituição dos indicadores em análise, imbricam-se questões que beneficiam o mercado educacional, tais como a expansão de cursos massificados, a precarização do trabalho docente e a formação de mão de obra sob a perspectiva mercadológica.

4.4.4 A educação de qualidade requer investimento público em educação pública

Com estas considerações, propõe-se a análise do último item destacado pela legislação como fator de qualidade da educação superior a distância, o do investimento público em educação pública. Nesse particular, é importante rememorar que a Constituição Federal de 1988 expressa a importância da efetividade do sistema de colaboração dos entes federados e as implicações das responsabilidades atribuídas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na amplitude do financiamento como fator qualitativo para a oferta da educação com qualidade. Esses apontamentos também foram revelados na LDB/1996 e nos PNE 2001-2011 e 2014-2024.

Ao centralizar a análise no investimento público em educação pública, observa-se que o próprio embate entre o público e o privado para a formulação e o estabelecimento dos PNE 2001-2011 e 2014-2024, principalmente do atual, que tem o foco nas estratégias voltadas para a EaD, revela a tendência ao financiamento privado com verba pública, efetivando-se por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (Prouni). No centro dessa questão insere-se a dualidade da aplicação dos recursos públicos em educação privada, a problemática do financiamento e a expansão do ensino superior a distância.

Bielschowsky (2018) indica que as dificuldades enfrentadas pelas instituições públicas se relacionam com a falta de financiamento, e destaca que essas instituições, desprovidas de recursos, perdem espaço para as privadas na oferta da EaD. De acordo com o autor, a inconstância de financiamentos para a modalidade representa o limite para sua efetividade em instituições públicas. A respeito da expansão da EaD, já foi evidenciado que as IES privadas são as detentoras da oferta, e explicitado ainda que o maior número de vagas se concentra em um número reduzido de instituições.

Nesse particular, de acordo com o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp) (2019), entre 2016 e 2017, o aumento de cursos ofertados por IES privadas foi de 4,7%. Nesse contexto, as gigantes da EaD garantiram grande parcela dessas ofertas, isso porque, avaliando o aumento dos polos pelo porte das instituições, o Semesp (2019) constatou que no mesmo período essas IES de porte gigante tiveram um aumento de 43,3% no número de polos, passando de 3,4 mil para 4,8 mil, enquanto as de grande porte, o aumento foi de 38% entre os anos de 2016 e 2017, passando de 326 para 450. Os polos das IES de pequeno e médio porte registraram crescimento de 58,9% no mesmo período. A arrecadação total do setor privado, ainda segundo dados do Semesp (2019), chegou a R\$ 70,7 bilhões em 2017.

A partir dessas informações, constata-se o quanto as instituições privadas têm lucrado com a mercantilização da educação a distância. Souza, A. (2011) alerta para a formação dos conglomerados educacionais, ou dos oligopólios da educação, evidenciando que os objetivos economicistas estavam sempre acima dos pedagógicos. Lima e Oliveira (2016), por sua vez, apontam a concentração das matrículas em EaD em um número reduzido de instituições privadas, em contraste com a implementação da modalidade nas instituições públicas de ensino superior, que “[...] dependem do fomento externo, por meio de editais, para a oferta da EaD” (p. 112).

Lima e Oliveira (2016) pontuam que a relação entre instituições privadas e públicas é contraditória, já que para as primeiras oportunizam-se caminhos, enquanto as segundas ficam reféns do fomento e de recursos externos, e têm enfrentado dificuldades. Para os pesquisadores, “[...] a trajetória da regulamentação e das políticas públicas para a modalidade interferem diretamente nesse processo” (p. 112).

Assim, no que concerne ao financiamento público e ao seu direcionamento preferencial ao setor privado, constata-se que o velado e o revelado pelo discurso da democratização e inclusão em um Estado neoliberal de estrutura capitalista estão no fato de a ênfase não recair no desenvolvimento de uma sociedade justa e igualitária, e sim na manutenção de classes. Não por outro motivo, o foco da educação é a formação de mão de obra específica para o mercado em ascensão, primando por uma qualidade instrumental-merco-economicista. Desse modo, verifica-se a posição mercadológica a favor da flexibilização normativa, questão a ser refletida no item a seguir.

4.4.5 O velado em atos normativos para a EaD e o revelado pela carta da ABED/2016: a resistência como contraposição à linha da flexibilização

Nesta pesquisa, desde os primeiros capítulos, vem-se chamando a atenção para o estabelecimento de atos normativos para a educação superior e o intenso embate instituído no campo universitário, ora tencionando a favor dos interesses da classe dominante – por mecanismo de flexibilização para o mercado educacional, atendendo a exigências do capital internacional, em consonância com a elite no poder –, ora tencionando com o social e com as classes menos favorecidas. Conforme destacado por Real (2008), ao analisar o sistema de regulação do ensino superior, verifica-se durante curtos períodos a adoção de medidas de contenção do número de instituições privadas, o que propicia o avanço às universidades.

Públicas. Mas a autora aponta também que em dado momento a expansão do setor privado passa a ser possibilitada por novas normativas, o que na visão de Cunha (2000) passa a ser a regra, alavancando o crescimento das instituições privadas e proporcionando um aumento significativo das instituições isoladas.

Nesse quadro, constata-se que as orientações e interferências de organismos multilaterais nas políticas pública sociais, em particular nas educacionais, ocasionaram a flexibilização da legislação para a área, culminando na expansão acentuada da educação superior no setor privado. Sobre o assunto, Saviani (2010) afirma que o processo expansivo pautado na flexibilização normativa foi direcionado favoravelmente às instituições privadas e na oferta de cursos desvinculados de um padrão de qualidade mais exigente.

Averigua-se também que, mediante a flexibilização normativa, empreendeu-se a expansão do setor privado, em decorrência da qual as camadas subalternas foram obrigadas a pagar pelo que deveria ser um direito. Constata-se que esse movimento trouxe, ainda, grandes riscos para as IES públicas, dentre eles, a permanência ou retração do número de instituições e de matrículas no setor público devido à crise de financiamento na qual foram jogadas as universidades federais.

Em Canan e Sudbrack (2018), constata-se que os organismos multilaterais de vertente financeira, em específico a OCDE, atribuem à educação o papel de formadora de capital humano e à concepção de qualidade da educação superior a distância, uma amplitude economicista. Tais atribuições demonstram que esses organismos internacionais e a elite local no poder influenciam diretamente as políticas públicas, efetivando as pautas das reformas educacionais com vistas a favorecer os grandes conglomerados da EaD.

Observa-se ainda que, conforme apontado por Clark (2008), na atualidade impera o neoliberalismo de regulação, em que as ações do Estado se centram na economia mediante atos normativos. Nesse modelo de Estado, Bederode e Ribeiro (2015) assinalam que a educação, em seus diferentes níveis e modalidades, é submetida a intensa transformação, sob a qual leis, decretos, portarias e resoluções foram instituídos, propiciando, especificamente com relação à EaD, sua flexibilização e conseqüentemente sua expansão.

A partir desse claro movimento a favor da expansão da modalidade, apropriado pelas instituições privadas, revelam-se atos velados, no entanto, intencionais em prol da privatização da modalidade, conforme explicitado nos atos normativos instituídos a partir de 2016, cabendo realce ao Decreto n.º 9.057/2017 e à Portaria nº 11/2017 que, conforme já apresentado, efetivam-se na contramão da Resolução CNE/CES n.º 1/2016. Esta, de acordo com Segenreich

(2018), foi criticada pelo setor privado ao reivindicar mais flexibilização normativa em benefício da expansão mercantil da modalidade.

Desse modo, verifica-se que a Resolução CNE/CES nº 1/2016 representou um avanço para o estabelecimento de diretrizes e normas para a oferta de cursos a distância com qualidade social. Contudo, diante do estabelecimento desse ato normativo, o mercado educacional constituído pela ABED enviou uma carta ao MEC no dia 9 de março de 2016, assinada por seu presidente, Fredric Michael Litto, na qual a entidade apresenta seu descontentamento pela aprovação da Resolução em pauta. Na carta, o presidente da ABED ressalta “[...] que a intencionalidade de avanços e **mudanças deste Marco Regulatório** é muito importante e decisório para o crescimento e desenvolvimento sustentável do Brasil” (ABED, 2016, online, grifos nossos).

O presidente da associação aponta ainda para a necessidade da inclusão no documento das “[...] grandes proposições que foram discutidas ao longo de todo o processo de elaboração do documento, as quais foram sugeridas e declaradas por muitos participantes das discussões coletivas e públicas e que **não** estão presentes ou explicitadas nas diretrizes” (ABED, 2016, online, grifo do autor).

A edição da Resolução CNE/CES n.º 1/2016 e a reação da ABED sobre seu teor elucidam campos de disputas em que de um lado propicia a efetividade da EaD, instituída sobre os pilares do setor mercantil, de forma a garantir a propagação do capital, embasando uma qualidade economicista (BERTOLIN, 2009), e de outro, a defesa da formulação de políticas e atos normativos que compreendam e possibilitem a materialização de uma educação a distância emancipadora, fundada em bases que ultrapassem os meios técnicos e subjetivos, e que promova a democracia, a justiça e a cidadania (LIMA, D., 2014b). Ou seja, uma EaD erigida em bases crítico-socialmente-referenciadas.

Destaca-se, no entanto, que esse não foi um movimento formado ao acaso, aleatoriamente; ao contrário, constitui um processo fomentado ainda nas bases da formulação da Resolução CNE/CES n.º 1/2016, que estabelece as DCN para EaD. Por ferir seus interesses, esse dispositivo foi contestado pelo setor privado, representado pela Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), por meio de carta endereçada ao MEC, conforme destacado anteriormente.

Levando em consideração que a carta ressalta a intenção de garantir “**avanços e mudanças** deste Marco Regulatório” (ABED, 2016, online, grifo nosso), a seguir apresentam-se nos Quadros 28 a 32 comparativos entre alguns apontamentos da Resolução CNE/CES n.º 1/2016 para a EaD e solicitações presentes na carta da ABED/2016. O objetivo é revelar o

velado na instituição da Portaria Normativa n.º 11/2017 e o posicionamento da ABED em um movimento de resistência do mercado, em contraposição à linha da flexibilização.

Quadro 42- Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017- Bibliotecas

RESOLUÇÃO CNE/CES n.º 1/2016	CARTA DA ABED	PORTARIA n.º 11/2017
Art. 5 § 3º A distinção entre polos, de que trata o parágrafo anterior, será especialmente considerada a partir dos modelos tecnológicos e digitais adotados pela IES, destinados ao aprendizado e descritos no PDI e PPI, compreendendo níveis diferenciados de atividades, virtual ou eletrônica, aplicados aos processos de ensino e aprendizagem, tipificação e natureza do acervo da biblioteca e dos equipamentos dos laboratórios, conteúdo pedagógico, materiais didáticos e de apoio e interatividade entre professores, tutores e discentes.	Autorização e regulamentação do uso de Bibliotecas Digitais	Art. 11. O polo EaD deverá apresentar: [...] VI - Acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar; [...] VIII - organização dos conteúdos digitais.

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao tratar da oferta da EaD, o Parecer CNE/CES n.º564/2015 cita a necessidade de se criarem bibliotecas que atendam às exigências do curso e que sejam equipadas “[...] 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” (BRASIL, 2015d, p. 16).

Nesse sentido a Resolução CNE/CES n.º1/2016 ratifica a importância de novos modelos de bibliotecas, contudo, não desconsidera o papel das bibliotecas físicas. Entretanto, entre a solicitação da ABED e a instituição da Portaria n.º 11/2017, ocorre a extinção da obrigatoriedade das bibliotecas físicas, como visto no Quadro anterior.

Já o Quadro 43 a seguir, apresenta reflexões a respeito da abertura de polos de apoio presencial.

Quadro 43 - Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017 - Abertura de Polos

RESOLUÇÃO n.º 1/2016	CARTA DA ABED	PORTARIA n.º 11/2017

<p>Art. 13. As instituições credenciadas, com projetos institucionais que integrem a modalidade EaD, bem como o credenciamento de instituições, com projetos institucionais que contenham essa modalidade, deverão alcançar, no mínimo, conceito igual ou superior a 3 (três) em todas as dimensões avaliadas, atingindo, conseqüentemente, no mínimo, o conceito CI 3.</p>	<p>Autorização e regulamentação para expansão de polos das IES que tenham IGC contínuo igual ou superior a 4.</p>	<p>Art. 12. As IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância, poderão criar polos EaD por ato próprio, observando os quantitativos máximos definidos [...], considerados o ano civil e o resultado do Conceito Institucional mais recente:</p>
---	---	--

Fonte: Elaborado pela autora.

A Resolução CNE/CES n.º 1/2016 enfatiza a importância da avaliação institucional como instrumento mediador do processo de qualidade dos cursos ofertados na modalidade a distância, apontando o conceito institucional 3 (CI 3) como pré-requisito mínimo para o ato de credenciamento. Todavia, em atendimento à solicitação da ABED, as instituições representadas receberam autorização para criar polos de EaD com base no Índice Geral de Cursos (IGC), em ato próprio e mediante o conceito institucional, conforme mostra o Quadro 44.

Quadro 44 - Relação entre conceito institucional e quantitativo de polos a serem abertos

Conceito Institucional	Quantitativo de polos
3	50
4	150
5	250

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se o quanto essa questão se agrava quando se reflete sobre as condições que se estabelecem, autorização, relação de quantitativo de polos e nota do conceito institucional, permitindo às instituições com conceito 5 a abrirem até 250 polos anualmente. É necessário destacar que esses polos estão isentos da avaliação *in loco*, conforme apontado no Quadro 45 a seguir.

Quadro 45 - Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017- Avaliação *in loco*

RESOLUÇÃO n.º 1/2016	CARTA DA ABED	PORTARIA NORMATIVA n.º 11/2017
<p>Art. 4º Parágrafo único. O Inep deverá, por ocasião da realização da avaliação <i>in loco</i>, discriminar a avaliação da sede, de acordo com o disposto no caput, bem como dos polos de apoio presencial.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 9º § 2º Os polos de EaD deverão ser avaliados no âmbito do credenciamento e credenciamento institucional.</p>	<p>A IES poderá expandir o número de polos a cada dois anos, sem necessitar de visita prévia para sua ativação. As visitas e avaliações referentes a esses polos ocorrerão quando do reconhecimento dos cursos oferecidos e/ou no credenciamento da IES, o que acontecer primeiro.</p>	<p>Art. 5º As avaliações <i>in loco</i> nos processos de EaD serão concentradas no endereço sede da IE</p> <p>S.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre a avaliação *in loco*, com a finalidade de credenciamento e credenciamento, a Resolução CNE/CES n.º 1/2016 estabelece necessária avaliação na sede da IES, bem como no polo de apoio presencial. No entanto, constata-se nos “apontamentos” da ABED que a entidade busca autorização para que as IES abram polos sem a prévia visita avaliativa. Essa reivindicação é atendida pela Portaria n.º 11/2017, que em seu artigo 5º determina que a avaliação *in loco* se dará apenas na sede das IES.

A Portaria n.º 11/2017, em consonância com o Decreto n.º 9.052/2017, ratifica a criação de polos de EaD, desde que as instituições cumpram os parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, ou seja, que estejam de acordo com os resultados de avaliação institucional (BRASIL, 2017b). Com esse ato autorizativo, as regras para as instituições privadas são flexibilizadas e, conseqüentemente, a qualidade dos cursos ofertados fica comprometida (SOUZA, C., 2012).

Quadro 46 - Resolução CNE/CES n.º 1/2016 - Carta da ABED - Portaria n.º 11/2017- Oferta exclusiva de cursos em EaD

RESOLUÇÃO n.º 1/2016	CARTA DA ABED	PORTARIA n.º 11/2017
<p>Art. 16 O pedido de credenciamento para EaD será instruído de forma que se comprove a existência de [...]</p> <p>I - Ato autorizativo de credenciamento para educação superior</p>	<p>Permissão para que sejam constituídas IES para a oferta exclusiva de cursos na modalidade a distância.</p>	<p>Art. § 2º É permitido o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância, sem o</p>

§ 2º O pedido de credenciamento para EaD deve ser acompanhado do pedido de autorização de, pelo menos, 1 (um) curso superior nesta modalidade educacional.		credenciamento para oferta de cursos presenciais.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

No que concerne a essa discussão, a Resolução CNE/CES n.º 1/2016 situa que “[...] as IES deverão estabelecer, em seu PDI/PPI, a previsão detalhada de áreas, cursos e programas de educação a distância, em ampla articulação com as ofertas presenciais [...]” (BRASIL, 2016a, p. 6). Já no que diz respeito especificamente ao credenciamento de novas IES, esse documento indica que só será credenciada a instituição que ofertar educação superior e mediante a prévia autorização de pelo menos um curso em EaD. Todavia, a ABED reivindica ao MEC permissão para que fossem constituídas IES que ofertassem cursos exclusivamente em EaD. Como dito anteriormente, essa reivindicação da ABED foi atendida por meio da Portaria n.º 11/2017.

As análises desses três documentos revelam que em sociedades geridas por governos de perspectivas neoliberais, nas quais o grupo constitutivo do bloco no poder prima pela ascensão do capital, os embates em torno das políticas públicas, em especial as educacionais, são densos e visam a expansão do mercado e os interesses economicistas.

Retomando as bases não apenas do neoliberalismo, mas do próprio liberalismo clássico de Locke⁵⁵ (1978), ao recuperar a ideia principal desse movimento, constata-se que, por natureza, todos os homens são livres, iguais e independentes. Assim, ninguém pode estar sujeito ao poder político de outrem sem seu próprio consentimento, mesmo que esse seja um consentimento tácito, isto é, implícito. Contudo, o homem, pela falta de assentimentos na coletividade, abre mão da liberdade individual e institui o Estado para “todos”. Nesse ínterim, na sociedade moderna, subjugada pela lógica capitalista, o Estado dá o seu “consentimento” ao mercado que, em um movimento anacrônico, imputa à coletividade um novo modelo de assentimento, respaldado em consentimentos de grupos individualizados, conforme as inferências do capital financeiro e de acordos com organismos multilaterais.

Logo, uma análise mais profunda sobre as proposições da carta da ABED endereçada ao MEC mostra que todas as proposições poderiam resumir-se a apenas um ponto: “[...] a

⁵⁵ “Os homens, ao entrarem na sociedade, renunciavam à igualdade, à liberdade e ao poder executivo que possuíam no estado de natureza, que é então depositado nas mãos da sociedade, para que o legislativo deles disponha na medida em que o bem da sociedade assim o requeira, cada um age dessa forma apenas com o objetivo de melhor proteger sua liberdade e sua propriedade” (LOCKE, 1978, p.70).

permissão para que as IES sejam efetivamente autônomas” (ABED, 2016, online). Essa e outras proposições são acolhidas e encontram respostas nas legislações editadas no ano seguinte – o Decreto n.º 9.057/2017 e principalmente a Portaria Normativa n.º 11/2017 –, que responderam em parte às solicitações da ABED.

Verifica-se, assim, uma reconfiguração do Estado e a outorga do poder de decisão ao mercado, apontados pela ênfase do neoliberalismo de regulação e sua desenfreada ascensão na EaD. Estende-se esta análise ao movimento reafirmado no Decreto n.º 9.057/2017, que é reiterado pela Portaria Normativa n.º 11/2017, concretizando os ideais desse novo liberalismo, os embates entre o crítico-socialmente-referenciado e o instrumental-merco-economicista, bem como a descontinuidade⁵⁶ que move a continuidade⁵⁷ da flexibilização.

Constata-se que, velado a esse movimento, está o “[...] entendimento de qualidade social e sua consequente aplicação nas políticas públicas, [em que] a educação passa a ser instrumento de exercício de cidadania, possibilitando que a população supere sua condição de seres dirigidos e se tornem dirigentes” (FLACH, 2012, p. 24).

Nesse quadro, institui-se um ciclo de descontinuidade⁵⁸, continuidade⁵⁹, descontinuidade⁶⁰ e continuidade⁶¹ em direção à instituição de políticas sociais, particularmente no que concerne à oferta de educação superior e a distância com qualidade crítico-socialmente-referenciada. Essa situação é revelada nos atos normativos específicos para a EaD e nas tensões que marcam a história da estrutural relação entre capital e trabalho, educação e as relações estabelecidas com a globalização e suas macros políticas voltadas à expansão capitalista, conforme apontado por Dourado (2019).

⁵⁶ Faz referência a revogação normativa que buscava regular a EaD em perspectiva social.

⁵⁷ Indica a retomada do processo de flexibilização normativa principiado em 1998.

⁵⁸ Refere-se a política implementada no governo do PT com foco na regulamentação da EaD com qualidade em descontinuidade ao governo FHC.

⁵⁹ Faz referência à continuidade do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva pela presidenta Dilma Rousseff.

⁶⁰ Indica o processo de modificações nos atos normativos para a EaD implementados pelo presidente Temer.

⁶¹ Aponta para a continuidade ao projeto principiado por Temer e a vertente ultraliberal do governo Bolsonaro.

PARA NÃO FINALIZAR

Esta pesquisa exhibe, à guisa de conclusão, algumas considerações finais e perspectivas analíticas sobre o problema que orientou as análises: quais são as concepções de qualidade que estão reveladas ou veladas nos atos normativos que tratam da educação superior e a distância no Brasil? O estudo desenvolve-se a partir da identificação do conceito de Estado e do papel das políticas públicas para esse nível e essa modalidade de educação no país. Em seguida, faz-se a análise das concepções desses campos mediante o levantamento dos documentos nacionais que os regulam. Por meio do estabelecimento de objetivos geral e específicos, essas questões são discutidas ao longo dos quatro capítulos nos quais está estruturada esta dissertação.

No Capítulo 1, são apresentados o problema, os objetivos e a justificativa da pesquisa, bem como os itens mais relevantes do levantamento bibliográfico que contribuíram para a seleção do referencial teórico. Este teve como base a utilização de aspectos proeminentes para a compreensão do objeto proposto, à luz das abordagens sobre políticas, políticas públicas sociais, qualidade educacional, avaliação da educação e dos cursos, tecnologias aplicadas à educação, educação superior, educação a distância, direito à educação e à educação superior, e análise dos atos normativos para a educação e a educação a distância no Brasil.

À discussão desenvolvida no Capítulo 2, a respeito dos conceitos de Estado, de políticas públicas da educação e da educação superior e a distância, soma-se o levantamento das principais concepções de qualidade. Essas análises revelam que, em um Estado neoliberal moldado em bases capitalistas, as políticas e as políticas públicas sociais, particularmente as que se referem à educação, assumem lugar específico.

Nesse particular constata-se que a discussão da qualidade passa a ser um problema central da educação e que assume proporção mundial, sendo os organismos multilaterais, em conformidade com a elite local no poder, os principais disseminadores desse debate. No contexto brasileiro, de acordo com Gusmão (2010), a questão assume o caráter de uma panaceia, dada a polissemia do termo qualidade. Com as reflexões de Silva, M. (2009), revela-se que os conceitos de qualidade se entremeiam na produção histórica de bens materiais e culturais, bem como nos processos sociais e econômicos constituintes dos seres humanos.

Assim, verifica-se que, ao ser transportada do setor produtivo para a educação, a qualidade assume perspectivas distintas: como qualidade organizacional/produtivista (LUCAS; VASCONCELLOS, 2012); como qualidade mercadológica (SILVA, M., 2009) e como qualidade instrumental (SANTANA, 2007). Em sentido contrário a essas acepções, têm-se a

qualidade social (SILVA, M., 2009), a qualidade socialmente referenciada (DOURADO; OLIVEIRA, 2009) e a qualidade crítica (SANTANA, 2007).

A primeira vertente de qualidade, que a vê segundo critérios de mercado, desenvolve-se com foco nos clientes, embasando-se na eficiência e eficácia, e em mecanismos de garantia e controle de qualidade, mediante inspeções, análises e avaliação do serviço prestado. Já a segunda vertente, que considera a qualidade da educação como instrumento de transformação, é mais abrangente, não se prestando a classificações ou a mensurações. É concebida a partir de diversos fatores constituintes e constitutivos dos processos de ensino e aprendizagem, e visa uma formação crítica, que propicie o desenvolvimento de cidadãos, capacitando-os para refletir sobre o contexto macro e micro, relacionando-os à sua realidade e criando possibilidades para transformá-la. Possibilita, portanto, a autonomia e emancipação do aprendente.

A análise da educação superior no Brasil revela aspectos preocupantes, tais como a flexibilização normativa, a precarização das instituições públicas e o incentivo ao setor privado, o que revela nas entrelinhas o discurso da democratização e das diversas articulações para a expansão desse nível educacional. Tais características estão explícitas na reforma universitária da década de 1990 promovida pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso, nas políticas empreendidas e nos atos normativos instituídos para a educação superior, que em essência representam mecanismos de facilitação para o mercado educacional, que atendem, conforme destacado, exigências do capital nacional e internacional, em sua busca por capital humano.

A partir desse quadro, formularam-se os questionamentos sobre a qualidade da educação superior, bem como sobre sua instituição como direito social. Os estudos teóricos e as análises sobre os atos normativos para a área evidenciaram que a educação é um bem jurídico, um direito de todos e um dever do Estado, assegurados pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental e social. Contudo, no que diz respeito à educação superior, constatou-se que essa proteção é mais frágil.

Na direção do que afirma Dourado (2002), emergiram dados que ratificam serem os embates e tensionamentos um processo histórico na formulação de políticas públicas, políticas públicas educacionais e na instituição de atos normativos para a educação. Nesse particular, insere-se a tramitação e promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996), que expressa as disputas geradas no âmbito do Estado e, conseqüentemente, as divisões que provocou no reordenamento social, tecnológico e legal, sob os pilares ideológicos da globalização da economia.

Nesse trajeto, nota-se ainda que a educação a distância, consagrada pela LDB/1996 como uma modalidade educacional, foi estabelecida de forma minimalista em relação às suas diretrizes e demais definições necessárias, como a própria concepção de EaD. No que concerne à sua origem no Brasil, a análise histórica permitiu observar que sua instituição ocorre antes mesmo de seu estabelecimento como modalidade, uma vez que se relaciona com as demandas por formação profissional, que a partir da industrialização passaram a solicitar trabalhadores formados segundo os padrões ajustados por esse quadro, em que se destacam cursos por correspondência, cujo início data de 1904.

Continua-se a vivenciar hoje um claro movimento em prol da expansão privada e mercadológica da EaD, como consequências às orientações desenvolvidas por organismos multilaterais e consentidas pelo bloco local no poder, orientação que prevalece no cenário educacional desde o início da instituição da modalidade no Brasil. Percebe-se que, assim como esses organismos interferiram nas orientações de políticas para a educação superior, orientaram também no que concerne à educação superior a distância, cabendo destaque ao Banco Mundial, que defende a EaD em uma perspectiva massiva, propagando a ideia de que os cursos nessa modalidade são frequentemente mais baratos que os presenciais, devido ao maior número de alunos por professor. Fica claro que os organismos multilaterais, particularmente aqueles voltados para a área financeira, por serem geridos em uma perspectiva neoliberal propendem também a atrelar a educação aos interesses privatistas e de mercado.

Como educação que é, a EaD provocou debates na determinação de terminologias, acepções e modelos para a modalidade, e dos quais emergiram e continuam a emergir as teorias, os conceitos e as definições a partir dos quais pode se efetivar. Nessa amplitude, revelaram-se as bases epistemológicas da EaD, formadas em acepções economicistas, instrucionais/tecnicistas e as de fundamentos humanistas, além de visões distintas sobre o papel das tecnologias na modalidade.

Verifica-se que a base epistemológica economicista desenvolvida por Peters (1983) compara a EaD a um processo industrial e defende a aplicação dos métodos de produção em massa. A partir do estudo realizado revela-se que essa é a teoria adotada pelo mercado educacional, pois possibilita a implementação de programas de baixo custo oferecidos a um grande contingente de alunos, propiciando alta lucratividade.

Em oposição a essa corrente epistemológica, foi possível identificar a de base humanista, que propõe uma EaD para além da produção industrial, firmada sob uma percepção emancipadora de construção individual e social. Essa concepção compactua com a de Lima, D. (2014b), que defende a educação a distância como modalidade, tendo em vista seus processos

de ensino e aprendizagem, comunicativos e de gestão. Portanto, a autora concebe a EaD como educação que é, sendo constitutiva e constituinte de justiça social, prezando pela qualidade socialmente referenciada e pelos direitos democráticos do cidadão. Ou seja, efetiva-se como bem público, gratuito, e como dever do Estado, rechaçando a EaD massificadora e com fins mercadológicos.

No Capítulo 3, estabelecem-se discussões sobre o conceito de qualidade da educação superior e da educação superior a distância no Brasil. Constata-se que, assim como em sua amplitude o conceito de qualidade da educação é polissêmico (DOURADO; OLIVEIRA; SANTO, 2007), (DOURADO; OLIVEIRA, 2009) e complexo (SILVA, M., 2009), sendo que na magnitude da educação superior, assume uma característica subjetiva (SOUZA, C., 2002).

Com esta pesquisa, chega-se à constatação de que a aceção de qualidade na educação superior é caracterizada por conflitos estabelecidos entre os modelos de compreensão constituídos sobre sociedade e universidade, o que revestiu as reflexões de maior complexidade, dadas a flexibilização, a diferenciação e a expansão desse nível de educação. Nesse particular, as pesquisas identificadas no levantamento bibliográfico foram analisadas segundo oito categorias, que, por sua vez, levaram a seis aceções, que agrupadas constituíram quatro concepções e, em arremate, instituíram os conceitos antagônicos crítico-socialmente-referenciados e instrumental-merco-economicistas de qualidade da educação superior.

Separadas segundo suas características, a princípio, essas concepções de qualidade da educação superior foram divididas em dois grupos: as de caráter instrumental, de ideologia capitalista, e as avaliativas. No primeiro grupo situam-se a qualidade mercadológica, relacionada aos discursos de precarização do público em detrimento do privado e da democratização do acesso; e a qualidade economicista, com foco na empregabilidade, eficiência e eficácia, no sentido de se fazer mais com menos e da maneira mais rápida e eficiente possível. No segundo grupo, as concepções avaliativas, advindas principalmente das inferências dos organismos multilaterais, pautam-se em padrões de excelência e de acreditação, inclusive internacional, seguindo o padrão ISO; e na garantia de qualidade.

Antagonicamente a essas aceções, chega-se às de caráter crítico, ancoradas na pedagogia emancipadora e libertadora. Entre essas, destacam-se a qualidade na vertente da coesão social, que se estabelece nas categorias de pluralismo, igualdade e equidade, portanto, socialmente construídas; a qualidade formal e política, que foca o sujeito como um ser constituído e constituinte dos fins históricos da sociedade; e finalmente à que enfatiza a habilidade de utilização de recursos técnicos e tecnológicos e de como proceder diante dos desafios do desenvolvimento, sendo que uma complementa a outra.

No que se refere à qualidade da educação superior a distância, constatou-se que ela também é polissêmica (LIMA, D. 2019), e pode assumir diversas perspectivas e especificidades (SILVA, F., 2011). Averiguou-se ainda que, seguindo o que ocorre com a educação e a educação superior, também sobre a educação superior a distância, existem concepções antagônicas, prevalecendo a de perspectiva instrumental e crítica. Quanto à instrumental, chegou-se aos seguintes tipos de qualidade: como gestão de sistema; como oferta de serviço; como padrão ISO; como revelada; como garantia da qualidade e na percepção do usuário. Essas concepções têm em comum: a visão da educação superior a distância como mercadoria e do estudante como cliente; os atributos de excelência, eficácia e eficiência; e o objetivo de fortalecer o mercado educacional e a economia, objetivo velado pelo discurso da democratização e do acesso⁶².

Quanto à concepção crítica, a qualidade revelou-se como: princípio fundamental, polissêmica, avaliativa, culturalmente construída, com equidade, na perspectiva da tutoria, como indicadora em nível meso e micro, e também, a concepção que tem a própria oferta da EaD como perspectiva de qualidade. Essas concepções têm em comum a defesa do caráter transformador da educação como fator de desenvolvimento humano e de sua humanização e emancipação, sendo, portanto, instrumento de coesão social.

Devido à relação intrínseca entre avaliação e qualidade, a pesquisa dedicou-se a analisar alguns pontos concernentes à avaliação da educação superior e a distância como determinante da qualidade. Ao considerar os processos avaliativos da qualidade da educação superior e a distância, foram feitas algumas análises sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em que se revelou, a princípio, que o foco desse sistema avaliativo não se deu na avaliação institucional ou na promoção social das instituições, e sim nas classificações, servindo de mecanismo para o ranqueamento entre as instituições de ensino superior (IES) e ainda para o marketing institucional, realçando os aspectos quantitativos e os produtos.

Nessa linha, revelou-se que a qualidade da educação superior se tornou um conceito dinâmico que precisa se adaptar permanentemente às profundas transformações sociais, mercadológicas e econômicas. Nesse particular, foi revelado que a qualidade se forma em categorias e dimensões antagônicas, mas que, em dados contextos e diante de interesses diversos, os conceitos se entremeiam, admitindo várias vertentes, e, por isso, assume caráter polissêmico.

⁶² Democratização e acesso na amplitude instrumental referem-se à qualidade mercadológica, contudo, em perspectiva crítica assumem amplitude social (MERLE, 2002).

Assim, não possuindo uma forma específica, a qualidade pode a cada momento particularizado assumir um caráter instrumental, com bases mercadológicas e/ou economicistas, ou, em contraponto, assumir uma perspectiva crítica e alicerçada em uma concepção socialmente referenciada, assumindo a defesa de uma sociedade justa e emancipada. São essas perspectivas antagônicas que sustentam teoricamente a definição dos conceitos analíticos desta pesquisa, ou seja, a instrumental-merco-economicista e a crítico-socialmente-referenciada.

Ainda nesse capítulo analisou-se a relação Brasil/OCDE, buscando identificar as concepções de qualidade da educação superior e a distância e as implicações estabelecidas mediante a candidatura do país à membresia na organização em questão. Verificou-se que a OCDE, a exemplo de outros organismos multilaterais de viés financeiro, como o Banco Mundial, compreende a educação como alavanca da economia e preparação de capital humano. De tal modo, observou-se que a reformulação dos atos normativos para a educação e especificamente para a EaD, particularmente após 2016, corresponde a ações orientadas por esses organismos multilaterais em intersecção com o grupo do bloco no poder nacional. Esse movimento evidencia que o país, almejando ser aceito como membro da OCDE, vem se adequando à agenda prescrita por essa agência e, como coroamento desse acordo, pelas vias de um neoliberalismo de regulação, revelam-se as tentativas de tornar a educação um serviço/mercadoria, já que assim é definida pela OCDE.

O Capítulo 4, que fecha esta dissertação, apresenta os atos normativos e outros documentos para a interpretação da realidade da educação superior e da educação superior a distância no país, indicando caminhos teóricos e metodológicos constituintes da pesquisa. Foram selecionados para análise: a Constituição Federal de 1988 (CF/1988); a LDB/1996; os PNE 2010-2011 e 2014-2024; os decretos n.º 2.494/1998, n.º 2.561/1998, n.º 5.622/2005, n.º 6.303/2007 e n.º 9.057/2017, que regulamentam o art. 80 da LDB/1996; o Parecer CNE/CES n.º 564/2015; a Resolução CNE/CES n.º 1/2016; a Portaria Normativa 11/2017; os Referenciais de Qualidade do MEC para a EaD de 2003 e 2007; o instrumento de avaliação institucional presencial e a distância de credenciamento do Inep/2017; o instrumento de avaliação de cursos presencial e a distância de reconhecimento renovação de reconhecimento do Inep/2017 e por fim, a carta da ABED/2016 enviada ao Ministério da Educação.

Neste espaço, enfatizaram-se as políticas públicas; as políticas públicas sociais, com destaque para as educacionais; as políticas de governo e de Estado; o ciclo da política pública; e a configuração da concepção de qualidade da educação como um problema político, que nos

processos de formulação dessas políticas instituiu-se em campos de embates entre atores diversos, defensores de interesses distintos.

Nesse particular, revelou-se o intenso tensionamento em torno da constituição do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), responsável por efetivar a EaD em instituições públicas. Constatou-se que, ainda no processo de formulação do projeto e em sua implementação, houve intensa presença dos grupos representantes dos interesses das instituições particulares de educação e dos organismos internacionais, para garantir que a UAB não se instituisse totalmente alheia às suas ideologias.

Ao analisar a concepção de qualidade da educação superior e a distância nos atos normativos, foi possível constatar que essas legislações trazem em suas linhas questões reveladas e veladas. Nessa amplitude, o estudo constatou que a CF/1988 não aborda a EaD, todavia, como indicado por Chiantia (2008), também não faz qualquer restrição à modalidade, como também revela sua admissão compatível a partir do sistema normativo-constitucional, ou seja, os mesmos princípios fundamentais expressos na legislação direcionados à educação presencial aplicam-se de igual modo à educação a distância.

Assim, a análise da CF/1988 aponta para o exercício da democracia como elemento constitutivo da qualidade social. Conforme Magno (2008, p. 79), essa é a Constituição que mais evidenciou preocupação com os direitos sociais, de modo a expressá-los em seu texto, em que, o próprio documento estabelece o Estado Democrático de Direito. Esses e outros pontos são elementos reveladores de que a Carta Magna concebe a qualidade da educação superior em acepção crítico-socialmente referenciada. Assim, à guisa do princípio geral como diretriz da atividade interpretativa, estende-se essa mesma concepção à educação a distância.

Essa mesma interpretação orientou a análise da LDB/1996, lei que formalizou a EaD como modalidade educacional, sem, contudo, se dedicar à sua qualidade. Assim, esta pesquisa a analisou à luz desse princípio interpretativo. Oliveira e Adrião (2007) explicitam que a – reestruturação da LDB/1996 provocou mudanças significativas na educação superior e consequentemente na identidade das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), tornando a educação um bem ou um produto, somando-se a isso, o controle estatístico e a desresponsabilização da União com a manutenção da educação – revela a sua qualidade e, por conseguinte, da educação superior a distância em acepção instrumental-merco-economicista.

No que concerne aos dois PNE (2001-2011 e 2014-2024), revelou-se a cultura de embates instituídos em torno da formulação de políticas e atos normativos educacionais. No caso do PNE 2001-2011, verificou-se que ele foi aprovado em contraposição ao projeto construído democraticamente e apresentado pela sociedade civil, revelando alguns indicativos

da concepção de qualidade da educação e educação superior a distância. Notou-se que o documento enfatiza a eficiência, o estabelecimento das tecnologias como mecanismo de melhoria do ensino. Mas questões como os vetos às metas destinadas ao financiamento, as referências à parceria público-privado e a inexistência de mecanismos concretos de financiamento para a concretização das medidas estabelecidas afastam esse PNE das bases sociais.

Em algumas pautas, contudo, foram identificados avanços, tais como as marcas das demandas constituídas pela sociedade civil, que concederam a esse documento uma característica polissêmica (DOURADO; OLIVEIRA, 2009), pois indicam questões imbrincadas com a qualidade crítica e social. Todavia, a começar pela sua formulação em dois documentos e a efetivação de um plano alheio ao respeito às diferenças e ao diálogo, premissa básica da qualidade social, entre outras questões apresentadas, são indícios de que a aceção de qualidade da educação superior e a distância que prevaleceu no PNE 2001-2011 tem como base a perspectiva instrumental-merco-economicista.

Na ambivalência do PNE 2014-2024, explicitou-se o intenso processo de tensionamentos e embates que perdurou por quase quatro anos, culminando em um Plano Nacional com avanços para o setor público, mas também com muitas conquistas para o setor privado. No que diz respeito à especificidade da qualidade da educação superior a distância, o PNE 2014-2024 foi elaborado em perspectiva mercadológica, contudo, ao ser analisado como um todo, constatou-se a qualidade de característica polissêmica, pois o documento se adequa às vertentes instituídas pelos tensionamentos que o efetivou. Tal conclusão tem como base a ênfase à oferta e à expansão no segmento público; à expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais, cujo ensino deve ser gratuito; ao destaque ao elevado padrão de qualidade das universidades; ao ensino pesquisa e extensão como padrão de qualidade; e à observância ao financiamento público direcionado à educação pública.

O documento revela, contudo, em sua maior parte, aspectos crítico-socialmente-referenciados da qualidade da educação. Em sua amplitude são reveladas conquistas importantes no âmbito da qualidade social, dentre elas, a previsão de recursos para a efetivação de seus propósitos, dotação inviabilizada, entretanto, pela Emenda Constitucional (EC) n.º 95/2016.

A partir destas exposições e com base nas considerações do princípio interpretativo como constitutivo do núcleo legal central, constatou-se a existência de aspectos considerados comuns e reveladores da qualidade da educação superior, que foram também estendidos à análise da educação superior a distância. Nesse quadro, foi constatado que os atos normativos

apresentados anteriormente explicitaram quatro pontos reveladores da qualidade da educação superior e a distância⁶³: 1) o princípio da qualidade da educação como faceta do direito educacional; 2) a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; 3) a constituição de instrumentos próprios de avaliação; 4) o investimento público em educação pública.

Com o mesmo objetivo, foram analisados também os decretos que regulamentam o art. 80 da Lei n.º 9.394/1996. O primeiro ato normativo a regulamentar a EaD no Brasil foi o Decreto n.º 2.494/1998. O estudo revelou a tendência dessa normativa em efetivar a educação a distância sobre bases expansionistas privatistas, firmada em orientações de organismos multilaterais e com abordagem conceitual calcada em bases tecnicistas, de caráter gerencial. Nesse decreto, as tecnologias surgem como o foco principal do processo de aprendizagem, enquanto a qualidade está ancorada em princípios avaliativos. Por conseguinte, essas características revelam que a qualidade da educação superior a distância configura-se nesse ato normativo em amplitude instrumental-merco-economicista.

O Decreto n.º 5.622/2005 traz avanços em relação à normatização da oferta de cursos em EaD com qualidade, efetivada em perspectiva crítico-socialmente-referenciada. É importante destacar a concepção de EaD contida no documento, ou seja, como modalidade educativa. As tecnologias, por sua vez, são vistas como instrumentos de mediação pedagógica e indicativas dos marcos referenciais legais de qualidade. Esse decreto foi alterado pelo Decreto n.º 6.303/2007, que imputou à organização metodológica da EaD a obrigatoriedade de momentos presenciais, além de orientar a constituição, manutenção e supervisão dos atos de credenciamento. A partir destas considerações, nota-se que os Decretos n.º 5.622/2005 e n.º 6.303/2007 revelam a qualidade da EaD em base crítico-socialmente-referenciada.

Além desses decretos, outros atos normativos foram elaborados visando a qualidade da educação superior e a distância, tais como os Referenciais de Qualidade do MEC de 2003 e 2007. Ao observar esses documentos, verifica-se que a educação superior a distância de qualidade requer diversos investimentos, e quando acompanhada e avaliada permanentemente, combinando os avanços tecnológicos e submetendo-a a constante aperfeiçoamento, constata-se que os custos são elevados.

Após o estudo dos itens expressos nos documentos de 2003 e 2007, constata-se que esses documentos revelam a concepção de qualidade da educação superior e a distância efetivada em base crítico-socialmente-referenciada. Entretanto, constata-se igualmente que de

⁶³ Vale lembrar que a educação a distância é considerada nesta análise como atividade interpretativa dos atos jurídicos.

maneira velada os atos normativos, o Decreto n.º 9.057/2017 e a Portaria Normativa n.º 11/2017 empreenderam uma omissão política quanto a esses Referenciais de Qualidade.

Ainda nesse quadro, foram editados o Parecer CNE/CES n.º 564/2015 e as diretrizes para a oferta de cursos a distância, efetivadas na Resolução CNE/CES n.º 1/2016. Os debates e embates que foram travados durante esse processo foram intensos e, conforme Dourado (2020), esse foi um processo rico, de compartilhamento e construção de aprendizagens e ao mesmo tempo emblemático, tendo em vista que os defensores da educação pública de qualidade social conseguiram barrar muitas iniciativas de flexibilização da EaD, focando nos seus padrões de qualidade.

Em um cenário de renovação normativa, doze anos após a implementação do Decreto n.º 5.622/2005, a educação na modalidade a distância passa a ser regulamentada pelo Decreto n.º 9.057/2017. Esse decreto chega favorecendo o mercado educacional ao conceder às IES autonomia para a criação de polos, independentemente da avaliação *in loco*, e permissão para a oferta exclusivamente de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, além de outras concessões. Essas questões revelam o movimento efetivado em prol da privatização da modalidade e evidenciam que o Decreto n.º 9.057/2017 revela a qualidade da educação superior e a distância instituída em acepção instrumental-merco-economicista.

Nessa mesma direção, foi estabelecida a Portaria n.º 11/2017, que, em complementariedade ao Decreto n.º 9.057/2017, amplia o favorecimento ao mercado educacional. Conforme revelado por Segenreich (2018), essa nova legislação chega “atropelando” algumas conquistas sociais constituídas no campo da EaD, dentre elas, as diretrizes instituídas em 2016.

O estudo revela ainda o crescimento das IES privadas em relação à oferta de vagas em EaD e, diante desse quadro de expansão, considerou-se pertinente analisar também os instrumentos de avaliação do Inep para o credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. A análise do instrumento de credenciamento revelou a flexibilização também dos processos avaliativos, explicitados com a revogação da Portaria n.º 40/2007 (com edição em 2010), orientadora dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior, pela Portaria n.º 11/2017, e da Portaria n.º 4.059/2004, pela Portaria n.º 1.134/16, todas dispendo sobre o processo de avaliação. O estudo sobre os documentos do Inep revela que a avaliação é realizada mediante indicadores voltados para a modalidade presencial, inserindo e adaptando alguns itens para a EaD, abrindo brechas e facilitando o credenciamento de instituições e a oferta de cursos sem qualidade social. A análise explicita alguns retrocessos do sentido social da educação, pois

revela que os documentos de credenciamento e reconhecimentos, da maneira com que foram efetivados para a EaD, contribuíram para a sua contenção no setor público.

O estudo mostra ainda que a avaliação, quando orientada por esses instrumentos do Inep, privilegia aspectos técnicos e de excelência, eficácia e ranqueamento, na contramão dos aspectos sociais da avaliação diagnóstica, formativa, voltada para a emancipação do ser e a melhoria das instituições, mas com vistas à facilitação para o mercado educacional. Em síntese, foi constatado que nos atos normativos estudados, mesmo prevalecendo a concepção instrumental-merco-economicista, apresentou documentos de base crítico-socialmente-referenciada e outros que constituem as duas perspectivas de qualidade.

Ao discutir o velado sobre a qualidade da educação superior e a distância nos atos normativos, partiu-se de quatro pontos revelados na análise da CF/1988, da LDB/1996 e dos PNE 2001-2011 e 2014/2024. O primeiro ponto revela o princípio da qualidade da educação como faceta do direito educacional. Na CF/1988, a qualidade é princípio fundamental, contudo, como foi revelado ao longo desta pesquisa, existem diversas concepções de qualidade. Na LDB/1996 é expressa a necessidade do estabelecimento de padrões de qualidade que, todavia, não é feita. Logo, revela que veladas no não estabelecimento de padrões específicos de qualidade estão as marcas dos tensionamentos e da ideologia expressa em sua instauração. Tal fato explicita a instituição de padrões-polissêmicos que, veladamente, estão consignados com os interesses daqueles que, em diferentes contextos, estão no bloco do poder, propiciando a efetividade de aceções de qualidade mediante os interesses hegemônicos.

O segundo ponto da análise explicita que a educação superior de qualidade se revela no ensino, na pesquisa e na extensão. A CF/1988, a LDB/1996 e em maior grau os PNE, assim como a Resolução CNE/CES n.º 1/2016, evidenciaram o papel das universidades públicas na formação com qualidade crítico-socialmente-referenciada dos sujeitos. No entanto, constatou-se que o maior número de instituições por categoria administrativa no Brasil encontra-se no setor privado, que oferta vagas em EaD particularmente para as licenciaturas. Este estudo revela que a legislação educacional permite que as instituições privadas se desobriguem de vincular o ensino à pesquisa e à extensão, evidenciando que, velada a essa permissão, está a autorização para a oferta de cursos sem qualidade socialmente referenciada. Conforme Catani e Oliveira (2007), a pesquisa, o ensino e a extensão são basilares na organização e na produção científica universitária, consolidando o desenvolvimento das atividades acadêmicas com qualidade social, sendo, portanto, inseparáveis.

Essa desvinculação entre ensino, pesquisa e extensão faz parte de um movimento de defesa das instituições privadas, em um processo obscurecido que vela as ações contrárias às

políticas públicas sociais fomentadas e efetivadas nas universidades públicas. Entre essas políticas sociais, citam-se a de cotas raciais e sociais, e a promoção dos direitos da comunidade LGBT, ambas representativas de um movimento de inclusão que se efetivou no campo universitário em um período no qual se buscava a qualidade da educação superior em perspectiva crítico-socialmente-referenciada.

O terceiro ponto mostra que a educação de qualidade se pauta em instrumentos específicos de avaliação, contudo, o estudo revela que tanto a educação presencial quanto a educação a distância, no processo de credenciamento, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, são avaliadas segundo os mesmos critérios, nos quais são apenas adaptados ou inseridos alguns indicadores para a EaD.

No que concerne aos atos de credenciamento, foram revelados retrocessos na legislação, que beneficiam o setor privado em detrimento do público. Já o estudo comparativo entre os instrumentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento, antes e após o estabelecimento da Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, explicita que o instrumento pós- 2016 deixou de considerar a relação entre o número de docentes e o de estudantes; e entre a relação de docentes e tutores presenciais e a distância e o número de estudantes. Essa omissão revela que, velado a ela, há um movimento atuando a favor dos processos de desregulamentação e flexibilização da legislação em prol da precarização do trabalho docente na EaD.

Constata-se ainda que, na amplitude do trabalho mediado pelas tecnologias, estão veladas as reais relações que se constituem nesse processo. Ou seja, velado ao revelado, são credenciadas e reconhecidas instituições para a oferta de cursos massificados, em meio à precarização do trabalho docente e com vistas à formação sob a perspectiva mercadológica e de massa. Enfim, o estudo revela a essência regulatória e de controle com foco na verificação das mínimas condições de oferta, velando a efetividade de uma educação que atenda minimamente às demandas sociais e mercadológicas.

O quarto e último ponto revelado na análise da CF/1988, da LDB/1996 e dos PNE 2001-2011 e 2014/2024, evidencia que a educação de qualidade socialmente referenciada se faz com investimentos públicos em educação pública, contudo, este estudo demonstra o direcionamento do financiamento público para o setor privado. Por meio de Cunha (2003), revelam-se as dificuldades enfrentadas pelas instituições federais devido à falta de recursos, em contraste com o vivenciado pelas IES privadas que recebiam, além dos recursos próprios à natureza de sua atividade, incentivos do poder público. Tal favorecimento beneficia também a EaD, o que evidencia a privatização da educação superior e a distância.

Soma-se a isso o esvaziamento da UAB na estratégia 14.4 do PNE em vigência, que entrega a pós-graduação *stricto sensu* ao mercado educacional, o que representa um campo fértil para o capital, além de revelar que a precarização da educação superior pública corresponde a um desígnio deliberado. A preocupação do grupo no poder, portanto, não incide sobre a falta de qualidade da educação, e sim em sua efetiva qualidade, que, nesse caso específico, é explicitada no resultado final da avaliação quadrienal de 2017 da Capes. Nessa edição, 4% dos programas avaliados receberam a nota máxima, ficando as instituições públicas com o maior percentual, já que 179 delas obtiveram nota 7, em detrimento de 14 instituições particulares com o mesmo conceito. Os dados revelam que as ações contra a educação superior e a distância em instituições públicas provêm de atos intencionalmente planejados, apesar de velados.

A pesquisa revela que o avanço em direção à EaD de qualidade social contrariou diversas instâncias nacionais e internacionais, explicitando as articulações do mercado educacional representado pela ABED, que em carta enviada ao Ministério da Educação solicitou mudanças na Resolução CNE/CES n.º 1/2016. Este estudo revelou que essa solicitação não ficou sem respostas, uma vez que os atos normativos Decreto n.º 9.057/2017 e Portaria Normativa n.º 11/2017 são instituídos para atender algumas das solicitações da ABED, tais como a flexibilização para abertura de polos e a oferta de cursos.

Estabelecendo um paralelo entre a Resolução CNE/CES n.º 1/2016, a carta da ABED/2016 e a Portaria Normativa n.º 11/2017, constata-se que, em sociedades geridas por governos de orientação neoliberal, em que o grupo constitutivo do bloco no poder prima pela ascensão do capital, os embates em torno das políticas públicas, em especial as educacionais, são densos e que muito raramente aqueles que visam a expansão do mercado e os interesses economicistas saem perdendo. De tal modo que, ao identificar o velado em atos normativos para a EaD, se revelou, por meio da carta da ABED/2016, um movimento de resistência normativa, em contraposição à linha da facilitação, explicitando a descontinuidade que move a continuidade da flexibilização.

Nesse sentido, a pesquisa mostra que, velados nesse processo, encontram-se mecanismos legais que forjam um movimento de continuidade e descontinuidade em relação à efetividade da EaD e sua oferta pautada em padrões crítico-socialmente-referenciados. Trata-se de um movimento de continuidade por instituir-se na forma de programa educacional, a exemplo da UAB, que permanece sob os desígnios das políticas de governo. Já a descontinuidade é revelada no campo das políticas públicas para a área, confirmando a necessária continuidade da EaD nas políticas de Estado e de sua oferta em universidades

públicas, nas quais são desenvolvidos ensino, pesquisa e extensão, ou seja, uma educação a distância com qualidade crítico-socialmente-referenciada.

A partir destas considerações, o estudo revela um movimento dual e ao mesmo tempo complementar entre qualidade e produtividade, em que os anseios e as necessidades do setor produtivo, em conformidade com as orientações de organismos multilaterais e sob concessão da elite brasileira, influenciam a constituição das políticas públicas educacionais e dos atos normativos para a educação superior e a distância.

Ao chegar ao final destas considerações, mas não encerrando as possibilidades de estudos futuros, uma vez que esta pesquisa não exaure o assunto, ressalta-se que, velado a esse movimento entre educação e qualidade, se revela a verdadeira preocupação do capital, qual seja a de que, para se manter hegemônico, as desigualdades sociais têm de ser igualmente mantidas. É por esse motivo, portanto, que projetos de educação superior presencial ou a distância, embasados em uma perspectiva crítico-socialmente-referenciada representam uma possível desestabilização do status quo, porquanto a educação, nessa perspectiva, institui-se como instrumento de exercício de cidadania

Essa mudança estrutural não é interessante para o capital, e por isso a educação voltada para a classe trabalhadora deve ter perspectiva instrumental, pois, parafraseando Ponce (1963), todos devem ser ensinados, mas cada um mediante a realidade de sua classe social, de tal modo que o dirigido deve ser ensinado para ser dirigido e nunca para ser dirigente. Nessa perspectiva, o ideal é um ensino a ser ofertado de forma rápida, barata e eficaz no atendimento dos propósitos que lhe são atribuídos pela iniciativa privada e, ainda, lucrativo. Para tal, diversas articulações são planejadas estrategicamente por atores nacionais e internacionais, principalmente no que concerne ao nível superior. Articulam-se e tramam-se caminhos para a expansão das instituições privadas, enquanto são construídos discursos que, em um simulacro do direito à educação e da democratização, mascaram o princípio de cidadania, velando a lógica capitalista de um modo de produção que se rearticula constantemente para se manter hegemônico.

Nesse particular, observa-se que o nexos velado do capitalismo neoliberal, contundente e regulador, com o Estado faz com que sejam minimizados os recursos públicos necessários para garantir a educação de qualidade para todos. Na outra ponta do processo, as políticas públicas para a educação privilegiam o setor privado, em um movimento contrário às conquistas sociais e ao Estado Democrático de Direito.

Ao negar a educação superior e a distância de qualidade, direito subjetivo fundamental e princípio orientador do direito à educação, nega-se a própria Carta Magna, que se instituiu, conforme apontado neste estudo, sobre base crítico-socialmente-referenciada. Assim, ao

orientar a EaD segundo princípios instrumental-merco-economicistas, negando a possibilidade do desenvolvimento integral do sujeito e sua ascensão aos níveis mais elevados do ensino que privilegia a perspectiva crítico-socialmente-referenciada, revela-se que veladamente há um empreendimento antagônico ao próprio Estado Democrático de Direito.

Estas considerações evidenciam a luta de classes, os tensionamentos, os embates constituintes e constitutivos da educação e da educação superior a distância, no âmbito das políticas públicas educacionais e dos atos normativos. A educação instrumental-merco-economicista deve ceder espaço à educação de qualidade crítico-socialmente-referenciada, para que seja possível, conforme Mészáros (2008), educar para além do capital.

Em arremate, inquietações ainda restam para constituírem novos objetos de estudo, principalmente no contexto em que se instaura a culminância desta pesquisa, constituído por medo, insegurança, impotência e desalento. Esse quadro efetiva-se no Brasil a partir de 2016, agravando-se em março de 2020 com a pandemia da Covid-19. Dessa forma, implementa-se uma luta que deveria se estabelecer apenas na amplitude da saúde, mas que vem se ampliando em intensidade ideológica, política, econômica e tecnológica, e que afetam a educação e a educação superior, com especial ênfase a EaD. Nesse particular, formam-se variados discursos sobre a qualidade do processo de ensino-aprendizagem desenvolvidos neste contexto epidemiológico, mediados por tecnologias ou empreendidos na modalidade a distância, o que confere ao objeto desta pesquisa estimada importância e possibilidades diversas para novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. [Correspondência]. Destinatário: Ministro da Educação. São Paulo, 2016, 1 carta. Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf/ Acesso em: 12 abr. 2018.
- AGUIAR, Marcia Ângela. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para reflexão. **Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, set. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300004&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 31 maio 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>
- AGUIAR, Marcia Ângela. Políticas de Currículo e Formação dos Profissionais da Educação Básica no Brasil. **Revista Espaço do Currículo**. João Pessoa, v. 10, n. 1, 28 abr. 2017. <https://doi.org/10.15687/rec.v10i1.32578>
- ALMEIDA, Fernando José de. **Educação e informática: os computadores na escola**. São Paulo: Cortez, 2005.
- ALONSO, Kátia Morosov. Educação a distância no Brasil: A busca de identidade. In: PRETI, Otto (org.). **Educação a distância: incícios e indícios de um percurso**. Nead/IE – UFMT. Cuiabá: UFMT, 1996. p. 57-74.
- ALONSO, Katia Morosov. Avaliação e a Avaliação na Educação a Distância: Algumas Notas para Reflexão. In: PRETI, Oreste (Org.); NEDER, Maria Lucia Cavalli; POSSARI, Lucia Helena V.; ALONSO, Katia Morosov. **Educação a Distância – Sobre Discussões e Práticas**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400014&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 11 fev. 2020.
- ALONSO, Kátia Morosov. **A Formação de Professores e a Educação a Distância**. (2019). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/katia_alonso.pdf. Acesso em: 11 fev. 2020.
- ALVES, Gilberto. **A produção da escola pública contemporânea**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s.l.], v. 32, n. 3, p. 653-673, dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/70262/>. Acesso em: 15 jul. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol32n32016.70262>

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Rev. Bras. Educ.** Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jul. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>.

ANPEd. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação**. São Paulo: ANPEd, 1997.

ANPEd. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Entrevista com Luiz Dourado sobre a aprovação de Diretrizes Nacionais para oferta de programas e cursos de educação superior à distância**. (2016). Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/aprovacaode-diretrizes-nacionais-para-oferta-de-programas-e-cursos-de-educacao-superior/> Acesso em: 15 maio 2019.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo, Atlas, 2009.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. **Educação e Política em Debate** [online]. Uberlândia, v. 3, n. 2, p. 291-313, ago./dez. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30281/16534/>. Acesso em: 6 nov. de 2018.

ARAÚJO, Cláudia Helena Santos. **Elementos constitutivos do trabalho pedagógico na docência online**. 2014. 168 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

ARETIO, Lorenzo Garcia. **La educación a distancia**: de la teoría a la práctica. Barcelona: Ed. Ariel, 2006.

ARRUDA, Eucídio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação a Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior. **Educ. rev.** Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 321-338, set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 6 de junho de 2020.

ASSIS, Lúcia Maria de; AMARAL, Nelson Cardoso. **Avaliação da educação**: Por um sistema nacional. (2013). Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/xmlui/bitstream/handle/ri/12931/Artigo%20-%20L%20c3%20bacia%20Maria%20de%20Assis%20-%202013.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 21 de jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v7i12.258>

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, 1994. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/> Acesso em: 20 ago. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre desenvolvimento mundial**: o Estado num mundo em transformação. Washington: Banco Mundial, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. (2017). Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report/>. Acesso em: 12 set. 2019.

BARRETO, Raquel Goulart. Política de educação a distância: a flexibilização estratégica. *In*: LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elisabeth (org.). **Políticas de currículo em múltiplos contextos**. São Paulo: Cortez, 2006.

BARREYRO, Gladys Beatriz. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 23, n. 1, pág. 5-22, abril de 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000100005&lng=en&nrm=iso acesso em 21 de outubro de 2020. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772018000100002>.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito administrativo. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2000.

BASTOS, Deborah Helena Markowicz; CARDOSO, Silvia Helena; SABBATINI, Renato Marcos Endrizzi. **Uma visão geral da Educação à Distância**. 2000. Disponível em: <http://www.edumed.net/cursos/edu002/> Acesso em: 16 jun. 2019.

BEDERODE, Igor Radtke; RIBEIRO, Luís Otoni Meireles. Arcabouço legal da EaD nos Institutos Federais, uma oportunidade para convergência entre as modalidades de ensino. *In*: **Rede-Revista de Educação a Distância**. Pelotas, v. 2, n. 2, p. 186-200, 2016.

BELÃO, Vanessa do R. G. Garret. **Tendências das pesquisas em Educação a Distância em teses e dissertações defendidas entre 2002 e 2012 em instituições do estado do Paraná**. 2014. 194f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a Distância**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BELLONI, Maria Luiza. Ensaio sobre a Educação a Distância no Brasil. **Educação & sociedade**. Campinas, v. 23. n. 78, p. 117-142, 2002.

BENATTI, Lucimara Perpétua dos Santos; MUSTAFA, Patrícia Soraya. Privatização e precarização da política de Educação Superior no Brasil – impactos para a formação profissional em serviço social. **Temporalis**. [s.l.], v. 16, n. 32, p. 141-158, fev. 2017. ISSN 2238-1856. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/14237/> Acesso em: 13 jun. 2019. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2016v16n32p141-158>.

BERNUSSI, Maria. Medeiros. **Instituições internacionais e educação**: a agenda do Banco Mundial e do Education for All no caso brasileiro. 2014. 89p. Dissertação (mestrado). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo.

BERTOLIN, Júlio César. Godoy. **Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização**: período 1994-2003. 2007. 281 f. Tese - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/10339/>. Acesso em: 6 de ago. 2018.

BERTOLIN, Júlio César Godoy. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a uma subjetividade inexorável conceitual. **Avaliação**. Campinas/Sorocaba, v. 14, n. 1, p. 127-149, mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000100007&lng=en&nrm=iso/ Acesso em: 22 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772009000100007>.

BERTOLIN, Júlio César Godoy. Análise crítica dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação do Sinaes. **Revista Espaço Pedagógico**. Passo Fundo, v. 26, n. 1, p. 183 - 199, 13 dez. 2018. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/8401/114114396>. Acesso em: 17 de maio de 2019.

BIELSCHOWSKY, Carlos. Qualidade na Educação Superior a Distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos? **EaD em Foco**, Rio de Janeiro v. 8 n. 1 (2018): Volume único. Disponível em: http://abed.org.br/arquivos/qualidade_educacao_superior_distancia_carlos_biel_abr_2018.pdf / Acesso em: 12 jul. 2019. <https://doi.org/10.18264/eadf.v8i1.709/>.

BITTAR, Mariluce; RUAS, Claudia Mara Stapani. Expansão da Educação Superior no Brasil e a formação de oligopólios. Hegemonia do setor privado mercantil. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n. 29, p. 115-133, set./dez. 2012. Disponível em: <Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/715/71524734007.pdf> >. Acesso em: 25 set. 2018.

BITTENCOURT, Hélio Radke; CASARTELLI, Alan de Oliveira; RODRIGUES, Alziro César de Moraes. Sobre o índice geral de cursos (IGC). **Avaliação**. Campinas/Sorocaba, v. 14, n. 3, p. 667-682, nov. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000300008&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 12 abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772009000300008>.

BOGDAN, Roberto; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução de Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 25, n. 1, mar. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19328/>. Acesso em: 1 jan. 2020. <https://doi.org/10.21573/vol25n12009.19328>

BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. **Novos estudos**. - CEBRAP, São Paulo, n. 96, p. 105-115, julho de 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

33002013000200008&lng=en&nrm=iso. acesso em 29 de julho de 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000200008>.

BRASIL. **Lei nº 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-464-11-fevereiro-1969-376438-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Decreto-Lei nº 464**, de 11 de fevereiro de 1969. Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. - Publicação Original. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-464-11-fevereiro-1969-376438-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. [Constituição [1988]]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm/. Acesso em: 2 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm/. Acesso em: 30 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.306**, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2306-19-agosto-1997-437195-norma-pe.html/>. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 2.494**, de 10 de fevereiro de 1998a. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf/> Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 2.561**, de 27 de abril de 1998b. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf/>. Acesso em: 14 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância – Seed. 2003. **Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf/>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL, **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004a. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 4.059**, de 10 de dezembro de 2004b. Regulamenta a modalidade semipresencial. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf/. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fórum das Estatais pela Educação**: diálogo para a cidadania e inclusão. Brasília, setembro de 2004c. Palácio do Planalto. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/texto.pdf>. Acesso em 25 de abril de 2010.

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/decreto/d5622.htm/. Acesso em: 29 ago. 2018.

BRASIL, **Decreto nº 5.773**, de 9 de maio de 2006a. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.800**, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância - Seed. 2007a. **Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância**. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/nead/index.php/legislacao-de-ead/>. Acesso em: 15. fev. 2019.

BRASIL, **Decreto nº 6.303**, de 12 de dezembro de 2007b. Altera dispositivos dos Decretos n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm/ Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Estabelece o Plano Nacional de Educação - PNE para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7116-pl-pne-2011-2020&Itemid=30192/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL, **Instrução Normativa nº 1**, de 14 de janeiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento decursos na modalidade EaD. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30158573/do1-2013-01-15-instrucao-normativa-n-1-de-14-de-janeiro-de-2013-30158569/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil,

Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm/. Acesso em: 2 set. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Educacenso**. Censo Escolar 2015a: RESUMO TÉCNICO. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2015.pdf/. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. **Manual ENADE 2015b**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/manuais/manual_enade_2015_30062015.pdf/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. CNE **Resolução nº 2**, de 1º de julho de 2015c. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file/>. Acesso em: 8 set. 2018.

BRASIL, CNE/CES. **Parecer nº 564**, de 10 de dezembro de 2015d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL CNE/CES, **Resolução nº 1**, de 11 março de 2016a. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL, **Portaria nº 1.134**, de 10 de outubro de 2016b. Revoga a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-1134-2016-10-10.pdf/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **MANUAL DO ENADE 2016c**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/manuais/manual_do_enade_28092016.pdf. Acesso em: 20 de ago. de 2019.

BRASIL, **Nota Técnica nº 4**, de 10 de maio de 2017a. Proposta de Revogação da Instrução Normativa nº 1, de 14 de janeiro de 2013, publicada do DOU em 15/01/2013 (nº 10, Seção 1, p. 27). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=64861-nt-n-04-2017-seres-pdf-1&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.057**, de 25 de maio de 2017b. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9057-25-maio-2017-784941-publicacaooriginal-152832-pe.html/> Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância: Credenciamento**. Brasília, 2017c. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância:** Recredenciamento Transformação de Organização Acadêmica. Brasília, 2017d. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_recredenciamento.pdf/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação - Seres. **Despacho nº 92**, de 10 de maio de 2017e. Revoga a Instrução Normativa SERES n.º 1, de 14 de janeiro de 2013. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Despacho-Seres-MEC-092-2017-05-10.pdf/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 11**, de 20 de junho de 2017f. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/legislacao_normas/2017/portaria_normativa_N_11_20062017.pdf/. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL, **Portaria nº 1.428**, de 28 de dezembro de 2018a. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496468/do1-2018-12-31-portaria-n-1-428-de-28-de-dezembro-de-2018-57496251/. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL, **Portaria nº 50**, de 3 de julho de 2018b. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de atualizar e produzir proposta de Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28735155/do1-2018-07-05-portaria-n-50-de-3-de-julho-de-2018-28735144/. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. **Portaria nº 78**, de 19 de setembro de 2018c. Designa os membros para integrar o Grupo de Trabalho responsável pela atualização dos Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância/2007. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41607428/do2-2018-09-20-portaria-n-78-de-19-de-setembro-de-2018-41607323/. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2017:** divulgação dos principais resultados. Brasília, 2018d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2018-pdf/97041-apresentac-a-o-censo-superior-u-ltimo/file/>. Acesso em: 3 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018:** notas estatísticas. Brasília, 2019a. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/censo_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf/. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Superior 2018:** divulgação dos resultados. Brasília, 2019b. Disponível

em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/apresentacao_censo_superior2018.pdf/. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL, **Portaria nº 2.117**, de 6 de dezembro de 2019d. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913/> Acesso em: 12 fev. 2019.

CAMPOS, Gilsiléa de Sousa. **Gestão da Qualidade Total na Educação: Possibilidades e Desafios**. (2015). Disponível em: http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_029M_15.pdf. Acesso em 29 de nov. de 2018.

CAMPOS, Maria Malta.; HADDAD, Sergio. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. *In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (org.). A educação entre os direitos humanos*. Campinas, SP: Autores Associados; Ação Educativa. 2006. p. 95-125.

CANAN, Silvia Regina; SUDBRACK, Edite Maria. A universidade brasileira e as políticas de Educação Superior no território ibero-americano: avançamos? **HOLOS**, [S.l.], v. 2, p. 333-350, jun. 2018. ISSN 1807-1600. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5429>. Acesso em: 13 mar. 2019

CÁRIA, Neide Pena; ANDRADE, Nelson Lambert de. **A Gestão da Qualidade da Educação Básica Sob a Lógica do Mercado: Uma Análise Discursiva**. (2015). Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21869_11245.pdf/. Acesso em: 29 nov. 2018.

CARNEIRO, Michel Jorge Costa. **A Educação e o Estado Novo: a ratificação da ordem dominante e a construção do imaginário político**. (2019). Disponível em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos908/a-educacao-estado/a-educacao-estado.shtml/>. Acesso em: 23 maio 2019.

CARVALHO, José Sergio Fonseca. "Democratização do ensino" revisitado. **Educação e Pesquisa** São Paulo, FE-USP, v. 30, n. 2, p. 327-334, mai./ago. 2004.

CASTANHEIRA, Nelson Pereira. **Modelo para a avaliação da qualidade da educação a distância em ambientes com aulas por televisão, via satélite**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João. A Educação Superior. *In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo: Xamã, 2007.

CEZNE, Andrea Nárriman. O direito à Educação Superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental. **Educação** (UFSM), Santa Maria, jul. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/1532/>. Acesso em: 14 jun. 2018. <http://dx.doi.org/10.5902/19846444/>.

CHAUÍ, Marilena. A UNIVERSIDADE OPERACIONAL. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 4, n. 3, 11, 1999. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063/1058>. Acesso em 15 de ago. de 2018.

CHENG, Yin Cheong; TAM, Wai Ming. Multi-models of quality in education. **Quality Assurance in Education**. 5 (1), p. 22-34, 1997.

CHIANTIA, Fabrizio Cezar. **Parecer qual o amparo legal para a Educação a Distância no Brasil?** 2008. Disponível em: <http://www.abed.org.br/documentos/ArquivoDocumento255.pdf/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BARREIRO, Iraíde Marques de Freitas. Qualidade da educação: eficiência, eficácia e produtividade escolar. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [s. l.], n. 7, jan. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9254/6136/>. Acesso em: 11 jun. 2020. <https://doi.org/10.22633/rpge.v0i7.9254>

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 207-217, abril de 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100014&lng=en&nrm=iso. acesso em 08 de julho de 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000100014>.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: TOMMASI, Lívia de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. I. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na Educação Superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. **Avaliação**. Campinas/Sorocaba, v. 22, n. 1, p. 141-163, abril de 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000100141&lng=en&nrm=isso/. Acesso em: 15 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772017000100008>

COSTA, Renata Luiza. **Educação profissional técnica de nível médio a distância**: estudo da mediação docente da Rede e-Tec Brasil na rede federal. 2015. 263 f., Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade Educação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2015. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/733/1/RENATA%20LUIZA%20DA%20COSTA.pdf/>. Acesso em: 11 ago. 2017.

COSTA, Josué de Moura; SILVA, Ivanda Maria Martins. **Educação a Distância**: Conexões Com a Percepção de Estudantes. (2015). Disponível em: [https://revistas.ufrj.br/index.php/rca/article/download/30201/17723BIBLIOTECAS DIGITAIS NA – IFPI/](https://revistas.ufrj.br/index.php/rca/article/download/30201/17723BIBLIOTECAS%20DIGITAIS%20NA%20IFPI/). Acesso em: 10 maio 2019.

CRITELLI, Dulce. **Martin Heidegger e a essência da técnica**. 2002. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/margem/pdf/m16dc.pdf/>. Acesso em: 18 abr. 2019.

CUNHA, Luiz Antônio. **500 anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CUNHA, Luiz Antônio. O Ensino Superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 37-61. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000100003&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 13 jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000100003>.

DALBERIO, Maria Célia Borges: **Neoliberalismo, políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade**. São Paulo: Paulus, 2009.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2004.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. 11^a ed. Campinas-SP: Papirus Editora, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade: projeto, qualidade, avaliação e autonomia. **Proposições**, Campinas, v. 3, n. 1, p. 7-17, 1992.

Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8644421/11841>. Acesso em: 2 set. 2018.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação Institucional da Unicamp**: processo, discussão e resultados. Campinas, SP: UNICAMP, 1994.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. São Paulo: Insular, 2002.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação**. Campinas/Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**. Campinas/Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v15n1/v15n1a11.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772010000100011>.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade em tempos ultraliberais. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 23, n. 2, p. 288-293, out. 2018. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000200288&lng=pt&nrm=iso. acessos em 27 jul. 2019. <https://doi.org/10.1590/s1414-40772018000200001>.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ. Soc.** Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-73302002008000012&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 jul. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300014&lng=es&nrm=iso/. Acesso em: 12 jun. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da Educação Superior a Distância: novos marcos regulatórios? **Educ. Soc.** Campinas, SP, v. 29, n. 104 - Especial, p. 891-917, out. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/> Acesso em: 20 dez. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões aplicáveis e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, setembro de 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 11 jun. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiás: Autêntica e Editora UFG, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. O PNE: epicentro das políticas educacionais? *In*: DOURADO Luiz Fernandes (org). **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: Política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016. 48 p. PNE em Movimento, série 1. Educação Brasileira. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O+-+Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.5/> Acesso em: 15 abr. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, Educação e Democracia no Brasil: Retrocessos e Resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100203&lng=pt&nrm=iso/ Acesso em: 11 jun. 2020.
<https://doi.org/10.1590/es0101-73302019224639>

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas em educação a distância e sua dinâmica normativa após 1990 ao contexto atual. [Entrevista cedida a Vicente Batista Santos Neto e Maria Célia Borges]. **Revista Educação e Política em Debate**. Uberlândia, v. 9, n. 1, p. 22-52, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/54795/29113>. Acesso em 20 de jun. de 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 11 fev. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília, DF: INEP, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/8926ad76-ce32-4328-8a26-5139cceddb4?version=1.3/> Acesso em: 20 abr. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Educação a Distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas.** Plano Nacional de Educação (2011-2020). Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 155-192.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida; MORAES, Karine Nunes de. A Modalidade Educação a Distância no Plano Nacional (2014/2024): Ausências e suas Consequências. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação PNE 2014/2024: Avaliação e Perspectivas.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 173-198. (Série As Dimensões da Formação Humana)

DURSUN, Tolga; OSKAYBAS, Kader; GOKMEN, Cansu. Perceived Quality of Distance Education from the User Perspective. *Contemporary Educational Technology*. Ancara v. 5 n. 2, p. 121-145, 2014.

ENGUIITA, Mariano. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. *In*: GENTILI, P. A. A. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas.** 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 93-110.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa Empírica em Direito: as regras da inferência.** São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444/>. Acesso em: 21 abr. 2019.

FARIA, Juliana Guimarães. **Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG.** Tese. 2011. 277 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

FERNANDES, Cristiane; OLIVEIRA, Maria Elisa Nogueira; BORGES, Regilson Maciel. Implicações do Sinaes na gestão da educação superior: análise micropolítica. **Quaestio - Revista de Estudos em Educação**, Sorocaba, v. 21, n. 2, p. 611-636, 30 ago. 2019. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/3364/3308/>. Acesso em: 2 nov. 2019. <https://doi.org/10.22483/2177-5796.2019v21n2p611-636/>

FERTONAI, Fernando Luís; BATISTUTI, José Pascoal; HOJO Ossamu; OLIVEIRA, Josely Kobal de; PASTRE, Iêda Aparecida. Gestão da qualidade total: introdução dos conceitos e sua utilização em um curso para abordar o comportamento individual do aluno / profissional / cidadão. **Eclet. Quím.**, São Paulo, v. 27, n. esp., p. 229-239, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-46702002000200019&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 14 fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0100-46702002000200019>.

FISCHMANN, Roseli. Constituição brasileira, direitos humanos e educação. **Rev. Bras. Educ.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 156-167, abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782009000100013&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 19 jun. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782009000100013>.

FISCILETTI, Rossana Marina de Seta. A Educação a Distância no Brasil como Direito Fundamental à Educação: fontes normativas. **Amazon's Research and Environmental Law**. Rondonia, 4(3), p. 81-99. 2016. Disponível em: <http://www.faar.edu.br/portal/revistas/ojs/index.php/arel-faar/article/view/200> Acesso em: 12 de ago. de 2018. <https://doi.org/10.14690/2317-8442.2016v43200>

FLACH, Simone de Fátima. **Contribuições para o Debate Sobre a Qualidade Social da Educação na Realidade Brasileira**. (2012). Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/191/307/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à Educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. *In*: DE TOMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

FORMIGA, Marcos. **A terminologia da EAD**. *In*: LITTO, Frederico Michael; FORMIGA, Marcos (org.) São Paulo: Pearson Education do Brasil Ltda., 2009.

FRANÇA NETO, José. **Educação a distância (EaD) numa IPES brasileira: as condições de trabalho do tutor no sistema UAB. A Unimontes em questão**. 2016. 249. f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 43ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2003.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 2. ed., Petrópolis, RJ: Vozes 2001.

GRANITO, Roberta Aparecida Neves. **Educação a distância e estilos de aprendizagem: elaboração de um protocolo de qualidade para ambientes virtuais de ensino**. 2008. 257 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2008.

GRINSPUN, Mirian Paura Sabrosa Zippin. **Educação tecnológica: desafios e perspectiva**. 3. ed. rev. Ampl. São Paulo: Cortez, 2009.

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, Lee; GREEN, Diana. Defining Quality: Assessment. **Evaluation in Higher Education**. Birminghamv. 18, n. 1, p. 9–34, 1993.

HARVEY, Lee; WILLIAMS, James: Fifteen years of quality in higher education. **Quality in Higher Education**. London, v. 16, n. 1, p. 3-36. 2010.

HOBBSAWM, Eric. Renascendo das cinzas. *In*: BLACKBURN, R. (org.). **Depois da queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HOFLING, Heloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. Campinas, ano XXI, n. 55, pp.30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 20 de set. de 2018

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JULIATTO, Clemente Ivo. **A Universidade em Busca da Excelência: um estudo sobre a qualidade da Educação**. Curitiba: Universitária Champagnat, 2010.

KENSKI, Vani Moreira. **Educação e tecnologias: o novo ritmo da informação**. 8. ed. Campinas (SP): Papirus, 2012. (Coleção Papirus Educação)

KRAMER, Erika Coester. **Educação a distância: da teoria à prática**. Porto Alegre: Alternativa, 1999.

LACÉ, Andréia Mello. A universidade aberta do brasil (UAB): das origens na ditadura militar ao século XXI. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Gestão da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

LANDIM, Cláudia Maria das M. P. Ferreira. **Educação a Distância: algumas considerações**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1997.

LEHER, Roberto. Apontamentos para análise da correlação de forças na educação brasileira: em prol da frente democrática. **Educ. Soc.** Campinas, SP, v. 40, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100202&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 12 jun. 2020.
<https://doi.org/10.1590/es0101-73302019219831>

LEMGRUBER, Márcio Silveira. **Educação a distância: para além dos caixas eletrônicos**. Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/marcio_lemgruber.pdf. Acesso em: 22 jun. 2019.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Políticas públicas de EaD no Ensino Superior: uma análise a partir das capacidades do estado**. 2013. 237 f. Tese (Doutorado em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 01 - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD**. 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16510produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2019.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Produto 02 - Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas. Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – Educação a distância na educação superior. 2014b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511produto-02-estudo-processo&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2017

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira (coord.). **Relatório parcial da pesquisa Políticas de Expansão da Educação a Distância (EaD) no Brasil: Regulação, Qualidade e Inovação em Questão** - CNPq/UFMG - UnB, UFMT, UFMS, UFGD, IF Goiano, IF Goiás, IF Brasília, UEG, UCDB, PUC Goiás, 2019.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; ALONSO, Kátia Morosov. Qualidade e educação a distância: do referencial teórico à sua proposição. **Ecos Revista Científica** – Educação. São Paulo, v. 51, p. 2- 26. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=15250&path%5B%5D=8021>. Acesso em 8 de abr. de 2020. <https://doi.org/10.5585/eccos.n51.15250>

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; ASSIS, Lúcia Maria. **Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado**. Dossiê. (2018) Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/82461/48874/>. Acesso em: 5 jul. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol34n1>

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; FARIA, Juliana Guimarães. Expansão e institucionalização da educação a distância no Brasil: reflexões referentes ao seu processo. *In*: MACIEL, C.; ALONSO, K. M.; PEIXOTO, J. **Educação a Distância: Experiências, Vivências e realidades**. Cuiabá: UFMT, 2016. p. 25- 48.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; RAMOS, Emanoela Celestino. Políticas e estratégias da educação a distância, por meio da UAB, na formação de professores. **Revista de Ciências Humanas** – Educação, v. 16, n. 26, p. 55-70, jul. 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. Prefácio. *In*: AMORIM NETO, Octávio. **De Dutra a Lula: a condução da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 10 n. esp., p. 37-45, 2007.

LITWIN, Edith. Das tradições à virtualidade. *In*: LITWIN, E. (org.). **Educação a distância: temas para o debate de uma agenda educativa**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

LOBO, Márcia Eunice. **AValiação e Regulação da Educação a Distância no Ensino Superior Brasileiro: um olhar sobre os processos de credenciamento institucional**. 2011. 254 f. Tese (Doutorado em Educação), faculdade Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira. Regulamentação da Educação a Distância:

caminhos e descaminhos. In: SILVA, M. (org.). **Educação online teorias, práticas, legislação, formação corporativa**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira. Há Quinze Anos, sobre a LDB: Dois Intelectuais em Duas Posições. **Trabalho Necessário**. Rio de Janeiro v. 8, n. 11, 2010. (Série Memória e Documento). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/viewFile/6120/5085/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. cap. VII – XIV. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 70. (Coleção Os Pensadores).

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem**: componente do ato pedagógico. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo Afonso. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACÁRIO, Epitácio. **O Público e o Privado na Evolução do Ensino Superior Brasileiro**. 2018. Disponível em: http://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos_completos/425-17367-18072018-213242.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

MAGNO, Michelle Feitosa. **Estado, direito e políticas públicas**: um estudo sobre a incidência normativa na Educação Superior a partir da Constituição Federal de 1988. 2008. 218 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19257/11179/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

MAIA, Carmem; MATTAR, João. **ABC da EaD**: a educação a distância hoje. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MARCELINO, Talita de Moraes. **EaD e comunicação**: a importância da mediação realizada pelo tutor a Distância. (2011). Disponível em: <https://repositorio.pgsskroton.com.br/bitstream/123456789/1452/1/Artigo%2011.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2019.

MARTINS, Rubens de Oliveira. Cenário das políticas do MEC para a Educação Superior a Distância 1998-2014. In: ALVES, C. M. T.; AMARO, R.; BASTOS, W.; MARTINS, R. de O. **O tripé da educação a distância**: regulação docência discência. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

MARTINS, Selma Leila Bergo; MILL, Daniel. **Estudos científicos sobre a educação a distância no Brasil**: um breve panorama. [s. l.: s. n.]. 2016. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/download/4176/3647/>. Acesso em: 21 ago. 2018.

MATTOS, Miriam de Cassia do Carmo Mascarenhas; Silva, Maria Cristina Rosa Fonseca da. (2020). Precarização e privatização das políticas públicas na educação a distância. **Educação (UFSM)**, 45, e34/ 1-22. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/35216/pdf>. Acesso em 12 de jun. de 2020.
doi:<https://doi.org/10.5902/1984644435216>

MAZETTO, Flavio Eduardo. **Estado, políticas públicas e neoliberalismo: um estudo teórico sobre as parcerias público-privadas.** (2015). Disponível em: <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/cei/article/view/406/>. Acesso em: 12 abr. 2019.

MEDEIROS, Simone. **Políticas de Educação a Distância na formação de professores da Educação Básica no governo Lula da Silva (2003-2010): embates teóricos e políticos de um campo em disputa.** 2012. 390 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

MELO, André Lins de; SANTOS. Ensino superior no Brasil: do elitismo colonial ao autoritarismo militar. In: Dermeval Saviani; José Claudinei Lombardi. (Orgs) UNICAMP. **Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”.** Anais.Campinas, SP: FE/UNICAMP: HISTEDBR, 2009. p. 01-19. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/caderno_resumo.pdf. Acesso em: 22 abr. 2018.

MENDES, Andréa Maria. **A educação a distância nos meandros da legislação brasileira: 1988-1996.** 2005. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005

MERLE, Pierre. **La démocratisation de l’enseignement.** Paris: Éditions la Découverte, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital.** Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MILL, Daniel. Educação a Distância. **Revista Educação Pública Educação.** Cuiabá: Ed. UFMT, 2016a.

MILL, Daniel. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista de Educação Pública.** Cuiabá, v. 25, n. 29, p. 432-454, 2016b.

MILL, Daniel; ABREU-E-LIMA, Denise; LIMA, Valéria Sperduti; TANCREDI, Regina Maria Simões Puccinelli. O Desafio de uma Interação de Qualidade na Educação a Distância: o Tutor e sua Importância nesse Processo. **Cadernos da Pedagogia.** São Carlos. Ano 02 Volume 02 Número 04, p. 112 – 127, agosto/dezembro 2008. Disponível em: <http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/download/106/63>. Acesso em: 12 de jul. de 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social – teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MINTO, Lalo Watanabe. Gratuidade do Ensino Superior em Estabelecimentos Oficiais: Precisão e Implicações. **Educ. Soc.** Campinas, vol.39 no.142 p. 153 – 170, 2018. Disponível em:http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.96.13.PDF. Acesso em: 10 jan de 2019.

MOORE, Michael Grahame. **Educação a distância**: uma visão integrada. São Paulo: Thompson Learning, 2007.

MOORE, Michael Grahame; KEARSLEY, Greg. **Educação a Distância**: sistemas de aprendizagem on-line. Tradução de Roberto Galman. Revisão técnica: Renata Aquino Ribeiro. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MORAES, Mário César Barreto; KALNIN, Guilherme Felipe. Qualidade na educação superior: uma revisão teórica da evolução conceitual no campo da educação superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 530-551, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v26n100/1809-4465-ensaio-26-100-0530.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601114>.

MORAIS, Vitor Guimarães. **Qualidade na Educação Superior**: Um estudo com docentes da Universidade Federal da Bahia. 2018. 76 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/29627/1/Disserta%20CORRIGIDA.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2019.

MORAN, José Manuel. **Os modelos educacionais na aprendizagem on-line**. (2002). Disponível em: <http://www2.eca.usp.br/moran/wp-content/uploads/2013/12/dist.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MOREIRA, José António; SCHLEMMER, Eliane. Por um novo conceito e paradigma de educação digital onlife. **Revista UFG**. Goiânia, v. 20, n. 26, 13 maio 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/63438/34772>. Acesso em: 12 jun. 2020. <https://doi.org/10.5216/revufg.v20.63>

MOROSINI, Marília Costa. (Ed.). **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. Brasília: INEP/MEC, 2006. v. 2.

MOROSINI, Marília Costa. Internacionalização da educação superior e qualidade. Inovação e qualidade na Universidade. *In*: AUDY, J. L.; MOROSINI, M. C. (org.). **Inovação, universidade e relação com a sociedade**. Porto Alegre: EDIPUCS, 2008.

MOROSINI, Marília Costa. Educação superior em tempo de supercomplexidade. *In*: AUDY, J. L.; MOROSINI, M. C. (org.). **Inovação, universidade e relação com a sociedade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

MOROSINI, Marília Costa. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Avaliação**. Campinas/Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 385-405, julho de 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 fev. 2020.

MOROSINI, Marília Costa; NASCIMENTO, Lorena Machado do. Internacionalização da Educação Superior no Brasil: Uma Produção Recente em Testes e Dissertações. **Educ. rev.** Belo Horizonte, v. 33, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982017000100109&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 fev. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698155071/>.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. **Referências de Qualidade para Cursos a Distância**. (2003). Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ReferenciaisQualidadeEAD.pdf/>. Acesso em: 3 out. 2018.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. **A Educação a Distância no Brasil: da LDB ao PNE**. (2011). Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0124.pdf/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

NUNES, Ivônio Barros. A história da EAD no mundo. *In*: LITTO, F.; FORMIGA, M. (org.). **Educação à Distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Educação do Brasil, 2014.

OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **As Escolas e a Qualidade**. Portugal: Ed. ASA, 1989.

OCDE, ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA EUROPEIA. **O Ensino Superior na Sociedade do Conhecimento: Sumário em Português**. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELOFSReportVolume1.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

OCDE, ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA EUROPEIA. **Avaliação dos Resultados de Aprendizagem no Ensino Superior: relatório de ensino vol. I Desenho e implementação**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELOFSReportVolume1.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

OCDE, Organização Para Cooperação Econômica Europeia. **Avaliação dos Resultados da Aprendizagem no Ensino: Relatório de Estudo de Viabilidade Volume III**. 2013a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELOFSReportVolume3.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

OCDE, Organização Para Cooperação Econômica Europeia. **Avaliação do Ensino Superior Resultados de Aprendizagem Viabilidade: Sumário Executivo**. 2013b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELO%20FS%20Report%20Volume%201%20Executive%20Summary.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

OCDE, ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA EUROPEIA. (2018) **Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil**. Disponível em http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Repensando_a_Garantia_de_Qualidad_e_para_o_Ensino_Superior_no_Brasil_PT.pdf. Acesso em 28 de out. de 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da Educação Superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás**. 2000. 190f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO Luiz Fernandes. A Educação Superior no Plano Nacional (2014/2024): Expansão e Qualidade em Perspectiva. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação PNE 2014/2024: Avaliação e Perspectivas**.

Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 173-198. (Série As Dimensões da Formação Humana)

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LBD. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino**: uma nova dimensão da luta pelo direito à Educação. (2005). Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf/>. Acesso em: 22 abr. 2019.

OYAMA, Edison Riuitiro. O negócio da educação superior: da educação-mercadoria ao capital financeiro. In: RODRIGUES, José (Org.). **A universidade brasileira rumo à Nova América**: pós-modernismo, shopping center e educação superior. Niterói: EDUFF, 2012. p.79-110

PALADINI, Edson Pacheco. **Qualidade Total na Prática**. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 1997.

PALHARES, Roberto. Por uma Educação sem barreiras. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**. Coordenação: Fábio Sanchez. 3. ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder**: crítica ao senso comum em Educação. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

PEIXOTO, Joana. Tecnologias e relações pedagógicas: a questão da mediação. **Educação Pública**. Cuiabá, v. 25, n. 59, p. 367-379, 2016.

PEIXOTO, Joana; ARAÚJO, Cláudia Helena dos Santos. Tecnologia e educação: algumas considerações sobre o discurso pedagógico contemporâneo. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 33, n. 118, p. 253-268, mar. 2012. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000100016&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 13 jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000100016>.

PEREZ, Alessandra Fracaroli. **A legislação da educação a distância no Brasil: uma análise discursiva materialista dos conceitos de aluno e professor**. 2019. 111 f. Tese (Doutorado em Linguística) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2019.

PETERS, Otto. Distance teaching and industrial production: a comparative interpretation in outline. In: SEWART, D. *et al.* (ed.). **Distance education**: international perspectives. Londres/Nova York: Croomhelm/St. Martin's, 1983.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. Tradução de José Severino de Camargo Pereira. São Paulo: Fulgor, 1963.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder e nós. In: BALIBAR, E. et al. O Estado em Discussão. Lisboa: Edições 70, 1981.

QUEIROZ, Viviane de; CONCEIÇÃO, Tatiana Figueiredo Ferreira. **O Ensino a Distância na Educação Superior Brasileira**: Democratização Ou Mercantilização? (2013). Disponível

em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo15-impasseedesafiosdaspoliticadededucacao/oensinoadistanciaeducacaosuperiorbrasileira-democratizacaooumercantilizacao.pdf/>. Acesso em: 4 maio 2020.

RAMA, Claudio. **Las complejidades de evaluar y acreditar la educación a distância.** (2015). Disponível em: <https://virtualeduca.org/documentos/observatorio/2015/los-problemas-de-la-evaluacion-de-la-educacion-a-distancia-en-america-latina-y-el-caribe.pdf/>. Acesso em: 16 mar. 2019.

RANGEL, Susana Salum. **Educação Superior:** o papel da união e a garantia de qualidade do ensino. 2012. 430 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

REAL, Giselle Cristina Martins. **Impactos da Avaliação na Educação Superior.** Dourados, MS: Ed. UFGD, 2008.

RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. SINAES: o que aprendemos sobre o modelo adotado para avaliação do ensino superior no Brasil. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 20, n. 1, p. 143-161, março de 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772015000100143&lng=en&nrm=iso. acesso em 27 de jul. de 2019. <https://doi.org/10.590/S1414-40772015000100010>.

RICARDO, Jaison Sfogia. Impacto da nova regulamentação da EaD para as instituições de Educação Superior. **EaD UFBA em Revista.** Salvador, n. 2, p. 1- 6, 2017. Disponível em: http://www.eademrevista.ufba.br/wpcontent/themes/revista/docs/EaD_UFBA%20em%20Revista-N2_SEAD.pdf/. Acesso em: 19 jan. 2018.

ROSA, Cláudia Cristina Borba de Barros da; MARTINS, Suely Aparecida. **Ensino Superior no Brasil:** Uma Breve Trajetória Pós-Golpe de 2016. (2018). Disponível em: <https://editora.pucrs.br/acessolivre/anais/cidu/assets/edicoes/2018/arquivos/35.pdf/>. Acesso em: 12 abr. 2020.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação. In: ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz, (org.). **Avaliação da educação:** diferentes abordagens críticas. São Paulo: Xamã, 2011. p. 11-16.

ROTHEN, José Carlos; SCHULZ, Almiro. SINAES: DO DOCUMENTO ORIGINAL À LEGISLAÇÃO **Revista Diálogo Educacional**, Paraná., vol. 7, núm. 21, maio-agosto, 2007, pp. 163-180. Disponível: <https://www.redalyc.org/pdf/1891/189116806010.pdf>. Acesso em: 29 de ago. de 2018.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. (2009). Disponível em: https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1/aprender.ead.unb.br/pluginfile/. Acesso em: 17 nov. 2018.

RUAS, Kelly Cristina da Silva. **Processos de interação mediados pelas TDIC em curso a Distância via web**. 2016. 205 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias) - Universidade Estadual de Goiás, Campus Anápolis, Anápolis, GO, 2016. Disponível em:

http://cdn.ueg.edu.br/source/mielt/conteudoN/1307/Kelly_Cristina_S_RuasProcessosdeinteraomediadospelasTDIC.pdf. Acesso em: 14 nov. 2018.

SANGRÀ, Albert; VLACHOPOULOS, Dimitrios; CABRERA, Nati. Building an Inclusive Definition of E-Learning: an Approach to the Conceptual Framework. **The International Review of Research in Open and Distance Learning**, Athabasca/Canadá, v. 13, n. 2, p. 145-159, 2012. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ983277.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SANTAELLA, Lúcia. **Culturas e artes do pós-humano: da cultura das mídias à cibercultura**. São Paulo: Paulus, 2003.

SANTANA, Flavia Feitosa. **A dinâmica da Aplicação do Termo Qualidade na Educação Superior Brasileira**. São Paulo: Senac, 2007.

SANTOS, Catarina de Almeida. **A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância**. 2008. 126 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANTOS, Catarina de Almeida. Educação Superior a Distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s.l.], v. 34, n. 1, p. 167-188, abr. 2018. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82470/>. Acesso em: 12 nov. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol34n12018.82470>

SANTOS, João Vianney Valle dos. **MEC muda regras da educação a distância e provoca queda nas mensalidades**. 2002. Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/MEC_facilita_expansao_EaD_e_provoca_mudancas_no_mercado_VIANNEY.pdf. Acesso em: 12 dez. 2018.

SARAIVA, Terezinha. Educação a Distância no Brasil: lições da história. **Em aberto**. Brasília, n. 70, p. 17-27. abr./jun. 1996.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, Ano I, n. I, p. 1-14, jul. de 2009.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 10. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Educação Contemporânea)

SAVIANI, Demerval. A Expansão do Ensino Superior no Brasil: Mudanças e Continuidades. **Póiesis**. Pedagógica. Catalão, v. 8, n. 2, p. 4-17, ago./dez. 2010. Disponível em: script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000100141&lng=en&nrm=isso/. Acesso em: 15 nov. 2019.

SCULL, Reed; KENDRICK, David; SHEARER, Rick; OFFERMAN, Dana. The Landscape of Quality Assurance in Distance Education. *Continuing Higher Education Review*. Cambridge, v. 75, p. 138-149, Fall 2011.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 99 -119, abr. 2018. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82466/>. Acesso em: 15 set. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol11n12018.82466>.

SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. SEMESP, São Paulo, 2019.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a Educação Superior: revisando teses e posições? **Universidade e Sociedade**, Brasília, DF, v. 10, n. 22, p. 66-77, 2000.

SHARPLES Mike; ARNEDILLO-SÁNCHEZ, Inmaculada Arnedillo; MILRAD, Marcelo; VAVOULA, Giasemi. Mobile Learning. In: BALACHEFF, N.; LUDVIGSEN, S.; DE JONG, T.; LAZONDER, A.; BARNES, S. (Orgs.). **Technology-Enhanced Learning**. Dordrecht: Springer, 2009. p. 233-249

SIDONE, Otávio José Guerci; HADDAD, Eduardo Amaral; MENA-CHALCO, Jesus Pascual. A ciência nas regiões brasileiras: evolução da produção e das redes de colaboração científica. **Transinformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 15-32, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-37862016000100015&lng=en&nrm=iso/ Acesso em: 12 maio 2020. <https://doi.org/10.1590/2318-08892016002800002>.

SILVA, Fátima Cristina Nóbrega da. Os padrões ISO para EAD. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (org). **Educação a Distância: o estado da arte**. v. 2. São Paulo: Pearson Educação do Brasil, 2011. p. 35-43.

SILVA, Maria Abadia. **Políticas para educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional**. 1999. 393 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. Cap. 3.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **CAD. CEDES**. Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 216-226, agosto de 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 11 fev. 2019.

SILVA, Renata Gomes da; OLIVEIRA, Eloiza Gomes de. A EaD contribui para a democratização do acesso à educação pública? SIED - SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. EnPED – Encontro de Pesquisadores em Educação a Distância. Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. Setembro de 2012. Disponível em: <http://sistemas3.sead.ufscar.br/ojs/Trabalhos/171-1039-1-ED.pdf> /. Acesso em: 24 jan. 2019.

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

SOUSA, Andréa L. Harada. (2019). **Mercantilização e automação do Ensino Superior privado: o caso da educação a distância.** Disponível em: <http://fepesp.org.br/artigo/7078/>. Acesso em: 10 mar 2020.

SOUSA, Lívia Soares de Lima; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Atos normativos do Conselho Federal de Educação e do Conselho Nacional de Educação: o desvelar da trajetória da educação superior a distância no Brasil. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n. 44, p. 143-158, 2017. Disponível em: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/viewFile/7886/3652/> Acesso em: 10 mar. 2018. <https://doi.org/10.5585/eccos.n44.7886>

SOUZA, Andrea Harada. Da educação mercadoria à certificação vazia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 1 dez. 2011. Disponível em: Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1072>. Acesso em: 13 set. 2014

SOUZA, Carla Simone Bittencourt Netto de. **Avaliação da Qualidade dos Cursos de Graduação a Distância: Reflexões Acerca do Contexto Brasileiro.** 2012. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SOUZA, Valdinei Costa. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. **Avaliação.** Campinas/Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 332-357, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772017000200332&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 12 jun. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-40772017000200004>.

TOSCHI, Mirza Seabra. Formação inicial e continuada de professores e Educação a Distância. *In*: LISITA, V. M. S; PEIXOTO, J. **Formação de professores.** Políticas, concepções e perspectivas. Goiânia: Ed. Alternativa, 2001.

TOSCHI, Mirza Seabra (org.). **Docência nos ambientes virtuais de aprendizagem: múltiplas visões.** Anápolis, GO: Universidade Estadual de Goiás, 2013.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Qualidade na Educação Superior.** Paris: Unesco, 2003. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/5774/4195/>. Acesso em: 13 ago. 2018.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. (2002). **PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?** Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf/>. Acesso em: 23 maio 2018.

VASCONCELLOS, André Luiz Carneiro de; LUCAS Solange Fortuna. (2012). **Gestão pela Qualidade: dos Primórdios aos Modelos de Excelência em Gestão.** Disponível em: http://www.inovarse.org/sites/default/files/T12_0455_2998.pdf/. Acesso em: 12 jun. 2019.

VIRTUOUS, Grupo. **História da educação** – período primitivo. 2008. Disponível em: <http://www.pedagogia.com.br/historia/primitivo.php>. Acesso em: 26 mar. 2019.

VLACHOPOULOS, Dimitrios. Assuring Quality in E-Learning Course Design: The Roadmap. **International Review of Research in Open and Distributed Learning**, Athabasca/Canadá, v. 17, n. 6, p. 183-215, 2016. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1122217.pdf/>. Acesso em: 6 nov. 2018.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 2014. 427 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22052015-090529/pt-br.php/>. Acesso em: 5 out. 2019.

YATSUGAFU, Rubia. **Pensando a educação superior brasileira: concepções e estratégias do Banco Mundial e da UNESCO (1990-2000)**. (2018). Disponível em: <http://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Rubia-Yatsugafu.pdf>. Acesso em 29 de set. 2020

SUMÁRIO ANEXOS E APENDICES EM QR CODE

ANEXOS - 1

- 1 DOCUMENTOS ANALISADOS**
- 1. 1 LEIS MACROS
 - 1. 1. 1 **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**
 - 1. 1. 2 **Lei de Diretrizes e Bases n.º 9.394/1996**
- 1. 2 PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO
 - 1. 2. 1 **Plano Nacional de Educação 2001-2011**
 - 1. 2. 2 **Plano de Nacional de Educação 2014-2024**
- 1. 3. DECRETOS QUE REGULAMENTAM O ART. 80 DA LDB/1996
 - 1. 3. 1. **Decretos n.º 2.494/1998 e n.º 2.561/1998**
 - 1. 3. 2. **Decretos n.º 5.622/2005 e n.º 6.303/2007**
 - 1. 3. 3. **Decreto n.º 9.057/2017**
- 1. 4. ATOS NORMATIVOS PARA A EAD E CARTA DA ABED
 - 1. 4. 1. **Parecer CNE/CES n.º 564/2015**
 - 1. 4. 2. **Resolução CNE/CES n.º 1/2016**
 - 1. 4. 3. **Portaria Normativa n.º 11/2017**
 - 1. 4. 4 **Carta da ABED**
- 1. 5. REFERENCIAIS DE QUALIDADE DO MEC E INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DO INEP
 - 1. 5. 1. **Referenciais de Qualidade do MEC**
 - 1. 5. 2. **Instrumento de avaliação institucional, credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento**
 - 1. 5. 2. 1 Credenciamento
 - 1. 5. 2. 2 Reconheimento



ANEXO 2

2 DOCUMENTOS CITADOS

2. 1 REQUERIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA, A FIM DE ANALISAR E DEBATER PROPOSTAS PARA A ATUALIZAÇÃO DOS REFERENCIAIS DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR À DISTÂNCIA.
2. 2 ATA DE AUDIENCIA PÚBLICA COM A FINALIDADE DE ATUALIZAR OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE DA. EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA
2. 3 DESPACHO SERES Nº 92/2017
2. 4 PORTARIA Nº 50, DE 3 DE JULHO DE 2018
2. 5 PORTARIA Nº 78, DE 19 DE SETEMBRO DE 2018
2. 6 PRODUTO 1- DOCUMENTO TÉCNICO CONTENDO ESTUDO ANALÍTICO DAS DIRETRIZES, REGULAMENTAÇÕES, PADRÕES DE QUALIDADE/REGULAÇÃO DA EAD, COM VISTAS A IDENTIFICAR POLÍTICAS E INDICADORES DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM EAD.
2. 7 PRODUTO 2 - DOCUMENTO TÉCNICO CONTENDO ESTUDO ANALÍTICO DO PROCESSO DE EXPANSÃO DE EAD OCORRIDO NO PERÍODO 2002-2012, PARTICULARMENTE NO QUE SE REFERE AOS CURSOS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NAS IES PÚBLICAS E PRIVADAS
2. 8 RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1º DE JULHO DE 2015
2. 9 NOTA TÉCNICA Nº 4/2017



ANEXO 3**PESQUISAS SELECIONADAS**

3

3. 1 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – (ABED)
3. 2 ANAIS DAS REUNIÕES NACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE)
3. 3 ANAIS DAS REUNIÕES NACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED)
3. 4 BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES (BDTD)
3. 5 ENCONTRO PEDAGÓGICO DOS DOCENTES DA UNOESTE (ENPED)
3. 6 EDUCATION RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
3. 7 GOOGLE ACADÊMICO
3. 8 SCIENTIFIC ELETRONIC LIBRARY ONLINE (SCIELO)



APÊNDICES

- 1 ESTUDO DO LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO
- 2 ESTUDO DO LEVANTAMENTO DOCUMENTAL
- 3 TABELAS COM DADOS DO LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO
- 4 TABELAS COM DADOS DO LEVANTAMENTO DOCUMENTAL



CURRICULO BANCA EXAMINADORA

- 1 DANIELA DA COSTA BRITTO
PEREIRA LIMA (orientadora)



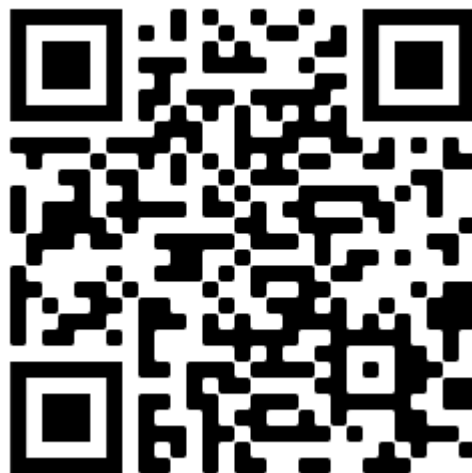
- 2 CATARINA DE ALMEIDA SANTOS



JOANA PEIXOTO



3 KARINE NUNES DE MORAES



4 KÁTIA MOROSOV ALONSO



5 LUIZ FERNANDES DOURADO



INFORMAÇÕES SOBRE A MESTRANDA

- 1 HISTÓRICO (escolar PPGE)
- 2 CURRÍCULO LATTES
- 3 PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS (durante o mestrado)
- 3 PUBLICAÇÕES (durante o mestrado)

