

**UEM**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**STELA GALBARDI DE RESENDE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A  
DISTÂNCIA NO BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES ENTRE A  
LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E AS RECOMENDAÇÕES DOS  
ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

**STELA GALBARDI DE RESENDE**

**MARINGÁ  
2018**

**2018**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A  
DISTÂNCIA NO BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES ENTRE A  
LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E AS RECOMENDAÇÕES DOS  
ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

**STELA GALBARDI DE RESENDE**

**MARINGÁ  
2018**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO  
BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA  
E AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

Dissertação apresentada por STELA GALBARDI DE RESENDE, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientadora:

Prof<sup>a</sup>. Dra. MARIA LUISA FURLAN COSTA

MARINGÁ  
2018

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)**

R433p

Resende, Stela Galbardi de  
Políticas públicas para a educação superior a distância no Brasil: princípios e contradições entre a legislação brasileira e as recomendações dos organismos internacionais. / Stela Galbardi de Resende. -- Maringá, 2018.  
117 f. : il., figs., quadros.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Luisa Furlan Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação - Área de Concentração: Educação, 2018.

1. Políticas públicas. 2. Educação superior. 3. Ensino a Distância - EAD. 4. Ciclo de políticas. I. Costa, Maria Luisa Furlan, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação - Área de Concentração: Educação. III. Título.

CDD 21.ed. 378.175

AHS-CRB-9/1065

STELA GALBARDI DE RESENDE

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO  
BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E  
AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Luisa Furlan Costa – UEM

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vanessa Alves Bertolleti – UNESPAR/Apucarana

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jani Alves da Silva Moreira – UEM

Maringá, 27 de abril de 2018.

Dedico este trabalho ao meu avô José e ao meu sobrinho Arthur, canais de força e esperança em minha vida.

À minha mãe, família e amigos pelo amor, renúncia, incentivo e investimento.

## AGRADECIMENTOS

Gratidão!

Para além de um registro de reconhecimento, é um sentimento de alegria pelo o que a vida nos dá. Com origem etimológica na palavra “Graça” – favor imerecido, a gratidão é a certeza que possuímos mais do que merecemos. É exatamente assim que me sinto neste momento.

Grata ao Deus triúno - Pai, Filho e Espírito Santo; autor da vida, que com amor perfeito nos abraça e ajuda, Deus de perto que nos reveste de força!

E por falar em força, o meditar destes últimos dias me permitiu um olhar diferente sobre meu arredor. Percebi que com muita força a minha avó Nair (*in memoriam*) superou as muitas dificuldades e foi um exemplo de garra e amor, semente que floresce bem visível em nossa família.

Agradeço imensamente a minha mãe, Terezinha que enfrentou grandes desafios e muitas renúncias, foi pai e mãe; sustentou, criou e ensinou a mim e ao meu irmão com muita sabedoria. E continua a incentivar, ajudar, motivar e financiar meus sonhos. Seu abraço e seu colo são únicos. Desde muito criancinha eu me lembro de olhar para ela e elencar muitas qualidades, mas se fosse possível caracterizá-la com apenas uma palavra eu diria: A minha mãe é forte!

Sou muito grata também pelo dia que a Roseli entrou em minha vida. Minha amiga, professora e pastora, ela é um referencial em todos os aspectos. Eu aprendi e aprendo não só com as suas palavras, mas com a sua vida. Me ajudou a descobrir o meu dom. Sua força em perseverar e sempre prosseguir me inspiram. Esta etapa que se encerra com este trabalho em muito se deve a ela, que ousou sonhar comigo, me apoiou e incentivou até quando eu mesma nem acreditava em mim.

A todas as minhas tias, mulheres lindas, constantes, intensas e desbravadoras. Agradeço por crescer entre vocês e na convivência receber tantos ensinamentos preciosos. Mesmo sendo em muitas, e que bom, me lembro de cada uma aqui.

Na jornada profissional, tenho muito a agradecer a professora Neuza, ela tem uma vida dedicada a educação. Por meio dela recebi o convite para atuar na docência superior, trabalho este que amo. Ela possui uma generosidade sem igual tendo o prazer em compartilhar seus conhecimentos.

Agradeço a minha orientadora, a professora Maria Luisa, por me oportunizar este momento, por confiar em mim e aceitar o desafio de me orientar. Confesso que eu não consegui entender ainda como ela consegue gerenciar tantas coisas ao mesmo tempo e com excelentes resultados. Sempre ao repetir “o tempo urge” eu me pegava pensando qual era a fórmula secreta dela, talvez seja porque ela é uma mulher forte!

Ao meu irmão Thiago, que tenho muito orgulho, meu amigo de todas as horas. Como eu aprendo com a pessoa linda que ele é, juntamente com a minha cunhada e o amado Arthur são uma alegria em minha vida.

Meu pai Ismair (*in memoriam*) que me ensinou com suas atitudes singelas que as pessoas são a coisa mais importante deste mundo. Agradeço também ao meu avô José, os meus tios, primas e primos e todos familiares que tanto amo.

Sou grata ainda pelas minhas amigas/irmãs: Dayane, Maria Luciane, Joyce e Bruna que somam comigo nos pequenos e grandes detalhes da vida.

Outro dia alguém me disse que admirava a minha força... me peguei meditando sobre isso e concluí que não podia ser diferente, sou rodeada por pessoas exuberantes, cheias de força!

Minha gratidão a Faculdade Astorga, que me ajuda e incentiva a crescer. Em especial a professora Eliza que com sua dedicação mostra a importância de amar e lutar pela educação.

A professora Míriam Zafalon pela criteriosa correção das normas da língua portuguesa.

Agradeço imensamente ao grupo de pesquisa GPEaDTEC, que me aceitou e me inspira a lutar por uma educação de qualidade. Em especial a Taissa que me incentivou e ajudou em todas as etapas. Aos colegas das disciplinas do Mestrado, ao Hugo da secretaria do PPE, a cada professor e professora que me acolheu nesta jornada. Como este tempo foi precioso para mim e meu crescimento.

Também a minha Banca de qualificação, professoras Jani e Vanessa, pelas valorosas contribuições no desenvolvimento desta pesquisa.

A todos que ao contribuir direta ou indiretamente em minha vida, contribuiu na construção deste trabalho... Obrigada!

*Tantos pisam este chão que ele talvez um dia se  
humanize.*

Carlos Drummond de Andrade

RESENDE, Stela Galbardi de. **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS**. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Luisa Furlan Costa. Maringá, 2018.

## RESUMO

Esta dissertação está inserida na linha de pesquisa de Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem como objeto de estudo o documento da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), elaborado em forma de comunicado em 2009, bem como o parecer CNE nº 564/2015 e a resolução nº 1, de 11 de março de 2016, que tratam das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. A pesquisa tem por objetivo de verificar em que medida o documento da UNESCO, publicado em 2009 influenciou e interferiu na elaboração das diretrizes para a Educação Superior a distância no Brasil em 2016. Com a hipótese inicial de que as diretrizes para a Educação Superior a distância não têm correlações estreitas com os documentos e orientações dos organismos internacionais, pretende-se analisar as contradições e as críticas que permeiam a legislação da EaD no Brasil. Considerando que essa pesquisa é uma oportunidade de observarmos em que medida os documentos dos organismos internacionais influenciam a legislação brasileira e interferem no cumprimento das metas estabelecidas, a pesquisa foi estruturada do ponto de vista metodológico em uma análise documental e um estudo teórico-qualitativo, a partir de fontes documentais e bibliográficas, tendo como instrumento de análise o ciclo de políticas de Leonardo Secchi (2015) e a categoria da contradição. Os resultados encontrados permitiram afirmar que, do ponto de vista documental, há contradição entre a Legislação Brasileira para a Educação Superior na Modalidade a Distância no Brasil e as orientações dos organismos internacionais, principalmente no que diz respeito ao financiamento e responsabilidade do Estado.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Educação Superior, EaD, Ciclo de políticas.

RESENDE, Stela Galbardi de. **PUBLIC POLICIES FOR HIGH DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL: PRINCIPLES AND CONTRADICTIONS BETWEEN BRAZILIAN LEGISLATION AND THE RECOMMENDATIONS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS.** 117 p. Dissertation (Master in Education) – State University of Maringá. Supervisor: Dr<sup>a</sup> Maria Luisa Furlan Costa. Maringá, 2018.

## **ABSTRACT**

This dissertation is related to the research line of Policies and Management in Education of the Graduate Programme in Education of the State University of Maringá (UEM). Its object is to study the document of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), prepared in the form of a bulletin in 2009, as well as the CNE Evaluation Report No. 564/2015 and Resolution Report No. 1 established in March 11, 2016, which deals with the National Guidelines and Norms for an Offer of Programmes and Courses of Higher Education in the Distance Modality. The research aims to check to what extent the UNESCO document, published in 2009, influenced and interfered in the elaboration of the guidelines for Higher Distance Education in Brazil in 2016. With the hypothesis that the initial version of the guidelines for Higher Education in distance modality does not have close correlations with the documents and guidelines compared to the international organizations, it is intended to analyze its contradictions and its critics as a reflection on the legislation of the EaD in Brazil. This research gives the opportunity to observe to what extent these documents provided by the International Organizations does in fact, influence the Brazilian Legislation and interfere with the achievement of its established objectives. The research was structured methodologically in an analytical analysis and theoretical-qualitative study approach, of which evidences were taken from documentary and bibliographical sources, having as an instrument of analyses, the policy cycle of Leonardo Secchi (2015) and the category of contradiction itself. The results demonstrated that, from the documentary point of view, a contradiction does exist between the Brazilian Legislation for Higher Education in Distance Modality in Brazil and the guidelines of international organizations, especially regarding the financial terms and responsibilities of the State

**Key words:** Public Policies, Higher Education, EaD, Policy Cycle.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Ciclo de políticas públicas .....	18
<b>Figura 02:</b> Diagrama do Sistema das Nações Unidas .....	41
<b>Figura 03:</b> Agências Especializadas – ONU .....	42
<b>Figura 04:</b> Instituições que compõem o Grupo Banco Mundial .....	43
<b>Figura 05:</b> Fluxo da Metodologia de Análise .....	72

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01:</b> Algumas das principais Organizações e Organismos Internacionais ....	39
<b>Quadro 02:</b> As metas internacionais ODM e EPT .....	56
<b>Quadro 03:</b> Hierarquia das Leis no Brasil .....	62
<b>Quadro 04:</b> Regulamentação e Políticas da EaD no Brasil .....	63
<b>Quadro 05:</b> Modelo de tomada de decisão.....	71

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL .....</b>	<b>18</b>
2.1. Reflexões introdutórias sobre política.....	20
2.2. Reforma do Estado Brasileiro e a expansão da EaD no Brasil .....	25
2.3. A Intervenção dos Organismos Internacionais na legislação da EaD no Brasil .	39
<b>2.3.1 O Banco Mundial.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3.2 A UNESCO .....</b>	<b>46</b>
<b>3. LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: AVANÇOS E DESAFIOS .....</b>	<b>51</b>
3.1. O Comunicado da UNESCO 2009 .....	56
3.2. As Diretrizes da EaD 2016 .....	61
<b>4. LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES .....</b>	<b>71</b>
4.1. Análise comparativa .....	71
<b>4.1.1. Análise da fundamentação ideológica .....</b>	<b>73</b>
4.2. Resultados da pesquisa .....	78
<b>4.2.1. Acesso .....</b>	<b>79</b>
<b>4.2.2. Igualdade .....</b>	<b>84</b>
<b>4.2.3. Qualidade.....</b>	<b>89</b>
4.3. Princípios e contradições .....	96
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>109</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa está inserida na linha de Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem como objeto de estudo o documento da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), elaborado em 2009 em forma de comunicado, publicado com o título “As novas dinâmicas do Ensino Superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social”, bem como o parecer CNE/CES nº 564/2015 e a resolução nº 1, de 11 de março de 2016, que tratam das Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

O documento da UNESCO é fruto da Conferência Mundial de Ensino Superior – (CMES), realizada em Paris em julho de 2009, cujo principal objetivo foi discutir novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e desenvolvimento social. A finalidade deste relatório foi dupla: resume os resultados das atividades realizadas antes e durante a conferência mundial e oferece uma visão clara do caminho a seguir. Em 2010, a UNESCO publicou o relatório final da CMES abordando mais amplamente cada item.

O parecer e a resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) instituíram as novas Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância no Brasil, constituindo-se como a base para as políticas, processos de avaliação e de regulação dos cursos e das instituições de ensino superior (IES) no âmbito dos sistemas de educação.

Dessa forma, o objetivo geral dessa dissertação é verificar em que medida o documento da UNESCO, publicado em 2009, influenciou e interferiu na elaboração das diretrizes para a Educação Superior a distância no Brasil de 2016.

Os objetivos específicos são:

- compreender a mudança política no Brasil na década de 1990 a partir das exigências dos organismos internacionais e a expansão da educação a distância;
- discutir o documento de 2009 da UNESCO e a legislação brasileira da educação a distância, em especial o parecer CNE/CES nº 564/2015 e a resolução nº 1, de 11 de março de 2016;
- analisar e comparar o documento da UNESCO com a legislação brasileira, a fim de identificar possíveis aproximações e distanciamentos na tentativa de desvelar

as contradições produzidas pelo modo como tais políticas vêm sendo operacionalizadas.

O interesse pela temática surgiu em decorrência dos seis anos de trabalho como pesquisadora institucional e cinco anos lecionando a disciplina de Educação e tecnologia na Faculdade Astorga (FAAST), além das discussões desenvolvidas em duas disciplinas cursadas como aluna não regular no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM), no ano de 2015, sendo uma delas sobre políticas educacionais públicas no Brasil e outra sobre os fundamentos históricos e metodológicos da educação a distância no Brasil.

A escolha pelo tema perpassa pela educação a distância, quando ela emerge no contexto das políticas públicas em educação, como possibilidade de ampliação do número de matrículas, e pela rápida expansão de vagas no ensino superior. Para Arruda (2015), a questão que se coloca é compreender as dimensões da democratização do acesso ao ensino superior, necessárias ao Brasil para a ampliação da produção científica e do trabalho qualificado, no contexto das políticas públicas educacionais, que inscrevem a educação como direito. No entanto, trabalha-se em uma perspectiva na qual o direito compreende não apenas o acesso, mas a garantia de qualidade da educação, independentemente da modalidade na qual o curso é oferecido.

Portanto, a democratização do acesso ao ensino superior, ao tratar do aumento do número de pessoas que o iniciam, também deve analisar qual é o número de estudantes que finalizam os cursos superiores, verificando, assim, os índices de cumprimento das metas estabelecidas por meio das políticas públicas. Nesse mesmo sentido, surge o questionamento que busca analisar em que medida os documentos dos organismos internacionais influenciam a legislação brasileira e interferem tanto nas metas estabelecidas como no cumprimento das mesmas.

Para compreender esses aspectos, a análise das diretrizes deve considerar os interesses neoliberais aplicados à educação, conforme a Conferência Mundial de Educação Superior de 1998. A fim de responder a essas indagações, a pesquisa é estruturada e iniciada com o ingresso no Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Maringá, optando-se, do ponto de vista metodológico, em desenvolver uma análise documental e um estudo teórico-qualitativo, a partir de fontes documentais e bibliográficas, tendo como instrumentos de análise o ciclo de políticas (SECCHI, 2015) e a categoria da contradição.

Como base na metodologia dialética, a contradição revela o movimento das relações sociais; ignorá-lo seria considerar que essas relações se constituem de forma estática. Cury (1995, p.31) afirma que “todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários”. Assim, tem-se que a contradição não advém da linearidade, mas é fruto do movimento das relações sociais.

A análise documental apresenta-se como um método de escolha e de verificação de dados, com fins ao acesso às fontes primárias. Nesse sentido, a abordagem qualitativa é direcionada e, por ser uma pesquisa documental, proporciona investigações com objetivos diferenciados, embasada na compreensão e interpretação (ARAUJO, 2009).

Para Cellard (2008), em uma análise documental, é primordial que se avalie o contexto histórico no qual foram produzidos os documentos, o universo sociopolítico do autor e daqueles a quem foram destinados, seja qual tenha sido a época em que o texto foi escrito. Faz-se necessário, ainda, tentar elucidar a identidade do autor, se o documento é expressão de sua opinião ou de um grupo social, tendo-se a preocupação de delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos, examinando-se a lógica interna, o esquema ou o plano do texto. As discussões se efetivam decompondo-se o conteúdo do documento em fragmentos mais simples, que revelem sutilezas contidas em um texto, em fragmentos que podem desdobrar-se em palavras, termos ou frases significativas de uma mensagem (CHIZZOTTI, 2006). A tarefa do analista torna-se, nas palavras de May (2004), uma “leitura” do texto em termos dos seus símbolos. Sob esses pressupostos, o texto deve ser abordado a partir do entendimento do contexto da sua produção.

Considera-se como elemento norteador metodológico de análise o ciclo de políticas públicas<sup>1</sup> de Secchi (2015) como um esquema de visualização e interpretação<sup>2</sup> que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e

---

<sup>1</sup> Dentre as definições sobre o que são políticas públicas, diversos são os autores brasileiros que se propõem a contribuir na delimitação do termo: Matias-Pereira (2007), Souza (2007), Frey (2000), Mainardes (2006), Saraiva (2006), Secchi (2013). Internacionalmente também há os autores Stephen Ball e Richard Bowe (1992). A partir das diversas fontes disponíveis para o tratamento da temática, foi escolhido aqui o trabalho de Secchi (2015), por realizar amplo esforço de revisão da literatura sobre políticas públicas em uma publicação recente.

<sup>2</sup> O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, foi restringido em um modelo de sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. O autor ainda ressalta que o ciclo de políticas raramente reflete a real dinâmica de uma política pública. Em alguns contextos a identificação do problema está mais relacionada ao fim do processo do que ao início, e as fronteiras podem ser incertas. Entretanto conhecer o ciclo de políticas pode ser um auxiliar no

interdependentes. O ciclo de políticas do Secchi (2015) possui sete etapas de análise das políticas públicas, tema este será aprofundando na próxima seção.

O ciclo de políticas públicas pode ser uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema, desvelando as contradições existentes no movimento social e político.

Faz-se importante mencionar, ainda, que, mais do que a sequência que o ciclo apresenta, é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas que permitem explorar as suas potencialidades.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho foi organizado em cinco seções. A primeira tem caráter introdutório, com apresentação do objeto de estudo, o objetivo geral, os objetivos específicos, o procedimento metodológico, o interesse pelo tema e a organização estrutural da pesquisa.

Na segunda seção, procurou-se analisar as políticas públicas para a Educação Superior a distância no Brasil a partir do ciclo de políticas desenvolvido por Secchi (2015), abordando-se as fases de identificação do problema e a formação da agenda, desenvolvendo-se reflexões introdutórias sobre política no atual contexto socioeconômico. Na sequência tratou-se da reforma do Estado brasileiro, a expansão da educação a distância (EaD) no Brasil, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 9.394/96), bem como a intervenção dos organismos internacionais na legislação da EaD no Brasil.

A terceira seção, ainda contemplando o ciclo de políticas, trata da formulação de alternativas e está voltada para a legislação para a educação superior a distância, na qual são apresentados o documento da UNESCO (2009) e as diretrizes da EaD de 2016. A intenção primeira é identificar os avanços e desafios a serem superados pela legislação.

A quarta seção trata da legislação da educação superior a distância no Brasil, no intuito de verificar, a partir das fases do ciclo de política, quais são as decisões tomadas e implementadas para o cumprimento dos documentos norteadores, bem como as avaliações e possíveis extinções que estão refletidas no cenário nacional. Busca-se averiguar seus princípios e contradições com o objetivo de se aprofundar o conhecimento acerca dos limites e avanços da implementação dos documentos norteadores da EaD no Brasil.

---

tratamento das fontes em uma pesquisa documental, ajudando a organizar as ideias e a simplificar a sua complexidade (SECCHI, 2015).

Na parte final do trabalho, apresentam-se as considerações sobre o assunto analisado e comparado ao longo da pesquisa, em que, do ponto de vista documental, perceberam-se contradições entre a legislação brasileira para a educação superior na modalidade a distância no Brasil e as orientações dos organismos internacionais.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

A fim de verificar o desenvolvimento das políticas públicas na educação, especialmente na Educação Superior a Distância no Brasil, optou-se por fazer um levantamento bibliográfico e documental a partir da análise do ciclo de políticas de Secchi (2015) que contribui para a compreensão do objeto da pesquisa. Dessa maneira, serão apresentadas as principais características desse ciclo de políticas e o cenário das mudanças políticas sociais e educacionais no Brasil, iniciando-se por uma reflexão sobre os aspectos que envolvem o campo da política de forma geral.

A análise das políticas públicas, tendo como elemento norteador o ciclo de políticas de Secchi (2015), apresenta especificidades relacionadas à conformação de um problema público. De maneira geral pode-se organizar o ciclo de políticas públicas de acordo com as etapas abaixo:

**Figura 1: Ciclo de políticas públicas**



Fonte: SECCHI (2015, p.15).

O problema, segundo Secchi (2015), é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Identificar um problema público não é uma tarefa difícil, de modo geral, pois toda situação pública que afeta a vida das pessoas e se torna insatisfatória para elas pode ser percebido como um problema.

Depois de identificado o problema público segue-se a formação de uma agenda: aqui o problema adquire status de “problema público”, do qual devem resultar ações e políticas públicas direcionadas para a solução do mesmo. Essas ações devem ser previstas mediante uma agenda que pode ser um programa de governo, um planejamento orçamentário ou uma simples lista de ações ou assuntos de alguma entidade (SECCHI, 2015).

A formulação de alternativas constitui a elaboração de políticas públicas propriamente dita: constitui a fase de planejamento das ações previstas na agenda, onde devem ser definidos seus objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro. É necessário também um diagnóstico (levantamento, análise, informação sobre o problema) para que se possa desenvolver alternativas de ação. De acordo com Secchi (2015, p.48), “O estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia das políticas públicas”.

Depois de admitida a existência de um problema, o primeiro passo é o estudo das possíveis alternativas que devem conduzir à tomada de decisão: é o enfrentamento do problema (SECCHI, 2015).

A implementação constitui a aplicação da política pela máquina burocrática de governo: transformar intenções políticas em ações concretas. Neste momento da implementação as funções administrativas como liderança e coordenação de ações são colocadas à prova. Além disso, é preciso avaliar se existe tempo e recurso (material e humano) para colocar as ações em prática (SECCHI, 2015).

Depois de colocar em prática uma determinada política pública torna-se necessário avaliar os seus efeitos e verificar em que medida as metas foram atingidas (ou não). Consiste em uma análise *a posteriori* dos efeitos produzidos pelas políticas públicas: seu sucesso ou suas falhas. É possível também fazer uma avaliação anterior à implementação, no sentido de avaliar a efetividade da ação (SECCHI, 2015).

Uma outra forma de avaliar a política pública é ao longo de sua implementação, no sentido de monitorar o processo de implementação para fins de ajustes imediatos. Neste último caso a avaliação da política pública pode levar à: a)

continuação da política pública da forma como está; b) modificação de aspectos práticos quando se torna necessário modificar as ações de uma política pública e quando é possível modificá-la; c) extinção da política pública quando o problema público foi resolvido ou quando a implementação é ineficaz ou inútil para superar o problema (SECCHI, 2015).

No que se refere à extinção, o autor utiliza a metáfora do ciclo de vida dos organismos para determinar que o ciclo de políticas públicas também tem um fim (SECCHI, 2015). Basicamente pode-se falar de três causas que podem levar ao fim de uma política pública: quando o problema público é percebido como resolvido, quando a política pública é percebida como ineficaz para resolver o problema público; o problema público, mesmo não tendo sido resolvido, perde sua importância e sai da agenda política e do programa de governo.

A partir do ciclo de políticas como instrumento de análise, nesta seção buscase identificar o possível problema e a formação da agenda.

## **2.1. Reflexões introdutórias sobre política**

Discutir políticas públicas para a Educação Superior implica considerar que as mesmas articulam-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar ou que está em curso. Admitindo-se que o conceito de sociedade vai além do coletivo de cidadãos de um país, pode-se compreendê-la como um conjunto de relações estabelecidas entre os homens para produzir as condições de subsistência, que por sua vez implica em transformações tanto da natureza como de si mesmos como, por exemplo, a divisão social resultante da relação capital *versus* trabalho. Essas relações sociais definem tanto a forma de atuação, como o papel do Estado nesta sociedade (HÖFLING, 2001; MASCARO, 2013).

Cada modelo de Estado corresponde a uma proposta de educação, uma vez que “todo projeto educativo, todo discurso educativo veicula uma imagem de homem, uma visão de homem” (GADOTTI, 1984, p. 144) que se deseja formar. Dito de outra forma, a política educacional defendida por um determinado governo reflete como ele entende o mundo e as relações que se estabelecem na sociedade.

Saviani (1991) define que educação é o ato de produzir diretamente e intencionalmente em cada indivíduo singular a humanidade que é produzida

historicamente e coletivamente pelos homens.

Assim, a educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos socializados e, por outro lado, e ao mesmo tempo, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo. Nesse sentido, é uma atividade planejada para atender a uma finalidade que está ligada a um período histórico, culturalmente datado pelas necessidades sociais as quais cada sociedade pretende atender para a produção da existência humana.

Para além disso, da articulação entre o conceito de educação e da definição de sociedade como sendo um coletivo de cidadãos de um país, sociedade pode ser compreendida como um conjunto de relações estabelecidas entre os homens para produzir as condições de subsistência, o que implica necessariamente na transformação da natureza e de si mesmos. Em uma sociedade capitalista, desde a sua concepção, essas relações são pautadas na desigualdade e na divisão de classes, resultante da relação capital em contraposição ao trabalho juntamente com as contradições de uma produção coletiva e da apropriação privada. O Estado pode ser entendido como uma organização burocrática e um sistema jurídico formal que tem como principal função regular a sociedade pela lei, pela força e por meio do aparelho ideológico; neste último é onde a educação também está inserida (MASCARO, 2013).

Sobre isso, Mascaro afirma:

O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomados, é, ao mesmo tempo, elemento necessário de sua constituição e da reprodução de suas relações sociais (MASCARO, 2013, p.19).

Dessa forma, o Estado submetido a uma sociedade capitalista tem sua relação inerente com o lucro, que advém do excedente de produção que é apropriado, na concentração de riqueza e centralização do capital ao mesmo tempo que produz a reserva de trabalho. Esta lógica do capital é legitimada pelo Estado como aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos com a finalidade de organizar e regular sua sociedade sobretudo na garantia da relação capital em contraste com o trabalho, bem como o direito à propriedade privada. Vê-se, então,

que o Estado não está acima dos conflitos nem das contradições dessa sociedade, pelo contrário, é produto dessas relações contraditórias. Portanto, suas políticas também são contraditórias.

O Governo pode ser entendido como um conjunto de programas e projetos geridos por uma parte da sociedade que foi eleita, propondo assim para a sociedade orientação e configuração política para desempenhar a função do Estado por um tempo determinado. O Governo, conhecido também como o “Estado em ação”, utiliza toda a estrutura do Estado para fazer Política (HÖFLING, 2001).

A Política é o campo de ação (governo) e de estudo do Estado que tem o poder de atuar, proibir, regular, ordenar, planejar, legislar, intervir e organizar a vida social. No caso do Estado capitalista esta intervenção acontece no intuito de guardar e defender os interesses das classes (capital x trabalho), suas relações e sua continuidade. A especificidade histórica do Estado capitalista tem sua relação estrutural contraditória, conflituosa, instável e muitas vezes opostas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

A autonomia (funcional, administrativa e orçamentária) dos órgãos governamentais foi atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos poderes e entes estatais, inclusive com o poder de legitimar as parcerias com entidades do Terceiro Setor, entendido este como sendo o segmento social amplo que atua entre o Estado e o mercado, reunindo um grande número de organizações de natureza jurídica privada sem fins lucrativos, e que por isso recebe benefícios fiscais ou outros incentivos governamentais, cuja questão central é caracterizar o que valida uma ação ou projeto de interesse público:

Entende-se que o Governo Federal, ao criar o processo de publicização, amplia o ecletismo do segmento, gerando uma nova categoria de organizações que contraria uma lógica importante de atuação histórica do Terceiro Setor: a autonomia de suas entidades em relação ao Estado. A lei no 9.637 [1998] estabelece que as organizações qualificadas como OS, pelo Estado, serão por este subsidiadas, com autonomia relativa, para desenvolver atividades em áreas prioritárias (MENDES, 1999, p.83).

Mesmo com os seus limites e possibilidades, o relacionamento entre o Estado em crise e o Terceiro Setor é garantido por essa autonomia estatal (ente terceiro), que deve velar por esta relação (capital x trabalho) uma vez que a disputa se encontra na apropriação do excedente.

As políticas públicas, desse Estado capitalista, justificam-se na existência de desigualdades. Entende-se política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e independente do nível da análise o conceito de política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2015). As políticas públicas podem ser divididas em políticas de ação (intencionalidade explícita) e de não-ação (intencionalidade implícita), sendo que para compreender as políticas educacionais é preciso desvendar no discurso o que é silenciado.

Partindo do pressuposto de que a política fundamenta-se em ideias que podem ou não se efetivar em programas e ações do Estado (Ideologia), sabe-se que as ações do Estado nunca são neutras, sendo que toda ideia refere-se à disputa de poder e interesses da luta de classes, o processo cíclico de construção da política, mesmo parecendo ser explícito abarca razões subjacentes.

A educação como direito de todos, conforme a Constituição de 1988, enfrenta o desafio não somente de ampliar vagas por meio de sua política, mas principalmente de melhorar a qualidade e garantir a permanência. Nesse sentido, Höfling afirma:

Numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo “competitivo frente à ordem mundial globalizada” (HÖFLING, 2001, p.40).

Assim, vê-se a importância de uma formação filosófica que abarque a história da educação na formação do educador para discutir as questões políticas da educação, sobretudo sobre o acesso, igualdade, permanência e qualidade do ensino. A discussão sobre o direito à educação está presente no contexto das atuais políticas educacionais no Brasil. Ainda que nas últimas décadas houve avanços significativos na direção de universalizar o acesso à escolaridade básica, o desafio da qualidade da oferta permanece e envolve uma multiplicidade de fatores com implicações nas políticas educacionais. A educação deve ser vista do ângulo do direito social e da democratização de um ensino de qualidade (CURY, 2014).

Os conceitos de Sociedade, Estado, Políticas, Educação e Formação de Professores não podem ser desvinculados da reflexão filosófica que gera o debate das Políticas Públicas para a Educação a Distância. E nesse âmbito cabe refletir sua

historicidade e desenvolvimento.

Ao pensar a historicidade da Educação a Distância (EaD), os muitos conceitos e preconceitos que a rodeiam, ressalta-se que, sobretudo, ela é uma modalidade de educação que tem como foco principal a qualidade da educação ofertada. O Decreto nº 9.057/2017, que revogou o Decreto nº 5.622/2005, passou a regulamentar os artigos 80 e 81 da LDBEN nº 9.394/96 que, no seu artigo 1º, define Educação a Distância como:

[...] 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, 2017).

Sobre a oficialização e o crescimento desta modalidade Saraiva afirma:

Desde a década de 20, o Brasil vem construindo sua história de EaD. A partir da década de 70 ampliou-se a oferta de programas de teleducação e, no final do século, estamos assistindo ao consenso de que um país com a dimensão e as características do nosso tem que romper as amarras do sistema convencional de ensino e buscar formas alternativas para garantir que a educação inicial e continuada seja direito de todos (SARAIVA, 1996, p. 27).

Com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior no país mediante a oferta de cursos e programas a distância por instituições públicas de ensino superior é que foi instituído, pelo Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Uma formação de qualidade, independentemente de sua modalidade, implica no entendimento que a educação como direito e sua efetivação em políticas públicas possibilitam converter em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações que possibilitam incluir ao invés de excluir. É nesse sentido que a Educação a Distância surge a partir da necessidade da formação profissional e cultural de milhões de pessoas que, por vários motivos, não podiam frequentar um estabelecimento de ensino presencial.

A rápida expansão de vagas no ensino superior, em um processo de reformas que se consolidou no país na segunda metade dos anos 1990, especialmente a do

Estado e da Educação Superior, buscou atender a agenda política<sup>3</sup> das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento. Assim, propõe-se discutir na próxima subseção sobre a reforma do Estado brasileiro e a expansão da Educação a Distância no Brasil.

## **2.2. Reforma do Estado Brasileiro e a expansão da EaD no Brasil (1996-2016)**

O recorte temporal se inicia em 1996 devido a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases na Educação Nacional nº 9.394 que em seu art. 80 institui a Educação a Distância e, se encerra, em 2016, quando foram elaboradas as novas Diretrizes da EaD (Res. nº1/16).

Ao discutir a expansão da EaD no Brasil faz-se necessário refletir sobre a democratização do acesso ao ensino superior que envolve uma compreensão do que de fato tem se efetivado, por tratar do aumento do número de pessoas que iniciam mas não necessariamente finalizam os cursos superiores.

O Plano Nacional da Educação (PNE) 2001-2010 estabeleceu que ao final desse decênio a meta era alcançar 30% da taxa líquida de matrículas de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior. Entretanto, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE/Pnad) de 2014 demonstram que o percentual de alunos matriculados nessa faixa etária era de apenas 16,5% da população (ARRUDA, 2015).

Esses dados demonstram, portanto, um percentual bem distante do objetivo anterior e da meta do novo Plano Nacional da Educação 2014-2024 que é alcançar o percentual de 33% da taxa líquida e 50% da taxa bruta de matrículas nessa faixa etária, sendo que essa expansão seria da ordem de 40% para o segmento público. Esse percentual de matrículas existentes significaria uma ampliação de quatro milhões de vagas, sendo cerca de 1,6 milhão apenas no segmento público (ARRUDA, 2015).

Para fins de comparação das possibilidades de expansão, de acordo com

---

<sup>3</sup> Segundo Rocha e Silva a agenda política de reformas “são propostas apresentadas pelos atores institucionalmente legitimados para tal, para mudar as regras do jogo democrático” (ROCHA; SILVA, 2015, p.217). A agenda política faz parte do ciclo de políticas elaborado por Secchi (2015). “De acordo com Cobb e Elder, existem dois tipos de agenda: agenda sistêmica e agenda institucional. A sistêmica abarca o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção. E a institucional elenca os problemas e temas que o poder público já decidiu enfrentar” (SECCHI, 2015, p.46).

dados do IBGE/Pnad (2016) e Censo elaborado pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) do Inep (2016), enquanto as matrículas na Educação Superior presencial aumentaram de três milhões em 2001 para pouco mais de seis milhões e meio em 2016, as matrículas no ensino superior na modalidade a distância saltaram de pouco mais de três mil em 2001 para cerca de 1,5 milhão em 2016, sendo que quase 2 milhões de matrículas foram ofertadas por instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2016b) e as demais por instituições privadas. Nessa expansão importa identificar e verificar em que medida as expectativas são de fato atendidas e qual o contexto histórico, econômico e social em que essas transformações foram engendradas.

Como afirma Dourado (2002):

As alterações provocadas pelas políticas educacionais no Brasil não podem ser compreendidas sem o entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações societárias do mundo atual (DOURADO, 2002, p. 245).

Para compreender as políticas públicas que nortearam a expansão do ensino superior, especialmente na modalidade a distância, investigou-se a respeito da influência do ideário neoliberal<sup>4</sup> nas políticas educacionais no Brasil, que enfatizaram a qualidade, a adequação às demandas do mercado, a competitividade e a contínua qualificação profissional, traços inerentes do neoliberalismo:

Consubstanciando essa lógica, propõe, ainda, o enxugamento da máquina estatal e privatização de bens e serviços em que a reforma do Estado é entendida como superação de “visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista” por meio da transferência da produção de bens e serviços “à sociedade, à iniciativa privada” (DOURADO, 2002, p. 236).

O ideário neoliberal preceitua que o mercado é que deve gerir as atividades

---

<sup>4</sup> Nessa ótica, o neoliberalismo designa uma tendência hegemônica contemporânea [...] “A perspectiva neoliberal situa-se, como uma reformulação do padrão de gestão do desenvolvimento do capitalismo, presente na concepção de Estado liberal intervencionista Keynesiana, vigente na vertente denominada Welfare State, ou Estado de Bem-Estar Social, caracterizado, entre outros aspectos, pela implementação da esfera pública por meio do incremento de políticas sociais, postulando a garantia de padrões mínimos de vida visando a manter o estímulo ao desenvolvimento e a consolidação das economias de mercado; nesse caso, trata-se, portanto, do fortalecimento do papel do Estado, por intermédio da adoção de uma feição intervencionista na economia” (DOURADO, 2002, p. 247).

socioeconômicas, reduzindo o “poder” do Estado nas questões econômicas e sociais. Esse “modelo” de economia busca a sua hegemonia global, isto é, objetiva a manutenção da posição social da classe dominante, como também almeja mais “poder” – o lucro (GENTILI, 2007). Sobre isso Mendonça também discorre:

O neoliberalismo, influenciado pelo Banco Mundial e pelos organismos internacionais, interveio na elaboração das políticas públicas de grande parte dos países na década de 1990, sendo implantado de forma diferente em cada país, de acordo com a estrutura socioeconômica e política ali vigente. No Brasil, o neoliberalismo foi introduzido por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no período em que Fernando Henrique Cardoso estava na Presidência da República (1995 – 2002), cujas diretrizes inspiraram um conjunto de reformas investido em sua gestão e que permanecem até os dias atuais (MENDONÇA, 2016, p.101-102).

De acordo com o diagnóstico apresentado no PNE (2010) o Estado pondera sobre a importância e a necessidade de consolidar a Educação de forma geral e especificamente no caso da EaD como modalidade assistencial da política pública da educação, no processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados. Os desafios educacionais existentes podem ter, na Educação a Distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral (BRASIL, PNE/2010).

Sobre isso Arruda diz:

O PNE 2001-2010 refletiu duas abordagens distintas e complementares acerca da EaD, de um lado um olhar mercantil, com alusões indiretas à ampliação da oferta e à redução de custos no desenvolvimento de cursos nesse formato. A EaD, sob essa perspectiva do PNE 2001-2010, parece ser a resposta para os males que acometeram a educação brasileira ao longo dos últimos séculos. O outro olhar é de caráter instrumental e técnico. Tem-se a impressão de que, em complemento à visão anteriormente discutida, a presença quantitativa de equipamentos (computadores, televisores, etc.) por si só garantiria a melhoria da educação e a possibilidade da oferta de cursos à distância (ARRUDA, 2015, p. 325).

Nesse sentido, percebe-se que o Estado aposta na EaD como um mecanismo eficaz para reduzir os problemas constituintes da crise na/da educação do país, acumulados ao longo da implementação de programas educacionais que não

sanaram os problemas pertinentes aos déficits educacionais e às disparidades regionais. Porém, existem muitos desafios para a superação das desigualdades educacionais, como aponta Edith Litwin:

É preciso, portanto, que no futuro, a Educação a Distância seja pensada como parte das políticas implantadas para reduzir desigualdades, e não como instrumento para aprofundá-las. Esse é o seu desafio (LITWIN, 2001, p. 22).

O desafio parece continuar o mesmo, uma vez que o neoliberalismo fundamenta-se na assertiva perante o fato de que a Educação Superior afigura-se mais como um bem de consumo regulado pelo mercado:

[...] a grande operação estratégica do neoliberalismo consiste em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, questionando assim seu caráter de direito e reduzindo-a a sua condição de propriedade. É neste quadro que se reconceitualiza a noção de cidadania, através de uma revalorização da ação do indivíduo enquanto proprietário, enquanto indivíduo que luta para conquistar (comprar) propriedades-mercadorias diversa índole [sic], sendo a educação uma delas. O modelo de homem neoliberal é o cidadão privatizado, o *entrepreneur*, o consumidor (GENTILI, 1996, p. 20-21).

Sobre a visão da educação como bem de consumo, percebe-se que a legislação brasileira tem mudado no decorrer dos anos, pois a lei específica que tratava da desregulamentação dos serviços educacionais foi publicada pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Este foi revogado pelo Decreto nº 3.860, de 2001; revogado também pelo Decreto nº 5.773, de 2006 e por último revogado pelo Decreto nº 9.235, de 2017 que está em vigor no momento. Este dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de Educação Superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Todo o histórico de alterações e mudanças na legislação apontaram para a consolidação das ações neoliberais para a Educação Superior no Brasil.

Então, para uma melhor compreensão da influência do neoliberalismo nas políticas de Educação a Distância, é preciso desvendar o projeto que o fundamentou. O cenário mundial de instabilidade econômica pós-Grande Depressão, crise 1929, culminou na 2ª guerra mundial e é neste contexto que surge a nova ideologia no início século XX – o Neoliberalismo – com Ludwig von Mises (1881-1973) e Friedrich von Hayek (1899-1992):

“[...] o neoliberalismo, [...], é a ideologia do capitalismo na era de máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil – e um ataque às formas de regulação econômica do século XX, como o socialismo, o keynesianismo, o Estado de bem-estar, o terceiro mundismo e o desenvolvimento latino-americano” (MORAES, 2001, p.4).

Esta nova ideologia doutrinária proposta por estes e outros economistas franceses, alemães e norte-americanos, na primeira metade do século XX, se volta para a adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista, que deveria controlar parcialmente o funcionamento do mercado. Conforme salienta Moraes:

O liberalismo clássico havia assestado suas baterias contra o Estado mercantilista e as corporações. Os neoliberais procuraram desde logo construir um paralelo com aquela situação, para justificar seu combate e apresentá-lo como a continuação de uma respeitável campanha antiabsolutista. Segundo eles, os inimigos vestiam agora outros trajes, mas revelavam as mesmas taras e perversões. Um desses inimigos era o conjunto institucional composto pelo Estado de bem-estar social, pela planificação e pela intervenção estatal na economia, tudo isso identificado com a doutrina keynesiana (MORAIS, 2001, p.13).

Esses princípios ganharam forças após a grande crise do capital de 1973, com o crescimento da concorrência comercial e com a necessidade de sustentar a suposta supremacia que o capitalismo demonstrava conquistar sobre o sistema socialista. Sobre esse processo Pablo Gentili afirma ser um ambicioso projeto de reforma ideológica:

Com efeito, o neoliberalismo expressa a dupla dinâmica que caracteriza todo processo de construção de hegemonia. Por um lado, trata-se de uma alternativa de poder extremamente vigorosa constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante (GENTILI, 1996, p.9).

No Brasil, em decorrência do Regime Militar que aconteceu entre 1964 a 1985, esse processo de reformas e adaptações se iniciou um pouco mais tarde. A reformulação das formas de gestar a educação pública brasileira começou no final da

década de 1980, com a promulgação da nova Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas municipais.

Ao investigar o contexto histórico das políticas públicas para a Educação Superior no Brasil e em outros lugares, Carvalho afirma que:

Nos anos 90, todo o espectro de políticas sociais e econômicas esteve sob a influência da chamada Agenda Neoliberal. O conjunto de propostas assumiu um caráter abrangente, com implicações para além das fronteiras nacionais, o que confere especificidade à década (CARVALHO, 2007, p. 85).

Na perspectiva de Luiz Carlos Bresser Pereira, ideólogo da Reforma do Estado, no mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado pode ser conceituada como um processo de “[...] criação ou de transformação de instituições de forma a aumentar a governança e a governabilidade” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 61). Para o autor, a reforma seria uma maneira de definir o papel do Estado, consentir para o setor privado e o setor público não-estatal grande parte das atividades que eram de responsabilidade do Estado. A política neoliberalista assinala a necessidade das reformas educacionais como uma forma de responder às crises sociais:

A Reforma na década de 1990 foi influenciada pelo advento do modelo neoliberal nos âmbitos político e econômico. Apesar do fortalecimento das forças sociais progressistas no processo de transição democrática, o modelo neoliberal impôs-se pela insatisfação generalizada frente à continuidade dos sérios problemas econômicos e sociais legados dos governos militares. A Reforma educacional no Brasil iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com o intuito de consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola e, ao mesmo tempo, reverter o exíguo atendimento do ensino fundamental e médio bem como os altos índices de fracasso e evasão escolar (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.10).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1944, aconteceu uma conferência com 730 delegados das 44 nações aliadas que se reuniram na cidade de Bretton Woods, no estado de New Hampshire para estabelecer as bases do funcionamento capitalista no pós-guerra nos Estados Unidos da América (EUA). Esse evento ficou conhecido como conferência de Bretton Woods que, antes mesmo do fim da guerra, estavam confiantes que a vitória estabeleceria os EUA como império dominante. A partir desse momento foram criados os Organismos Internacionais, entre eles o Fundo

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), com o objetivo formal de financiar a reconstrução das economias destruídas pela guerra e garantir a estabilidade monetária (OLIVEIRA, 2010).

Essas mesmas instituições de Bretton Woods se organizaram em 1989, para iniciar sua intervenção nos países latino-americanos, com o discurso da necessidade de superar a crise da dívida externa. Estas reuniões ficaram conhecidas como o Consenso de Washington (MOREIRA; LARA, 2012).

Em 1989, na América Latina, em vista da crise da dívida externa e em atendimento ao Consenso de Washington, foram elaboradas políticas de ajustes, ou seja, estratégias econômicas com uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributárias, previdência etc.), liberalização comercial, desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras (MOREIRA; LARA, 2012, p. 65).

Relativamente à educação, a UNESCO realizou a conferência mundial de educação em Jomtien, na Tailândia em 1990, que resultou no acordo da Educação para Todos envolvendo diversos países. Essa conferência apontou a necessidade da educação formar um homem flexível e empreendedor, enfatizando-a como um caminho para contribuir com o desenvolvimento econômico e social desses países (GAJARDO, 2000).

Como resultado desse acordo internacional, a Reforma educacional brasileira ocorrida na década de 1990 aconteceu concomitantemente às mudanças no âmbito econômico e político que radicalizaram a implantação de medidas neoliberais, iniciada na ditadura militar, medidas essas que institucionalizaram o Estado mínimo. Como afirmam Krawczyk e Vieira:

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização – descentralização pelo qual não só mudou a histórica relação federativa no país como também atribuiu um novo papel ao Estado, à iniciativa privada e à pessoa física na educação. A descentralização era uma característica constituinte da educação formal no Brasil, porém, com a Reforma Educacional, sofreu uma forte regulamentação que afetou a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os diferentes níveis de governo - estados e municípios - e a redistribuição de recursos em cada estado da federação (KRAWCZYK; VIEIRA, 2010, p.12).

Sobre essa descentralização, Gajardo salienta que:

No Brasil, por exemplo, a educação sempre foi uma responsabilidade compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais, com a coexistência de duas redes de ensino público: a estadual e a municipal. Embora ao governo federal caiba administrar a Educação Superior, na prática a distribuição de competências entre os distintos níveis sofre forte influência de um modelo de alocação de recursos em que o governo da União utiliza múltiplos canais e mantém a responsabilidade pela execução de grandes projetos e programas em nível nacional (GAJARDO, 2000, p. 16).

Observa-se que as reformas ocorridas após o Consenso de Washington (1989) e a Conferência de Jomtien (1990) objetivaram atender ao ideário neoliberal que, por sua vez, busca desregulamentar, reduzir ao máximo, a participação do Estado na economia e nos mercados, isto é, descentralizar. Um Estado desregulamentado aponta para a mercantilização dos serviços sociais com as ideias de privatização e terceirização na execução de serviços estatais. Todas essas mudanças, reformas e adaptações fizeram parte da reestruturação do capitalismo no âmbito universal demandando ajustes estruturais nas políticas econômicas, e por sua vez, nas políticas públicas em geral que inclui as educacionais (LARA; DIAS, 2008). Sobre isso, Dourado afirma:

Tais políticas têm resultado em um intenso processo de massificação e privatização da Educação Superior no Brasil, caracterizado pela precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da Educação Superior como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social, tendo por norte a garantia dos direitos sociais (DOURADO, 2002, p. 246).

Nesse sentido, ao pensar no acesso a uma educação de qualidade, de caráter marcadamente emancipatória, não só daquilo que é básico e necessário para a integração social, mas que também envolve a formação ampla e cidadã, há que se falar em democratização da educação. Segundo Faria (2006), a democratização do ensino é entendida como a possibilidade de universalizar e socializar o acesso à educação, para que o ensino possa atingir a todos. Assim, atender os educandos dispersos geograficamente, encurtando distâncias, só é possível mediante o uso das tecnologias que permitem à Educação a Distância dar um novo sentido à função social do ensino com igualdade de oportunidades. Para Mendonça:

No entanto, não podemos conceber a Educação a Distância somente pela lógica neoliberal, ou seja, como uma mercadoria que é vendida

para satisfazer aos anseios da formação de mão de obra para o mercado de trabalho. A EaD foi implementada como uma estratégia para a democratização do acesso à educação pública de qualidade, mas idealizá-la de forma diferente não condiz com as lutas e a trajetória histórica que essa modalidade de ensino tem enfrentado para que de fato tenhamos uma educação pública de qualidade para todos (MENDONÇA, 2016, p.103).

A EaD é uma modalidade educacional que usa como ferramentas as tecnologias de informação e comunicação (TIC), que se transformam em materiais (recursos) didáticos, desde que aplicadas intencionalmente ao processo educativo, promovendo a construção e a socialização do conhecimento (BOLSONI, 2015). Sobre isso Loing considera que:

É inicialmente necessário distinguir dois caminhos, complementares, mas diferentes: o de ensinar com as tecnologias e o de aprender com as tecnologias (...) Há anos que se aprende com o apoio de máquinas, mas ainda não se sabe bem como ensinar com elas (LOING, 1998, p.41).

A EaD vai além da utilização das tecnologias em sala de aula, pois envolve uma visão mais ampla que requer a interatividade, a relação entre professor e aluno, apresentando como ganho a aquisição do conhecimento (NISKIER, 1999).

Ao analisar os Referenciais de Qualidade para a EaD<sup>5</sup>, pode-se entender que essa modalidade, antes de mais nada, é educação e que independentemente da modalidade de ensino, o termo “a distância” é apenas o modo de ensinar. Então, tanto o Decreto nº 5.622/05 (BRASIL, 2005) e o recente Decreto nº 9.057/17 (BRASIL, 2017), bem como os Referenciais de Qualidade vieram contribuir para normatizar o que já apontava a LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), sendo possível afirmar que a EaD se apresenta como uma possibilidade de ensino importante no que se refere à democratização da educação e à minimização de muitas desigualdades, e especificamente, a da falta de qualificação dos professores do país.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Os Referenciais de Qualidade para a EaD foram elaborados pelo MEC, no ano de 2007. Esse documento é fruto de sucessivas discussões entre especialistas, universidades e sociedade. O primeiro texto oficial foi divulgado pelo MEC em 2003, o qual disponibiliza esses Referenciais como indicadores de qualidade para os cursos de EaD (BRASIL, 2007, *apud* OLIVEIRA, 2014).

<sup>6</sup> Sobre a importância da EaD principalmente em locais que apresentam baixa oferta de cursos de formação superior: A Educação a Distância (EaD) é uma modalidade de ensino empregada no intuito de ampliar as possibilidades de acesso ao conhecimento. Sua combinação ao avanço tecnológico e da comunicação vem para equacionar a diferença entre a baixa oferta de vagas na rede de ensino superior e a demanda por inclusão social a uma parcela maior da população, promovendo, assim, a democratização do acesso ao conhecimento (FILATRO, 2007). Além da democratização, a educação a distância apresenta notáveis vantagens sob o ponto de vista da eficiência e da qualidade, mesmo

A Educação a Distância surge, então, para acompanhar essa demanda, pois caracteriza-se como uma modalidade de ensino que transmite o conhecimento sem a presença física de professores e alunos, com a interação possibilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação. Nessa modalidade, o ensino superior pode chegar a lugares nos quais o acesso presencial é difícil, fato que, em tese, democratiza e interioriza a oferta desse nível de ensino superior no Brasil (COSTA; LOZANO, 2013).

De acordo com Oliveira (2014), a modalidade não é nova, embora não haja um consenso sobre quando ela começou e tão pouco registros significativos das experiências realizadas em EaD no Brasil. Nos livros ou manuais de História de Educação utiliza-se como marco as experiências de Edgard Roquette-Pinto nas décadas de 1920 e 1930, com a criação de duas rádios e a proposta do rádio educativo. Sobre isso Oliveira afirma que:

Ao defender a necessidade de se oferecer educação ao povo brasileiro, Roquette-Pinto propõe o rádio educativo, pois mediante esse instrumento se promoveria a integração da nação, se construiria a identidade nacional e se possibilitaria a educação dos que não tinham escola (OLIVEIRA, 2014, p.25).

Neste mesmo intuito, um pouco mais tarde, houve a criação de duas instituições com o objetivo específico de promover a EaD: o Instituto Rádio Monitor (1939), ligado ao ramo da eletrônica; e o Instituto Universal Brasileiro (1941), que oferecia formação profissional de nível elementar e médio. Esse último oferecia cursos técnicos profissionalizantes por correspondência (OLIVEIRA, 2014).

Este era apenas o início da longa trajetória da EaD no Brasil. A partir da década de 1950 até meados do ano de 1998 foram muitas iniciativas, propostas e projetos de educação por meio do uso de rádio e televisão, dentre elas destacaram-se, na década de 1980, algumas iniciativas concretas de ensino superior desencadeadas pelo programa de ensino a distância da Universidade de Brasília, visando a oferecer cursos de extensão universitária. Ressalta-se que essas tentativas foram fundamentais para o reconhecimento oficial da EaD, abrangida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1996 (OLIVEIRA, 2014).

---

quando há grande volume de alunos ou se observa, em prazos curtos, o crescimento vertiginoso da demanda por matrículas” (NUNES, 2009).

Sobre esta trajetória, Costa afirma que:

A retomada histórica da criação e desenvolvimento da Educação a Distância no Brasil mostra um crescimento considerável nos últimos anos, com indícios de que em um futuro próximo o espaço a ser ocupado pelos cursos ofertados em uma modalidade distinta do ensino presencial será ainda maior. A inserção das novas tecnologias de informação e comunicação na educação abre inúmeras possibilidades para que, cada vez mais, os cursos a distância possam cumprir sua função social no processo de democratização do ensino público e de qualidade (COSTA, 2014, p.18).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Educação a Distância possibilita, além da democratização do conhecimento, uma oportunidade ímpar para a formação de professores, formação continuada e uma melhor qualificação profissional, inclusive no que diz respeito à utilização de suas ferramentas.

Nas mesas internacionais de discussão<sup>7</sup> com relação à Educação Superior evidenciam-se muitas problemáticas que afligem a educação, entre elas a preocupação demasiada com a expansão, a interiorização e a ampliação da educação em nível superior; os objetivos da Educação Superior e sua função no século XXI; qual o papel e o lugar das universidades na era virtual. Nos oito anos do Governo Fernando Henrique Cardoso houve uma expansão acelerada das matrículas, pois estabeleceram como meta que as instituições particulares matriculassem mais de 70% do total de estudantes nesse período (DOURADO; CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 24).

No que diz respeito a Educação a Distância Mendonça salienta que:

No final do século XX e início do século XXI, houve uma acentuada demanda de ingresso em curso de nível superior devido ao disposto na LDBEN, Lei nº 9.394/96, que prevê a formação em nível superior de todos os profissionais da educação, o que causou a expansão da EaD e a acentuação do preconceito criado em torno deste nível de ensino (MENDONÇA, 2016, p. 40).

Após a promulgação da LDBEN nº 9.394/96 houve um grande aumento da possibilidade de acesso ao ensino superior, tanto presencial como a distância. Os dados do Censo 2015 (atualizado em outubro de 2016) mostram que houve a abertura de 1.442 instituições de ensino superior (crescimento de 156%) até o ano de 2015. Aumento esse que oportunizou a abertura de mais 26.857 cursos (crescimento de

---

<sup>7</sup> Nas mesas de discussão dos Órgãos, Organismos e Agências Internacionais.

404%) possibilitando 6.158.768 matrículas a mais no ensino superior no decorrer desses 19 anos.<sup>8</sup>

Na modalidade a distância, quanto ao ingresso no ensino superior o crescimento passou de “zero” no ano da promulgação da Lei nº 9.394/96 para 212.246 ingressantes em 2006. O Censo revela que a quantidade de matrícula em 2015 foi de 1.393.752, sendo que deste montante 1.265.359 foram matriculados em instituições de ensino superior (IES) privadas. Mas quando comparados os últimos 10 anos de registro do Censo (2005-2015), o aumento no ingresso de alunos na Educação Superior na modalidade a distância passou de 127.014 para 1.393.752 matrículas, que corresponde a um crescimento de 997% (BRASIL, 2015b).

O crescimento e a expansão da Educação a Distância foram possíveis somente porque houve a implementação de alguns programas do governo, em níveis federal, estadual e municipal, visando ao aumento da oferta de cursos e ao acesso da população à educação em nível superior. Nesse contexto, cabe destacar a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006 (MENDONÇA, 2016, p. 45).

Diante do processo paulatino da resistência e do questionamento das bases que sustentam o modelo de universidade de pesquisa, o processo de mercantilização do ensino superior e a conseqüente institucionalização dele no mercado têm gerado muitas discussões (CALDERÓN, 2000). No que diz respeito a EaD, essas discussões se intensificam ainda mais. De acordo com Demo (1995), partindo-se de uma abordagem dialética faz-se necessário questionar a “tese”, isto é, indagar a intervenção estatal na garantia da Educação Superior como direito social, que é negada pela sua antítese, portanto, o discurso neoliberal, que incentiva o afastamento do Estado, o que acabaria por constituir em termos práticos no:

(...) discurso neoliberal, que prega a não-intervenção estatal, geraria, como síntese, a negação da negação, que acenaria para a prevalência do novo, que, neste caso, seria o modelo de universidade recomendada pela Unesco: as instituições públicas não estatais, baseadas nas parcerias público-privadas. Instituições universitárias que preservam seu caráter público, mas gerenciadas pela iniciativa privada. Instituições sem fins lucrativos, preocupadas com a qualidade e responsabilidade da Educação Superior (CALDERÓN, PEDRO, VARGAS, 2011, p. 1194).

---

<sup>8</sup> Dados levantados pela própria autora tendo como referência os Censos 1996-2015 (BRASIL, Inep, 2015)

Nos anos 1990, a reforma foi vista como a própria política educacional governamental, materializou-se por meio de legislação, financiamento de programas governamentais e uma série de ações não governamentais que envolveram participações em fóruns, exploração midiática de iniciativas educacionais, campanhas de divulgação das propostas governamentais em publicações oficiais, entre outras iniciativas marcadas pela orientação de intelectuais juntamente com organismos nacionais e internacionais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

O final do século XX marca uma ascensão de uma esquerda Latino-americana (Argentina, Equador, Colômbia, Uruguai, Venezuela, México) em resposta a esse movimento neoliberal. O início do século XXI trouxe um novo momento político na América Latina com uma série de governos “pós-neoliberais”<sup>9</sup>. No Brasil isso se inicia a partir de 2003, com o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

No livro organizado pelo sociólogo e cientista político Emir Sader (2013) sobre os 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil, ele conceitua:

Os traços que esses governos têm em comum, que permite agrupá-los na mesma categoria (pós-neoliberalistas), são: a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p.138)

No que diz respeito ao cenário de expansão da Educação Superior especificamente no Brasil, faz-se importante ressaltar os governos seguintes ao de FHC, liderados pelo presidente Lula (2003-2010):

Por ora, é importante ressaltar que o plano de governo apresentado em 2002 por Lula, como proposta para a Educação Superior, indicava a — ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente como instrumento para sanar, ainda que parcialmente, as questões levantadas, cujas fontes revelaram um acesso mínimo por parte de jovens pobres ao ensino superior público (BERTOLLETI, 2017, p.115).

---

<sup>9</sup> Os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que têm em comum com outros governos da região, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador. Esses governos representam uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente, nas últimas décadas do século passado (SADER, 2013).

E quanto à Educação Superior a distância desse período, as políticas adotadas no Governo Lula possibilitaram a ampliação e democratização:

A análise das políticas adotadas pelo governo Lula indica que este privilegiou algumas questões da agenda da Educação Superior, como a ampliação e democratização de acesso, inclusive procurando o viés da equidade, ao contemplar populações historicamente não atendidas, quer por razões econômicas, quer, aliada a estas, raciais. Outra questão que mereceu destaque entre as políticas implementadas é a representada pelo par qualidade/massificação, uma vez que houve um razoável aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, como garantidores da qualidade do sistema, ao lado de um grande incremento da Educação a Distância, com enfoque francamente massificador (AGUIAR, 2015, p.124).

No que diz respeito às políticas educacionais e o projeto de reforma universitária defendido nos dois mandatos do Governo Lula, mesmo abrangendo a ampliação do acesso por meio de diversos programas governamentais (UAB, FIES, ProUni, REUNI), o ideário pedagógico do capital industrial (privatizações, mercantilização do ensino superior, entre outros) também ganha força. Sobre isso Antunes afirma:

De Obama a Sarkozy, do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao Grupo dos 20 (G20) todos saudaram Luiz Inácio Lula da Silva, presidente do Brasil, na reunião realizada em Londres, em abril de 2009, como político da integração e da conciliação. Lula consolidou sua presença no bloco dos países emergentes, os chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), e fortaleceu também sua posição de *tertius* na liderança latino-americana, alternativa entre Chávez e Morales (e, em menor medida Correa), de um lado, e Uribe e Calderón, de outro; seu campo é mais próximo da moderação de Bechelet e Vázquez (ANTUNES, 2011, p.135).

Assim, pode-se afirmar que nos anos 2003 a 2010 temos no Brasil a presença de um governo conciliatório:

Das medidas citadas, ProUni e REUNI estão inseridos no quadro das políticas públicas relacionadas à “democratização” do acesso à educação superior. Com o ProUni, o governo federal vem salvando as instituições privadas por meio da compra de suas vagas ociosas e com o REUNI, vem conseguindo expandir o acesso ao ensino superior público a baixo custo (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2012, p.6)

Essas políticas conciliatórias permitiram o crescimento do setor privado, mas também houve investimentos no setor público. Na tentativa de atender os

empresários, os agentes em disputa, e ao mesmo tempo uma classe social mais baixa passa a ter oportunidade de ingresso no ensino superior; por isso o período do governo Lula foi visto como um governo de políticas de oportunidades de democratização. Sobre isso trataremos mais profundamente na última seção.

Com a Reforma Estatal brasileira, as políticas sociais e, principalmente as educacionais, passam a atender as diretrizes sugeridas pelos organismos internacionais como Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

### 2.3. A Intervenção das Organizações e Organismos Internacionais na legislação da EaD no Brasil

Considera-se as Organizações ou Organismos Internacionais como sendo, comumente, entidades criadas pelas principais nações do mundo com o objetivo de trabalhar em comum para o pleno desenvolvimento das diferentes áreas da atividade humana como a política, a economia, a educação, a saúde, a segurança, entre outras. Podem ser definidas como uma sociedade entre os Estados. Em um levantamento histórico, foi construído um quadro com algumas das principais organizações e organismos internacionais por data de criação e objetivo na atuação global.

**Quadro 1: Algumas das principais Organizações e Organismos Internacionais**

<b>Sigla</b>	<b>Nome</b>	<b>Criação</b>	<b>Atuação</b>
OIT	<b>Organização Internacional do Trabalho</b>	Foi criada em 1919, em Genebra, Suíça	Busca estabelecer normas laborais, desenvolver políticas e elaborar programas que promovam o trabalho digno para todas as mulheres e homens.
ONU	<b>Organização das Nações Unidas</b>	Foi oficializada no dia 24 de outubro de 1945	Possui uma missão central: a manutenção da paz e da segurança internacionais.
UNESCO	<b>Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura</b>	Criada em 1945	A entidade tem como objetivos o trabalho em prol da educação, a construção do entendimento intercultural, cooperação científica e a proteção.
BIRD / BM	<b>Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento</b>	Ele iniciou suas operações em 25 de junho de 1946, em Washington, D.C	Atualmente estruturado como Grupo Banco Mundial objetiva acabar com a pobreza e aumentar a prosperidade para as pessoas mais pobres.
FMI	<b>Fundo Monetário Internacional</b>	Começou a operar oficialmente em 1º de março de 1947	Promove a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo.

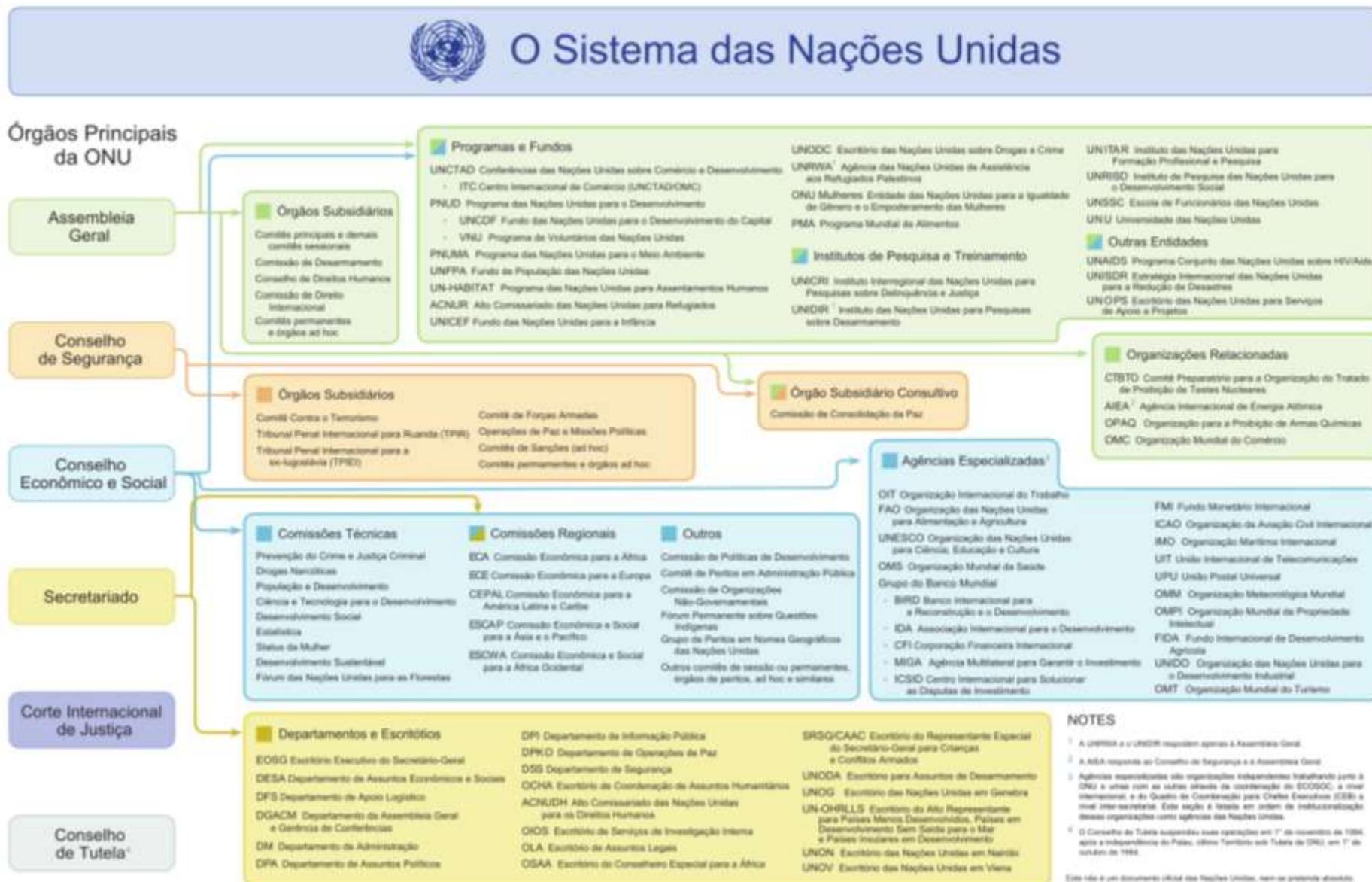
OMS	<b>Organização Mundial da Saúde</b>	Foi criada em 7 de abril de 1948	Tem o objetivo de construir um futuro melhor e mais saudável para pessoas de todo o mundo.
OEA	<b>Organização dos Estados Americanos</b>	Fundada em 1948	Uma ordem regional busca entre outros objetivos reforçar a paz e a segurança do continente com base na democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento.
OTAN	<b>Organização do Tratado do Atlântico Norte</b>	Foi criada em 1949	Objetiva garantir a liberdade e segurança de seus membros através de meios políticos e militares.
OCDE	<b>Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico</b>	A instituição foi criada oficialmente em 30 de setembro de 1961	Reúne os países mais ricos do mundo. As ações da entidade, além do terreno econômico, abrangem as áreas das políticas sociais de educação, saúde, emprego e renda.
OMC	<b>Organização Mundial do Comércio</b>	Foi estabelecida em 1º de janeiro de 1995	Busca abrir comércio para benefício de todos e garantir que o comércio flua de forma suave, previsível e livremente possível.

Fonte: elaborado pela autora (2018).

No decorrer dos anos a maior parte destas organizações passou a integrar o Sistema das Nações Unidas (ONU). A ONU atualmente é formada pelos seis principais órgãos da Organização, bem como por Agências especializadas, fundos, programas, comissões, departamentos e escritórios<sup>10</sup>, conforme sistematizado na Figura 2.

<sup>10</sup> Informações disponíveis em <https://nacoesunidas.org/organismos/>

Figura 2: Diagrama do Sistema das Nações Unidas



Atualizado pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas (DIP/ONU) em 2018

Fonte: ONU, <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/> (2018).

De acordo com Seitenfus (2000), a ONU apresenta importantes conquistas no âmbito global, como a universalidade dos Estados membros que somam quase duzentas nações, da qual nenhum membro fundador se desligou. Destaca-se, ainda, o fato da ampliação de suas atividades auxiliar o desenvolvimento dos países envolvidos, sendo assim de caráter indispensável. Contudo, a vontade das nações unidas é o reflexo do desejo de seus membros mais influentes, sendo indispensável transformar-se num verdadeiro poder comum da humanidade impondo as decisões coletivas.

Estas orientações, refletidas nas recomendações de política de diversas agências internacionais de cooperação, tiveram forte influência no desenho dos programas e deram os marcos de referência para formulação ou aperfeiçoamento das políticas vigentes, proporcionando, ao mesmo tempo, um contexto internacional altamente favorável às mudanças (GAJARDO, 2000, p. 6).

Sabe-se da importância da Educação para o desenvolvimento econômico de um país. Na hierarquia atual apresentada no diagrama, percebe-se que a Educação, representada pela UNESCO, encontra-se no órgão da ONU de Conselho Econômico e Social juntamente com o Banco Mundial:

**Figura 3: Agências Especializadas - ONU**



Fonte: ONU, <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>-Adaptado pela autora (2018).

Ambos aparecem como Agência Especializada, em outras palavras, são organizações independentes trabalhando juntamente com a ONU para o cumprimento dos objetivos. Por estarem diretamente ligadas à educação, descreveremos cada uma delas a seguir.

### 2.3.1 O Banco Mundial

Inicialmente chamado de Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Mundial ajudou a reconstruir a Europa após a Segunda Guerra, iniciando suas operações em 25 de junho de 1946, na capital norte americana. Esse trabalho de reconstrução continuou com um enfoque importante devido aos desastres naturais, emergências humanitárias e necessidades de reabilitação pós-conflitos. Atualmente, o Grupo Banco Mundial é uma agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, sendo considerado a maior fonte global de assistência para o desenvolvimento e sua atuação inclui a defesa da redução da pobreza, como injustiça e ameaça à paz e à ordem social (KOEPEL, 2005).

O Grupo Banco Mundial é constituído por cinco instituições. São elas:

**Figura 4: Instituições que compõe o Grupo Banco Mundial**



BIRD - O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

IDA - A Associação Internacional de Desenvolvimento

CFI - A Corporação Financeira Internacional

MIGA - A Agência Multilateral de Garantia de Investimentos

ICSID - O Centro Internacional de Solução de Disputas de Investimento

Fonte: BM, <http://www.worldbank.org/en/who-we-are> (2018).

Esse Grupo ressalta, em seus documentos, que seu maior objetivo é a redução da pobreza e das desigualdades. De acordo com informações disponíveis em sua

página virtual (2017), o Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 60 anos, e já apoiou o Governo brasileiro, estados e municípios em mais de 430 financiamentos, doações e garantias, que somam quase US\$ 50 bilhões. Anualmente, são realizados em média US\$ 3 bilhões em novos financiamentos, em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação e saúde.

Sobre o interesse do BM em definir prioridades e estratégias nas questões educacionais:

O diagnóstico da existência de 1 bilhão de pobres no mundo levou o Banco a buscar na educação a sustentação para sua política de contenção da pobreza, um ajuste com caridade. No decurso dos anos 1990 o Banco adotou as conclusões da Conferência Internacional de Educação para Todos – da qual foi copatrocinador – e a partir delas elaborou suas diretrizes políticas para as décadas subsequentes (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, pp. 61-62).

As recomendações da UNESCO, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal e do Banco Mundial apontam para a mobilização de forças políticas visando à realização de um projeto internacional em que os países latinos teriam tarefas para com a educação. O Brasil, representado principalmente por empresários e trabalhadores que desejavam intervir nas políticas educacionais, procurou aderir a este projeto, pois sem eles não seria possível a efetivação das reformas na educação brasileira (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Nessa mesma direção o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>11</sup> firmou posição, em 1996, identificando problemas críticos da educação latino-americana. Tanto esse Banco como outras agências da Organização das Nações Unidas (ONU), configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira. No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, reconstroem a sua atuação enfatizando a necessidade de reformar os sistemas educativos para adequá-los aos desafios impostos pela globalização, pelas revoluções da informática e das telecomunicações (GAJARDO, 2000).

Sobre isso Gajardo (2000, p. 8) afirma:

Os bancos internacionais, fontes de financiamentos para os programas de reforma educativa na maioria dos países de rendas médias e baixas, não estiveram ausentes do desenho de políticas e

---

<sup>11</sup> O objetivo do BID é o financiamento de países da América Latina e do Caribe. O banco busca recursos no mercado internacional com taxas baixas, que oferece aos membros (BID, 2017).

da determinação de prioridades e estratégias para a educação e sua reforma. [...] Com base nas exigências que a inserção internacional impõe aos países, relativas à necessidade de recursos humanos mais qualificados, competitivos e maleáveis às transformações e à necessidade de reconstruir democracias sólidas e estáveis, o Banco Mundial propôs aos países uma mudança radical em suas políticas educacionais.

Essas políticas induzem as reformas pertencentes ao ideário neoliberal que visam a ajustes estruturais a fim de que a racionalização do campo educativo acompanhe a lógica da economia global. Essas são as orientações gerais do Banco Mundial para as políticas educacionais (DOURADO, 2002).

No entanto Carvalho aponta:

A hipótese central é que apesar dos constrangimentos de ordem econômica e política, dados pela agenda neoliberal, a política pública direcionada ao ensino superior não foi resultado exclusivo da intervenção dos organismos multilaterais. As recomendações do Banco Mundial (BIRD) influenciaram, parcialmente, a política pública para o setor. Esta instituição é um ator que, apesar de amplos recursos de poder, não consegue, de forma isolada, impor-se completamente à agenda governamental, muito menos ao processo decisório, pois necessita do respaldo e do consentimento dos atores internos (CARVALHO, 2007, p.86).

Esse respaldo e consentimento interno apontava que, nessa conjuntura, com o avanço das tecnologias, a Educação a Distância poderia ser uma alternativa viável, tanto com relação às exigências sociais e pedagógicas quanto no que se refere à estruturação física.

Se antes existiam muitas resistências e preconceitos quanto a essa modalidade, a conjuntura econômica e política no Brasil, no limiar do milênio, acabou por encontrar na EaD uma alternativa economicamente viável, uma opção às exigências sociais e pedagógicas, contando com o apoio dos avanços das novas tecnologias da informação e da comunicação (PRETI, 1998). Nesta crise estrutural, a EaD passou a ocupar uma posição instrumental estratégica para satisfazer as amplas e diversificadas necessidades de qualificação das pessoas adultas, para a contenção de gastos nas áreas de serviços educacionais e, ao nível ideológico, traduzindo a crença de que o conhecimento está disponível a quem quiser.

Fundamentados no pressuposto de que a Educação Superior passava por crises, advindas da incapacidade dos poderes públicos de administração frente às novas demandas e aos desafios que surgiam e que exigiam um novo repensar sobre

a missão e as ações da educação, a UNESCO também manifesta sua compreensão sobre as principais tendências para o ensino superior, baseada nas experiências internacionais e considerando os desafios enfrentados naquela conjuntura como se pode observar a seguir.

### 2.3.2 A UNESCO

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – atualmente são 193 países – na busca de soluções para os problemas que se apresentam como desafios para nossas sociedades.

Na área de Educação:

[...] a principal diretriz da UNESCO é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países (UNESCO, 2017, p.1).

Em relação às políticas educacionais na atualidade e o entendimento das ações de vários países sobre o tema, é necessário destacar um dos documentos fundamentais que os norteiam, o Relatório Delors:

[...] a Comissão faz questão de afirmar sua fé no papel essencial da educação para o desenvolvimento contínuo das pessoas e das sociedades: não como um remédio milagroso, menos ainda como um “abre-te sésamo” de um mundo que tivesse realizado todos os seus ideais, mas como uma via – certamente, entre outros caminhos, embora mais eficaz – a serviço de um desenvolvimento humano mais harmonioso e autêntico, de modo a contribuir para a diminuição da pobreza, da exclusão social [...] (DELORS, 1996, p.5).

Tal Relatório passa a ser um documento que estabelece os pilares da educação pautados no neoliberalismo:

A UNESCO e o Banco Mundial completam o quadro principal dos impulsionadores externos das reformas. Entre 1993 e 1996, a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, convocada pela UNESCO, composta de especialistas e coordenada pelo francês Jacques Delors, produziu o Relatório Delors, no qual se fez um diagnóstico do “contexto planetário de interdependência e globalização”. Evidenciam-se o desemprego e a exclusão social, mesmo em países ricos. O Relatório faz recomendações de conciliação, consenso, cooperação, solidariedade para enfrentar as tensões da mundialização, a perda das referências e de raízes, as demandas de conhecimento científico-tecnológico, principalmente das tecnologias de informação. A educação seria o instrumento fundamental para desenvolver nos indivíduos a capacidade de responder a esses desafios, particularmente a educação média (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 99).

Esse documento foi elaborado pela comissão internacional sobre a *Educação para o século XXI*:

Especialistas de todo o mundo foram convocados pela UNESCO para compor a Comissão Internacional sobre *Educação para o século XXI*, coordenada pelo francês Jacques Delors. Essa Comissão identificou tendências e necessidades no cenário de incertezas e hesitações que caracterizavam esse final de século, enfatizando o papel que a educação deveria assumir (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 55, grifo do autor).

Assim, defende-se nos documentos oficiais, como podemos identificar no referido relatório para a UNESCO “Educação: um tesouro a descobrir” de Jacques Delors (1996), que a educação não seja um fator de exclusão, mas sim de inclusão e participação social, fazendo garantir assim as igualdades de condições ao acesso e permanência na escola de todos como consta no art. 3º, o inciso 1º da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, deixando dessa forma como exige a sociedade neoliberal a responsabilidade do sucesso ou fracasso escolar no indivíduo, no professor e na escola.

Entre as ações desenvolvidas estão as Reformas no sentido da alfabetização universal e do acesso à educação; qualidade educacional como um componente fundamental da igualdade; educação para a vida toda, educação como um direito humano; educação para a paz, a tolerância e a democracia; eco-pedagogia, ou como a educação pode contribuir para o desenvolvimento ecológico sustentável (e assim para uma economia); e o acesso educacional às novas tecnologias de informação e

comunicação (BURBULES; TORRES, 2004).

Nesse sentido, a UNESCO aponta a EaD, no que se refere ao ensino superior, como motor do desenvolvimento econômico, lugar de alta especialização adaptada à economia e a sociedade. A comissão propõe dessa forma a instituição de novas modalidades de ensino superior com estudos mais flexíveis e menos formais de especialização e atualização (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Para Calderón (2011), a UNESCO passou a incorporar e aceitar, como naturalmente válidos, princípios neoliberais aplicados à educação, levantando uma nova bandeira global no campo ético-político (a luta contra as fábricas de diplomas), que se alicerça na valorização da responsabilidade social da Educação Superior enquanto princípio ético que tenta equilibrar-se na tensão entre o liberalismo político, direitos humanos, e o liberalismo econômico (hipervalorização do mercado), metamorfoseando-se e adaptando-se ao que parece ser irreversível: a vitória da educação como serviço comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

Nessa perspectiva, embora na Conferência Mundial sobre Ensino Superior (CMES) de 2009, a UNESCO tenha assumido as orientações neoliberais para a Educação Superior, deve-se destacar que seu discurso apresenta uma dimensão ética que tenta equilibrar-se entre o liberalismo econômico, hoje hegemônico no mundo, e o liberalismo político, em termos de valores democráticos de cidadania (CALDERÓN, 2011).

No documento final da Conferência Mundial de Ensino Superior (CMES) realizada em 2009, publicado em forma de Comunicado (UNESCO, 2009), emanam orientações para a consolidação de mercados nacionais e transnacionais de Educação Superior, tais como: a) a diversificação do sistema educacional e dos meios de seu financiamento; b) o papel central da aprendizagem a distância, por meio das novas tecnologias, a fim de atender à demanda crescente pelo Ensino Superior; c) o estímulo de sistemas de avaliação de qualidade, de credenciamento e validação de diplomas; d) a flexibilidade das pesquisas objetivando o equilíbrio entre a pesquisa básica e a pesquisa aplicada ao serviço da sociedade; e) a procura de novos meios de expandir o campo da pesquisa e inovação por meio de parcerias público privadas, de multi-stakeholders<sup>12</sup>, incluindo pequenas e médias empresas.

---

<sup>12</sup> Multi-stakeholders: Stakeholder na tradução literal do termo em inglês o que “possui interesse”, mas o termo é utilizado no significado de “público estratégico” e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles. O

Nessa perspectiva, Gajardo (2000, p.06) aponta considerações sobre a proposta da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL):

[...] do ponto de vista de seus objetivos e conteúdos, foi a proposta elaborada pela Cepal e pela Unesco que, em seu momento, refletiu tendências e enfoques latinoamericanos para fazer-se da educação e do conhecimento instrumentos da transformação produtiva com equidade, assinalando sete âmbitos de política que, teoricamente, tornariam possível a implementação dessa estratégia. O primeiro enfatizava o propósito estratégico de superar o relativo isolamento do sistema de educação, de capacitação e de aquisição de conhecimentos científicos e tecnológicos abrindo-o às exigências sociais. Os dois âmbitos seguintes referiam-se aos resultados buscados com essa abertura: modernidade e promover a criatividade no acesso, na difusão e inovação em matéria científica e tecnológica. Os quatro seguintes eram de caráter instrumental: gestão institucional responsável, profissionalização e protagonismo dos educadores, compromisso financeiro da sociedade com a educação, fortalecimento da capacitação e o esforço científico-tecnológico, assim como da cooperação regional e internacional (GAJARDO, 2000, p.06).

Por isso a Cepal direciona que, para que a qualidade da educação seja alcançada, é indispensável equipar as escolas com suporte tecnológico necessário que permita transmitir aos educandos novas habilidades na aquisição de informações e conhecimento, refletindo maior força e dinamismo aos programas curriculares e à capacitação docente, aumentando as jornadas escolares (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Na direção de fortalecer essa forma de capacitação para docentes em serviço, ou não, a UNESCO oferece seu apoio e assistência aos Estados Membros para que possam fazer uso mais amplo das “técnicas de ensino aberto e a distância, incluindo novas tecnologias, sistemas multimídia interativos, rádio e televisão por satélite, redes de computadores e outros” (UNESCO, 2002, p. 108)<sup>13</sup>.

A UNESCO apresenta em seus documentos, no que concerne ao Brasil, a

---

termo "multi" indica que os stakeholders estão envolvidos em uma diversidade de níveis de atuação, interesses e perfis. Isto significa que o máximo de envolvidos estão representados. Assim, Multi-Stakeholders refere-se a diversas partes interessadas, não necessariamente do mesmo setor, tanto nacionalmente como internacionalmente (WARNER, 2005).

<sup>13</sup> [...] hacer un uso más amplio de las técnicas de aprendizaje abierto y a distancia, incluyendo nuevas tecnologías los sistemas multimedia interactivos, las transmisiones de radio y televisión vía satélite, redes de computadoras y otras (UNESCO, 2002, p. 108).

importância dos programas como o Pró-formação<sup>14</sup>, TV Escola<sup>15</sup> e Pró-Licenciatura<sup>16</sup> que têm por objetivo ofertar capacitação inicial, continuada e ofertar formação para as pessoas que trabalham e ainda não possuem a qualificação adequada. Para a UNESCO, as instituições de ensino superior devem ser as primeiras a implantar a EaD para desenvolver sistemas educativos de alta qualidade, contribuindo para o avanço e a democratização social, econômica, e outras prioridades da sociedade, tendo em vista que se considera a educação permanente como elemento chave para a construção da sociedade do conhecimento (UNESCO, 1998).

O Comunicado da UNESCO, de julho de 2009, resultado da Conferência Mundial de Ensino Superior realizada em Paris, contribuiu para referendar e amparar a legislação da EaD no Brasil. A Educação a Distância no Brasil foi estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) que está regulamentado atualmente pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. A implementação da legislação brasileira tem buscado uma definição quanto ao futuro da EaD, primordialmente no que se refere à qualidade de seus cursos, com linguagem e características próprias, que têm sido objeto de pesquisa e avaliação constantes devido à diversidade de objetivos, propostas e recursos, sempre ampliados pelos avanços tecnológicos.

Por não haver um modelo único de EaD, mas sim, parâmetros que devem ser cumpridos para dar qualidade, visibilidade e credibilidade, essa modalidade em ascensão requer constantes avaliações e reavaliações em sua implementação de políticas públicas que visem a garantir o acesso, igualdade e qualidade da educação nessa modalidade. E nesse sentido, os documentos da UNESCO e o Parecer CNE/CES nº 564/2015 muito podem contribuir para essa análise. Na próxima seção pretende-se explanar esses referenciais e sua contribuição para a EaD no Brasil.

---

<sup>14</sup> Pró-formação: programa de formação de professores em exercício, é um Programa da Secretaria de Educação a Distância, é um curso em nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade Normal, realizado pelo MEC em parceria com os estados e municípios (MEC, <http://portal.mec.gov.br>, 2018).

<sup>15</sup> TV Escola: é um canal de televisão do Ministério da Educação que capacita, aperfeiçoa e atualiza educadores da rede pública desde 1996. Sua programação exhibe, nas 24 horas diárias, séries e documentários estrangeiros e produções próprias (MEC, <http://portal.mec.gov.br>, 2018).

<sup>16</sup> Pró-Licenciatura O programa oferece formação inicial a distância a professores em exercício nos anos/séries finais do ensino fundamental ou ensino médio dos sistemas públicos de ensino. O Pró-Licenciatura ocorre em parceria com instituições de ensino superior que implementam cursos de licenciatura a distância (MEC, <http://portal.mec.gov.br>, 2018).

### 3. LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: AVANÇOS E DESAFIOS

No tratamento das fontes utiliza-se, como instrumento de análise, o Ciclo de Políticas Secchiano (2015), também conhecido como o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*). Apesar das várias versões existentes para a visualização do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), a abordagem do Secchi (2015) se restringe a sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, e 7) extinção.

Será priorizada, a seguir, a etapa da formulação de alternativas contidas no Comunicado da UNESCO (2009) intitulado “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social”, nas Diretrizes da EaD de 2016 publicada na Resolução nº 1, de 11 de março de 2016 e no Parecer CNE/CES nº 564/2015.

A formulação de alternativas de solução é o estágio que:

[...] se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custo e benefício de cada alternativa disponível. [...] é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos (SECCHI, 2015, p.48).

A UNESCO assegura que a atual crise econômica pode aumentar a diferença em termos de acesso e qualidade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, assim como dentro dos países, podendo apresentar desafios adicionais aos países onde o acesso ainda é limitado. Nesse sentido é que propõe como alternativa o que se apresenta no comunicado intitulado “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social” (UNESCO, 2009). Nesse documento se afirma também que a Educação a Distância no Brasil pode correr o risco de ser tratada como um modelo compensatório do ensino presencial, precisando assumir parte integrante, como importante elemento que pode impulsionar a transformação das práticas educativas, sobretudo no ensino superior.

Essa preocupação esteve no cerne das ações da UNESCO e de outros Organismos Internacionais, nos últimos anos, no que diz respeito à educação dos países periféricos, bem como na Conferência Mundial de Educação para Todos, que aconteceu no ano de 1990 em Jomtien na Tailândia.

O lema “Educação para Todos” vincula-se ao quadro político e econômico que baliza o início da década, marcada pelo redimensionamento internacional do capital. Esse evento foi o marco a partir do qual nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien-Tailândia. Seus governos comprometeram-se a impulsionar políticas educativas para a EPA, Educação para Todos (*Education for All*, EFA), coordenado pela UNESCO, que ao longo da década de 1990 realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa (SHIROMA, MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Em 1997 a UNESCO publicou um texto intitulado “Aprendizagem aberta e a distância: Perspectivas e consideração política”, o qual relata e reforça a importância de implementar o uso das TIC para que ocorra a democratização de acesso à educação:

Os sistemas de ensino aberto e a distância geralmente podem ser descritos como constituídos por uma gama de componentes como: a missão ou objetivo de um determinado sistema, programas e currículos, estratégias e técnicas de ensino / aprendizagem, material didático e recursos, comunicação e sistemas de interação, suporte e entrega, estudantes, tutores, pessoal e outros especialistas, procedimentos de avaliação, gestão, habitação e equipamentos. Há histórias de sucesso e falhas em aberto e distância aprendendo, e muitos sistemas estão lutando com problemas e barreiras para a implementação efetiva (UNESCO, 1997, p.1)<sup>17</sup>.

Dentre as possíveis soluções a EaD foi uma das opções a ser alavancada na tentativa de responder a essas questões. A comissão propôs a instituição de uma nova modalidade de ensino superior com estudos mais flexíveis em relação a tempos e espaços e essa proposta se concretizou com a Educação a Distância.

Compreendido o contexto em que a EaD encontra-se inserida, identificados os possíveis problemas socioeconômicos que motivaram a implementação dessa modalidade de ensino, assim como os desafios para a implantação da EaD presentes

---

<sup>17</sup> Open and distance learning systems can usually be described as made up of a range of components such as: the mission or goal of a particular system, programmes and curricula, teaching/learning strategies and techniques, learning material and resources, communication and interaction, support and delivery systems, students, tutors, staff and other experts evaluation procedures, management, housing and equipment. There are both success stories and failures in open and distance learning, and many systems are struggling with problems and barriers to effective implementation. (UNESCO, 1997, p.1)

na agenda da UNESCO e dos Organismos internacionais<sup>18</sup>, cabe direcionar a análise das alternativas evidenciadas nos documentos, diretrizes e parecer endereçados ao ensino superior.

O estabelecimento de objetivos, segundo Secchi (2015), é o momento em que analistas de políticas públicas e os demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. E, no caso dessa pesquisa, os resultados são as diretrizes da EaD para o ensino superior.

No período de 5 a 8 de julho de 2009, na sede da UNESCO em Paris, aconteceu a Conferência Mundial sobre Educação Superior. No último dia do evento, a UNESCO publicou um comunicado em alguns idiomas, tendo como título “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social”. A partir de agora será utilizado o termo “Comunicado da UNESCO” ao se referir a esse documento.

O Comunicado da UNESCO traz na sua introdução o seguinte texto:

Reconhecendo a relevância duradoura dos resultados e a Declaração da Conferência Mundial de Ensino Superior de 1998, e levando em consideração os resultados e recomendações das seis conferências regionais (Cartagena das Índias, Macau, Dakar, Nova Deli, Bucareste e Cairo), bem como os debates e resultados dessa conferência mundial, informamos que “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social” adotam o presente comunicado (UNESCO, 2009, p.2).

Em seguida a divisão da Educação Superior da UNESCO publicou, em 2010, o Relatório Final da conferência. Este Relatório Final expõe as apresentações e discussões realizadas durante a Conferência. Também resume o histórico, os desafios atuais e os objetivos futuros do ensino superior no século XXI. Tanto o comunicado,

---

<sup>18</sup> O Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foi uma prioridade para as Nações Unidas até 2015. O processo para se chegar à agenda de desenvolvimento pós-2015 foi liderado pelos Estados-membros com ampla participação dos Grandes Grupos e outras partes interessadas da sociedade civil. A Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 tem como marco de ação para os esforços mundiais de desenvolvimento até 2030. O Fórum Político de Alto Nível em Desenvolvimento Sustentável é a plataforma central das Nações Unidas para monitorar e revisar a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável até 2030, e foi adotada pela Cúpula das Nações Unidas em Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em 2015. A UNESCO colaborou ativamente para delinear a Agenda de Educação 2030. A Declaração de *Incheon*, adotada no Fórum Mundial de Educação em maio de 2015, na Coreia do Sul, conferiu à UNESCO a responsabilidade de liderar e coordenar a Educação 2030 por meio de orientação e apoio técnico no âmbito da agenda global dos ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (UNESCO, 2017)].

fonte dessa pesquisa, como o relatório final, instrumento de apoio, são importantes documentos para a análise central deste trabalho.

Dez anos depois da primeira declaração de 1998, a Declaração da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: as Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social, reafirmam as proposições do primeiro documento e, o item intitulado **Acesso, Igualdade e Qualidade**, traz explícito o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e da Educação a Distância para garantir o acesso e a permanência de um número maior de alunos ao ensino superior.

Como afirma Stella Segenreich:

Uma análise das diretrizes expostas nos documentos dos organismos internacionais evidencia um consenso entre esses organismos sobre a necessidade de aumentar a cobertura do ensino superior, utilizando várias estratégias, entre elas, a Educação a Distância. A expansão do ensino superior, nessa modalidade, não deixará de suscitar uma série de problemas no que concerne ao controle de qualidade e outras formas de supervisão para acompanhar e regular as instituições, os cursos e os conteúdos que são veiculados (SEGENREICH, 2012, p.98).

Pode-se observar que a EaD nasce com um desafio: possibilitar o **acesso** à formação superior, instrumentalizar a **igualdade** de oportunidade social e garantir a **qualidade**. Vale lembrar que a educação aparece nessa concepção como alternativa para instrumentalizar o desenvolvimento social e ascensão econômica, o que significa dizer que apesar da contribuição e função social que traz em si muitos méritos, o papel ideológico atribuído é preocupante.

Para Dermeval Saviani (1987), a tendência de atribuir à educação a finalidade de redenção social é a adoção de uma teoria não crítica da educação, uma vez que não leva em conta a contextualização crítica da educação dentro da sociedade da qual participa e é fruto de múltiplas determinações e não determinante. A educação, como redentora social, concebe a sociedade como um todo orgânico que deve ser mantido e restaurado por meio da educação, pois o que importa é conservar e consolidar os conceitos, crenças e valores éticos que tornam possível a convivência comum. A educação, nessa tendência, tem por finalidade a adaptação do indivíduo a coletividade. Dessa forma, a educação deve servir para reforçar os laços sociais, promover a coesão social e garantir a integração de todos os indivíduos no corpo

social (SAVIANI, 1987).

A compreensão da natureza da educação enquanto um trabalho não-material, cujo produto não se separa do ato de produção nos permite situar a especificidade da educação como referida aos conhecimentos, ideias, conceitos, valores, atitudes, hábitos, símbolos sob o aspecto de elementos necessários à formação da humanidade em cada indivíduo singular, na forma de uma segunda natureza, que se produz, deliberada e intencionalmente, mediante as relações pedagógicas historicamente determinadas que se travam entre os homens (SAVIANI, 1991). Pretende-se desdobrar essa discussão na quarta seção, por entender que o contexto ideológico que fundamenta o documento pode refletir nos resultados de interpretação do mesmo, no que diz respeito as categorias políticas: **acesso, igualdade e qualidade**.

Para a consecução dos objetivos (acesso, igualdade e qualidade) apontados do Comunicado da UNESCO (2009) havia a necessidade de diversificar os sistemas de Educação Superior com uma gama de instituições de tipologias diferentes; de inserir, no ensino superior, alunos com perfis diferenciados; e ainda, de suprir a carência mundial de professores.

A Educação Superior, a partir do tripé ensino, pesquisa e extensão, tem como objetivo atualizar a educação dos professores, tanto no pré-serviço quanto em serviço, com um currículo capaz de preparar os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades indispensáveis ao século XXI. Para que esse objetivo seja alcançado, novas abordagens, inclusive para a Educação a Distância e para as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), devem ser sugeridas e observadas na práxis. Na tentativa de facilitar o acesso e melhorar a qualidade, os elaboradores do Comunicado da UNESCO de 2009 acreditaram no potencial das TIC para ensinar, aprender aumentando o acesso, a qualidade e o sucesso ao ensino superior (SEGENREICH, 2012).

Mas, cabe questionar em que medida o Comunicado da UNESCO influenciou e interferiu na elaboração das diretrizes para a Educação Superior a distância no Brasil em 2016, e se essa suposta crença no potencial das TIC foi efetivada em uma prática pedagógica. Para responder a essa questão, apresentaremos informações sobre os documentos na sequência.

### 3.1 O Comunicado da UNESCO 2009

O Comunicado da UNESCO é fruto da Conferência Mundial de Ensino Superior (CMES) realizada em Paris em julho de 2009, cujo principal objetivo foi discutir novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e desenvolvimento social.

A finalidade desse relatório foi dupla: resumir os resultados das atividades realizadas antes e durante a Conferência Mundial, oferecendo uma visão clara sobre o caminho a seguir:

Nunca na história foi tão importante investir na Educação Superior como força maior na construção de uma sociedade inclusiva e de conhecimento diversificado, além de avançar em pesquisa, inovação e criatividade. A década passada deixou evidências de que a pesquisa e o ensino superior contribuem para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso, atingindo as metas internacionais de desenvolvimento, que incluem as estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e em Educação para Todos (EPT). A pauta da educação mundial deve refletir essas realidades (UNESCO, 2009, p.2).

As metas internacionais de desenvolvimento citadas na introdução do Comunicado da UNESCO, estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e em Educação para Todos (EPT), que afirmam que devem pautar a educação mundial, são:

**Quadro 02 – As metas internacionais ODM e EPT**

<b>8 Metas - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)</b> 191 países – iniciou em 2000 <b>ONU</b>	<b>6 Metas - Educação para Todos (EPT)</b> 164 países – iniciou em 2000 <b>UNESCO</b>
Acabar com a fome e a miséria	Educação e cuidados na primeira infância
Educação Básica de Qualidade para Todos	Assegurar educação gratuita, compulsória e de qualidade
Igualdade entre sexos e valorização da mulher	Habilidades para jovens e adultos
Reduzir a mortalidade infantil	Alfabetização de adultos
Melhorar a saúde da gestante	Paridade e igualdade de gênero
Combater a AIDS, a Malária e outras doenças	Melhorar a Qualidade da educação
Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente	
Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento	

Fonte: elaborado pela autora (2018).

Embora nenhuma das metas apontasse algo diretamente ligado ao ensino superior, o Comunicado da UNESCO deixa claro a necessidade de investimentos na Educação Superior como alternativa para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento social. Segundo o documento “A década passada deixou evidências de que a pesquisa e o ensino superior contribuem para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso” (UNESCO, 2009, p.2). Cabe lembrar o risco de enfatizar a educação de forma geral como um instrumento redentor da sociedade, porque a forma como é concebida em uma modalidade educacional certamente vai influenciar nos resultados dela esperados. Pretende-se tratar essa questão na quarta seção.

A terceira etapa do ciclo de políticas públicas, segundo Secchi (2015), é a fase das alternativas, que perpassa o estabelecimento de objetivos, que é o momento em que os políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados das políticas públicas. Ainda conforme o autor, os objetivos de maneira mais concreta estabelecem, na sua maioria, porcentagem ou metas a serem atingidas; quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia dessa política.

O estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação ou “política de uso”<sup>19</sup>. Cada uma das alternativas vai requerer um esforço de inspiração e, posteriormente, de imaginação dos contornos e detalhes práticos da proposta. Logo, cada uma das alternativas vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros (SECCHI, 2015). São esses recursos que farão com que o enfrentamento dos documentos com a realidade social seja diferente em cada contexto.

Calderón, ao confrontar os documentos de CMES-1998 e CMES-2009, afirma:

[...] constata-se que, de 1998 a 2009, a Unesco se metamorfoseia, apresentando um discurso adaptado e funcional para o que parece ser irreversível: a vitória da educação como serviço comercial no marco

---

<sup>19</sup>Para Mainardes o contexto da prática é o “lugar em que a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. O ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas” pelos atores envolvidos no processo (MAINARDES, 2006, p.53).

da Organização Mundial do Comércio. Pode-se afirmar que essa metamorfose começa a se desenhar em documentos elaborados nos anos seguintes à CMES-1998 (CALDERÓN, 2011, p.1191).

Para o autor, na CMES-2009, a UNESCO assumiu as orientações neoliberais para a Educação Superior, pois em seu discurso apresentou uma dimensão ética que tentou equilibrar-se entre o liberalismo econômico e o liberalismo político, em termos de valores democráticos de cidadania.

Nessa perspectiva, ela aceita a diversificação das instituições de Educação Superior, estimula a iniciativa privada, orienta para retirada do Estado a sua função essencial: o financiamento; e por outro lado, concebe a Educação Superior, por meio da Responsabilidade Social da Educação Superior (RSES), como um espaço disseminador de valores para a erradicação de problemas globais, defendendo a ampliação do acesso com qualidade e com condições para que as pessoas possam concluir os estudos, opondo-se às chamadas “fábricas de diplomas” (*degree mills*)<sup>20</sup>, tema que será discutido na próxima seção.

Borges (2011), ao analisar os referidos documentos observa que a UNESCO passou a assumir posicionamentos que se aproximam de uma concepção mais economicista de educação. Nessa ótica, segundo o autor, a Educação Superior assumiria o papel de formar os indivíduos de acordo com as exigências do setor produtivo. Esse posicionamento pode ocasionar uma formação centrada nos interesses do setor produtivo e esvaziada de reflexão filosófica, o que poderia permitir o acesso, mas comprometeria a igualdade e a qualidade defendida pela UNESCO.

O comunicado da UNESCO 2009 ao referir-se ao acesso, igualdade e qualidade do ensino enfatiza que:

Nos últimos dez anos, esforços enormes foram feitos a fim de aumentar o acesso e garantir a igualdade. Esse esforço deve continuar. Porém, acesso apenas não é o suficiente. Muito mais precisa ser feito. Esforços devem ser feitos a fim de garantir o sucesso

---

<sup>20</sup> Deve-se ressaltar que, no documento original da CME-2009 (UNESCO, 2009a), consta o termo “*degree mills*”, cuja tradução mais fidedigna é “fábrica de diplomas”. A versão do documento da UNESCO em espanhol (UNESCO, 2009c) incorpora o espírito desse termo, ao falar de “fábricas de diplomas”, diferentemente da versão em português (UNESCO, 2009b), em que o sentido do termo original acaba se perdendo, na medida em que “*degree mills*” foi traduzido como falsificadora de diplomas, não incorporando a dimensão de fábrica, usina, isto é, a emissão em grande quantidade de diplomas de Educação Superior de cursos que podem até ter valor oficial, mas possuem reduzida aceitação no mercado por representarem cursos de baixa qualidade, prática denominada como “estelionato acadêmico” (CALDERÓN, 2004).

dos aprendizes (UNESCO, 2009, p.2-3).

Quanto ao acesso, o Comunicado da UNESCO (2009) aponta para uma crescente preocupação com a qualidade observada no sucesso dos aprendizes:

Em acesso crescente, o ensino superior deve buscar as metas de igualdade, relevância e qualidade, simultaneamente. Igualdade não é simplesmente uma questão de acesso – o objetivo deve ser a participação e a conclusão efetiva, enquanto o estudante recebe um auxílio. Este auxílio deve incluir suporte financeiro e educacional adequados para aqueles que vivem em comunidades pobres e/ou marginalizadas (UNESCO, 2009, p.3).

No que diz respeito ao auxílio ao estudante, como meta primordial para garantir a qualidade da formação, o Comunicado salienta a utilização das TIC e a EaD na formação e capacitação de indivíduos com conhecimentos e habilidades necessários para o presente século.

Nossa habilidade em atingir as metas da EPT depende de nossa habilidade de suprir a carência mundial de professores. A Educação Superior deve atualizar a educação dos professores, tanto no pré-serviço quanto em serviço, com um currículo que prepare os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades que eles precisam para o século XXI. Isso demandará novas abordagens, inclusive ensino a distância (EaD) e Tecnologias de Informação e Comunicação (T.I.C) (UNESCO, 2009, p. 3).

Na ampliação do acesso a uma educação de qualidade, a TIC e a EaD traduzem-se em oportunidades de parcerias:

Abordagens EaD e T.I.C apresentam oportunidades para ampliar o acesso a uma educação de qualidade, particularmente quando 'Open Educational Resources' são prontamente compartilhados por muitos países e instituições de ensino superior. A aplicação de T.I.C para ensinar e aprender tem um imenso potencial para aumentar o acesso, a qualidade e o sucesso. A fim de garantir que a inclusão de T.I.C. agregue valor, instituições e governo devem trabalhar juntos para trocar experiências, desenvolver políticas e fortalecer a infraestrutura, especialmente a largura de banda (UNESCO, 2009, p. 3).

Para tanto as IES devem oferecer treinamento, visando a eficiência das pessoas no desempenho de suas atribuições:

O treinamento oferecido pelas instituições de ensino superior deve tanto responder a como antecipar as necessidades sociais. Isso inclui

a promoção de pesquisas para o desenvolvimento e utilização de novas tecnologias, bem como a garantia da provisão de treinamento técnico e profissionalizante, educação para o empreendedorismo e programas para aprendizagem contínua ao longo da vida (UNESCO, 2009, p. 3).

Na expansão do acesso e permanência, em se tratando do ensino superior de qualidade, faz-se necessário transpor alguns desafios:

Expandir o acesso traz desafios à qualidade do ensino superior. Garantia de qualidade é uma função fundamental na Educação Superior contemporânea e deve envolver investidores. Qualidade requer estabelecer sistemas que garantam a qualidade e padrões de avaliação assim como promover a qualidade cultural dentro das instituições. Mecanismos que garantem a qualidade e promovem acesso e criam condições para a conclusão dos estudos devem ser postos em prática em todo o setor de ensino superior (UNESCO, 2009, p. 3).

A crescente demanda por ensino superior requer mais do que o sistema tradicional poderia ofertar, pois segundo o documento é necessário a criação de uma instituição diferenciada (inovar), que abarque desde universidades de pesquisa até faculdades técnicas e politécnicas e que em cada instituição haja programas diversificados, a fim de atender os diferentes tipos de alunos.

A crescente demanda por ensino superior será dificilmente atendida apenas pelo sistema tradicional cara a cara. Outras abordagens, como a EaD e o ensino virtual, terão de ser utilizadas especialmente para as áreas de educação adulta contínua e de treinamento de professores (UNESCO, 2009, p.6)

No Comunicado, o apoio à integração total das TIC e a promoção da modalidade EaD têm como função social atender a demanda crescente pelo ensino superior. No Relatório Final (*Final Report*) da conferência, publicada pela UNESCO em 2010, é possível observar:

Para responder à demanda, emergem sistemas mais complexos e competitivos, com uma variedade de instituições, provedores e abordagens diferenciadas. Por isso, as muitas e variadas aplicações do TIC, incluindo a Educação a Distância, abriram as portas para o ensino superior para milhões de estudantes em todo o mundo. O ensino superior privado é o subsetor de crescimento mais rápido em todo o mundo e a provisão transfronteiriça está se expandindo

rapidamente (UNESCO, 2010, p.19).<sup>21</sup>

Contudo, na busca por atender as demandas geradas, a garantia de qualidade e de certificação passam a ser um fator preocupante:

Garantia de qualidade e credenciamento tornaram-se preocupações importantes para os governos e instituições. Arranjos regionais e inter-regionais de garantia de qualidade para promover a oferta de qualidade do ensino superior abrange uma ampla gama de Modalidades, usando desde um sistema contínuo face-a-face até ao ensino a distância (usando uma gama de Tecnologias e incluindo aprendizagem eletrônica) (UNESCO, 2010, p.35).<sup>22</sup>

Segundo o Relatório Final da UNESCO (2010), essa preocupação com a qualidade deve acompanhar a velocidade vertiginosa com que a tecnologia está se desenvolvendo, deve oferecer novas formas de acesso ao conhecimento, além da necessidade de manter a distância crítica necessária em relação à forma como a usamos. Como foi exemplificado:

O acesso pode, além disso, ser ampliado recorrendo a tecnologias de comunicação, especialmente a Educação a Distância, que, como Sir John Daniel mostrou, permite reconciliar os diferentes elementos do "triângulo de ferro, acesso, qualidade e custo" (UNESCO, 2010, p.63).<sup>23</sup>

Contudo, a importância do papel do professor foi ressaltada, uma vez que traz o entendimento que as TIC são ferramentas, e o professor o mediador:

Traga o melhor em sua equipe (treinamento, status, imagem, salário), pois eles são a pedra angular do sistema. Sobretudo, nunca pense que a tecnologia e Educação a Distância podem substituir completamente o professor: nada pode competir com o contato pessoal entre aluno e

---

<sup>21</sup> *In order to respond to demand, more complex, competitive systems are emerging, with a variety of institutions, providers and differentiated approaches. By that token, the many and varied applications of ICTS, including distance education, have opened the doors to higher education for millions of students around the world. Private higher education is the fastest growing sub-sector worldwide and cross-border provision is expanding rapidly* (UNESCO, 2010, p.19).

<sup>22</sup> *Quality assurance and accreditation have become major concerns for governments and institutions alike. Regional and interregional quality assurance arrangements to promote the quality provision of higher education encompass a wide range of modalities, in a continuum from face-to-face to distance learning (using a range of technologies and including e-learning)* (UNESCO, 2010, p.35).

<sup>23</sup> *Access can, moreover, be widened by resorting to communication technology, especially distance education, which, as Sir John Daniel has shown, allows the different elements of the 'iron triangle, access, quality and cost', to be reconciled* (UNESCO, 2010, p.63)

o professor (UNESCO, 2010, p.66).<sup>24</sup>

O Relatório Final conclui incentivando a “oferta de ensino superior por meio de ensino aberto e a distância, de universidades virtuais com mecanismos adequados de garantia de qualidade no local” (UNESCO, 2010, p.78).<sup>25</sup> Ressalta também a relevância da EaD e a necessidade de “eficiência e eficácia em promover uma cultura de uso das TIC e do ensino aberto, a distância tanto para ensino, como também para a aprendizagem e a gestão”. (UNESCO, 2010, p.78)<sup>26</sup>. Nesse sentido, é importante verificar o teor das diretrizes e a resolução de março de 2016.

### 3.2. As Diretrizes da EaD 2016 - Resolução nº 1, de 11 de março de 2016

No Brasil existe uma hierarquia legal determinada constitucionalmente. As esferas Federal, Estadual e Municipal devem se articular e respeitar essa divisão, pois uma lei inferior não pode revogar uma legislação superior. Para melhor compreensão da legislação da EaD é importante conhecer a hierarquia que rege as normas jurídicas, conforme descrição a seguir:

**Quadro 03: Hierarquia das Leis no Brasil**

1º	Constituição Federal
2º	Atos das disposições constitucionais transitórias - ADCT
3º	Emenda Constitucional
4º	Lei Complementar
5º	Lei Ordinária, ou Código ou Consolidação
6º	Lei Delegada
7º	Medida Provisória
8º	Decreto Legislativo
9º	Resolução

<sup>24</sup> *Bring out the best in your staff (training, status, image, salary), for they are the cornerstone of the system. Above all, never think that technology and distance education can completely replace the teacher: nothing can rival personal contact between student and teacher* (UNESCO, 2010, p.66).

<sup>25</sup> *Encourage the delivery of higher education through open and distance learning and virtual universities with appropriate quality assurance mechanisms in place* (UNESCO, 2010, p.78).

<sup>26</sup> *Foster a culture of use of ICT and open and distance learning for teaching, learning and management* (UNESCO, 2010, p.78).

10º	Decreto
11º	Instrução Normativa
12º	Instrução Administrativa
13º	Ato Normativo
14º	Ato Administrativo
15º	Portaria
16º	Aviso

Fonte: SOARES, 2007, p.6. adaptado pela autora, (2018).

Após a vigência da LDBEN nº 9.394/96, inúmeras leis, resoluções, decretos e portarias sobre a Educação a Distância foram publicadas. Algumas das principais estão relacionadas no quadro a seguir:

#### Quadro 04 – Regulamentação e Políticas da EaD no Brasil

DOCUMENTO / PUBLICAÇÃO	DESTINAÇÃO	DISPONÍVEL EM	SITUAÇÃO
<b>LDB 9.394/96; 20/12/1996</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Maior lei que rege a educação no Brasil e define, entre outras coisas: responsabilidades da União, Estados e Municípios; perfil e atribuições dos profissionais da educação; níveis e modalidades de ensino e diretrizes gerais para cada um deles.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art80">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art80</a>	Vigente
<b>Decreto n.º 2.494; 10/02/1998</b>	Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96).	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf</a>	Revogado
<b>Portaria 301 de 07/04/98</b>	Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf</a>	Revogado
<b>Decreto n.º 2.561; 27/04/1998</b>	Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 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 Nº. 5.622/2005.	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf">portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf</a>	Revogado
<b>Resolução n.º 1, do CNE; 03/04/2001</b>	Estabelece normas para pós-graduação lato e <i>stricto sensu</i> na EaD.	<a href="http://www.uepg.br/prosp/download/CES0101.pdf">www.uepg.br/prosp/download/CES0101.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria 2253 de 18/10/2001</b>	Normatiza os procedimentos para a oferta de disciplinas na modalidade a distância.	<a href="http://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2001/portaria-2253-18-outubro-2001-412758-publicacaooriginal-1-me.html">http://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2001/portaria-2253-18-outubro-2001-412758-publicacaooriginal-1-me.html</a>	Revogada
<b>Portaria 335 de 06/02/2002</b>	Cria a Comissão Assessoria para a Educação Superior a Distância.	<a href="http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/P335.pdf">http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/P335.pdf</a>	Vigente

<b>Portaria 4059 de 10/12/2004</b>	Substitui a portaria 2253/01 que normatizava os procedimentos de autorização para a oferta de disciplinas na modalidade não-presencial em cursos de graduação reconhecidos.	<a href="http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf">http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria 4361 de 29/12/2004</b>	Revogou a Portaria 301, de 07 de Abril de 1998.	<a href="http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port4361.pdf">http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port4361.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria 4363 de 29/12/2004</b>	Dispõe sobre a autorização e reconhecimento de cursos sequenciais da Educação Superior.	<a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;view=download&amp;alias=674-sesu-port-4363-2004-pdf&amp;Itemid=30192">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;view=download&amp;alias=674-sesu-port-4363-2004-pdf&amp;Itemid=30192</a>	Vigente
<b>Decreto nº 5.622; 19/12/2005</b>	Regulamenta o art. 80 da LDB 9.394/96 – sofreu algumas alterações no Decreto 6.303/2007.	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf</a>	Revogado
<b>Portaria 873 de 07/04/2006</b>	Autoriza em caráter experimental a oferta de cursos a distância nas IFES.	<a href="http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria873.pdf">http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria873.pdf</a>	Vigente
<b>Decreto nº 5.773; 09/05/2006</b>	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 (sofreu algumas alterações no Decreto 6.303/2007).	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm</a>	Alguns artigos alterados
<b>Portaria nº 1; 10/01/2007</b>	Disposições quanto ao ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES para o triênio 2007/ 2009, tendo em vista o disposto da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e no art. 4º, V do Decreto 5.773 de 09 de maio de 2006.	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria1.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria1.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria nº 2; 10/01/2007</b>	Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da Educação Superior na modalidade a distância.	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf</a>	Revogada
<b>Dec. Lei 11.502 de 11/07/2007</b>	Modifica a competência e estrutura da Capes, alterando as Leis 8405 de 09/01/92 e 11.273 de 06/02/06 que tratam da concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11502.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11502.htm</a>	Vigente
<b>Portaria nº 1047 de 07/11/2007</b>	Aprova as diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de instituições de Educação Superior e seus pólos de apoio presencial para a modalidade de Educação a Distância, nos termos do Art. 6º, inc. IV do Dec. Lei 5773/06.	<a href="https://www.ufmg.br/dai/textos/educacao_distancia.pdf">https://www.ufmg.br/dai/textos/educacao_distancia.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria nº 1050 de 07/11/2007</b>	Aprova os instrumentos de avaliação do INEP para o credenciamento de IES e de polos de apoio presencial para a oferta da modalidade de Educação a Distância.	<a href="https://www.ufmg.br/dai/textos/PORTARIA%20No%201050%20EAD.pdf">https://www.ufmg.br/dai/textos/PORTARIA%20No%201050%20EAD.pdf</a>	Vigente

<b>Portaria nº 1051 de 07/11/2007</b>	Aprova o Instrumento de Avaliação do INEP para a autorização de curso superior na modalidade de Educação a Distância.	<a href="https://www.ufmg.br/dai/textos/PORTARIA%20No%201051%20EAD.pdf">https://www.ufmg.br/dai/textos/PORTARIA%20No%201051%20EAD.pdf</a>	Revogada
<b>Decreto N.º 6.303; 12/12/2007</b>	Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.	<a href="http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm">http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm</a>	Vigente
<b>Portaria nº 40; 13/12/2007</b>	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.	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/ead/port_40.pdf</a>	Vigente
<b>Referenciais de Qualidade para Ed. Superior a Distância / 2007</b>	Referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público quanto aos processos de regulação, supervisão e avaliação da EaD (sem força de lei).	<a href="http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf">http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria nº 10; 02/07/2009</b>	Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco, trata da autorização de cursos, credenciamento de pólos presenciais, e dá outras providências.	<a href="http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria10_seed.pdf">http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria10_seed.pdf</a>	Vigente
<b>Resolução nº 3, de 15/06/2010</b>	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.	<a href="http://confinteabrasilmais6.mec.gov.br/images/documentos/resolucao032010cne.pdf">http://confinteabrasilmais6.mec.gov.br/images/documentos/resolucao032010cne.pdf</a>	Vigente
<b>Portaria MEC nº 1.741 de 12/12/2011</b>	Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e a distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES.	<a href="http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1741-2011_234792.html">http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-1741-2011_234792.html</a>	Vigente
<b>Lei nº 12.603, de 03/04/2012</b>	Altera o inciso I do § 4o do art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para beneficiar a Educação a Distância com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público.	<a href="http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12603.htm">http://www.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12603.htm</a>	Vigente
<b>Resolução nº 1, de 11/03/2016</b>	Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.	<a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;view=download&amp;alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&amp;category_slug=marco-2016-pdf&amp;Itemid=30192">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&amp;view=download&amp;alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&amp;category_slug=marco-2016-pdf&amp;Itemid=30192</a>	Vigente
<b>Decreto n.º 9.057, de 25/05/2017</b>	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, revogando o Decreto Nº. 5.622; 19/12/2005	<a href="http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm">http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm</a>	Vigente
<b>Portaria Normativa nº11 de 20/06/2017</b>	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.	<a href="http://www.lex.com.br/legis_27450329_PORTARIA_NORMATIVA_N_11_DE_20_DE_JUNHO_DE_2017.aspx">http://www.lex.com.br/legis_27450329_PORTARIA_NORMATIVA_N_11_DE_20_DE_JUNHO_DE_2017.aspx</a>	Vigente
<b>Lei nº 13.620, de 15 de janeiro de 2018</b>	Institui o dia 27 de novembro como Dia Nacional de Educação a Distância.	<a href="http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13620.htm">http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13620.htm</a>	Vigente

Fonte: POSSOLLI, 2012, adaptado pela autora (2018).

Nesse trabalho de pesquisa optou-se por estudar a Resolução nº 1 de 11 de março de 2016, que estabelece as Diretrizes para a EaD na Educação Superior. A escolha do documento foi feita com o intuito de compreender e analisar em que medida o Comunicado da UNESCO, publicado em 2009, influenciou e interferiu na elaboração dessas diretrizes.

A Câmara de Educação Superior, pertencente ao Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, por meio do seu presidente<sup>27</sup>, estabeleceu as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, que foi publicado em forma de Resolução em 11 de março de 2016.

Essa Resolução estabelece as bases para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior (IES) no âmbito dos sistemas de Educação a Distância. A nova Resolução se divide em seis capítulos:

1. Disposições gerais;
2. Material Didático, avaliação e acompanhamento da aprendizagem;
3. Da Sede e dos polos na modalidade de Educação a Distância;
4. Dos Profissionais da educação;
5. Dos Processos de avaliação e regulação da Educação a Distância; e
6. Disposições finais e transitórias.

O primeiro capítulo, “Das Disposições Gerais”, trouxe definições importantes que, em seu conjunto, demonstram uma preocupação com aspectos técnicos, com documentação e até mesmo com o uso de “tecnologias e recursos educacionais abertos por meio de licenças livres”. Apresenta um conceito de EaD mais amplo do que o contido no Decreto nº 5.622/2005 já apontando para as alterações na definição da modalidade fixadas posteriormente no Decreto nº 9.057/2017, que regulamenta a LDBEN em relação a Educação a Distância no Brasil.

O segundo capítulo, intitulado “Do Material Didático, Avaliação e Acompanhamento da Aprendizagem”, traz a preocupação com as metodologias e

---

<sup>27</sup> O Presidente do CNE a que se refere é o professor Dr. Erasto Fortes Mendonça (2014-2016).

dinâmicas pedagógicas, destacando a ênfase no direito de acesso dos alunos e a valorização dos documentos institucionais, como os projetos de curso (PPC) e institucionais (PPI), na busca por melhorias na qualidade.

O terceiro capítulo intitulado “Da Sede e dos Polos na Modalidade de Educação a Distância” trata sobre os polos EaD, apontando para uma possível permissão de parcerias entre IES credenciadas para a oferta da modalidade a distância e, indiretamente, possíveis parcerias com empresas que não são caracterizadas como IES.

No quarto capítulo “Dos Profissionais da Educação”, distingue-se bem as funções de docentes e tutores, com o detalhamento das tarefas de ambos, além das políticas de pessoal de cada IES necessárias para o desenvolvimento acadêmico na modalidade a distância.

O capítulo quinto, “Dos Processos de Avaliação e Regulação da Educação a Distância”, vai tratar da avaliação e regulação da EaD. Mostra como ela deve ser prevista, planejada e integrada ao projeto institucional da IES para as avaliações internas e externas, tanto na graduação como na pós-graduação.

O último capítulo traz disposições inéditas. Menciona-se a possibilidade de credenciamento institucional na EaD simultâneo ao credenciamento presencial, o que antes não era possível. E o que parece ser um avanço, estabeleceu que a alta qualificação para o ensino vinculada a conceitos satisfatórios poderá possibilitar para as IES a expansão de cursos e polos de EaD sem previa autorização estatal. A essa parte chamou-se de “Disposições Finais e Transitórias”.

Anterior à publicação dessas novas diretrizes, houve um Parecer do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Superior, o CNE/CES nº 564/2015 (BRASIL, 2015a) que foi aprovado em dezembro de 2015 e homologado em março de 2016. A comissão foi composta por seis conselheiros, sendo o relator o professor Luiz Fernandes Dourado.

O art. 31 da Resolução nº 1 /2016 direciona que as eventuais omissões presentes na referida Resolução serão objeto de deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), mostrando assim a importância de abordarmos na análise também o Parecer, uma vez que revela detalhadamente as considerações da comissão sobre o assunto.

O Parecer CNE/CES nº 564/2015 instituiu as bases para as novas Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na

Modalidade a Distância - EaD, que são a base para as políticas, processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Ensino Superior (IES) no âmbito dos sistemas de educação.

Homologado por Despacho do Sr. Ministro de Estado da Educação e publicado no DOU de 10/3/2016, o Parecer CNE/CES nº 564/2015, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, que teve como presidente o sociólogo Luiz Roberto Liza Curi e como relator o prof. Luiz Fernandes Dourado, trata das novas Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (EaD).

O Parecer estrutura-se em duas seções. A primeira faz de modo sucinto uma trajetória histórica da EaD no Brasil, como fundamento para a compreensão de suas demarcações conceituais, dos arranjos institucionais, bem como dos seus limites e potencialidades. Relata a trajetória, a partir de indicadores relativos às políticas de expansão, por meio dessa modalidade educativa; a Educação Superior, a EaD e os marcos legais vigentes, envolvendo subtemas como articulação entre Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Projeto Político-Pedagógico Institucional (PPI), Projeto Pedagógico de Curso (PPC) e a avaliação, sede e polo; metodologias em EaD e suas múltiplas combinações; os profissionais vinculados à EaD, ressaltando os profissionais da educação, professores, tutores, gestores, técnicos administrativos e outros profissionais; estudantes e egressos, sociedade, material didático-pedagógico; sistemas de comunicação, condições e exigências para o regime de colaboração entre as IES. E, por fim, o PNE, a Educação Superior e a modalidade EaD.

Esses subtemas, ao retomar e situar as bases legais e normativas, propiciaram a compreensão dos limites, superposições e sobreamentos, apontando a necessidade de diretrizes e normas orgânicas para a EaD, pautadas, por sua vez, em concepções e elementos fundantes para as políticas de EaD na Educação Superior, que assegurem rigoroso padrão de qualidade, de modo a garantir para além de sua efetiva implementação.

A segunda seção trata das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

A partir da retomada histórica e contextualização sobre o cenário da EaD no Brasil, reflexões e proposições foram delineadas com o objetivo de avançar na consolidação das Diretrizes e Normas, e sua consequente Resolução, objeto da referida Comissão, tendo por eixo

a efetiva institucionalização dessa modalidade educativa, rompendo assim com as formas, muitas vezes, fragmentadas ou paralelas como a EaD tem se efetivado nas IES (BRASIL, 2015a, p.3).

Após quatro anos de discussão o objetivo do parecer foi o de avançar na consolidação das diretrizes e normas, tendo por eixo a efetiva institucionalização dessa modalidade educativa.

[...] a EaD, como modalidade educativa, deve-se instituir e consolidar, a partir das políticas para a Educação Superior. Portanto, tendo por base essa concepção, que não dissocia a EaD dos marcos legais para esse nível de ensino, compete às Instituições de Educação Superior (IES) propiciar a articulação entre os processos formativos presencial e a modalidade a distância, atendendo, desse modo, às políticas educacionais, aos padrões de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da garantia de organicidade entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico de Cursos (PPC), como expressão da política institucional de cada IES (BRASIL, 2015a, p.3).

Para tanto, ao retomar historicamente e pontuar a importância de divisarmos a modalidade educacional no sentido amplo, o autor conceitua EaD como:

[...] modalidade, implica contextualizá-la e articulá-la efetivamente a um “ambiente virtual multimídia interativo”, com convergência digital, como “espaço” de relações humanas e a partir de uma visão de educação, com qualidade social, para todos, a partir da garantia de padrão de qualidade e reais condições de infraestrutura, laboratórios, base tecnológica, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis. Tais condições ensejam, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global a subjetividade e a participação democrática nos processos ensino e aprendizagem em rede (BRASIL, 2015, p.4).

O documento reafirma a necessidade de expansão das oportunidades de construção do conhecimento, e a preocupação sobre a qualidade dos processos educacionais:

Em face do processo de expansão vivenciado e seus desdobramentos, a partir do PNE/2014, faz-se necessário avançar para melhor delineamento do mesmo e do seu campo de atuação, por meio destas Diretrizes e Normas Nacionais para a EaD, que não as dissociem das exigências e padrões de qualidade para a Educação Superior, mas que considerem as múltiplas possibilidades dessa modalidade educativa (BRASIL, 2015a, p.18).

Dentre as mudanças, a partir da resolução, as instituições de ensino deverão realizar planejamento único, tanto para a Educação a Distância quanto para o ensino presencial. Com a resolução, as instituições de ensino superior poderão também credenciar simultaneamente para EaD e ensino presencial. Antes, era necessário estar inscrita no ensino presencial para, só então, requerer credenciamento específico para Educação a Distância. A nova resolução também institucionaliza a parceria entre IES credenciadas para EaD e outras pessoas jurídicas, ficando a parte pedagógica a cargo das IES e cabendo à instituição parceira apenas a infraestrutura logística e tecnológica.

A partir da análise dos referidos documentos sobre o ensino superior na modalidade a distância, pode-se destacar alguns avanços e desafios. Em 1997 a UNESCO apontou alguns desafios para a EaD buscando a melhoria dos problemas mais comumente identificados que eram a falta de estrutura tecnológica adequada, deficiências no planejamento e na programação, falta de recursos humanos qualificados, com formação voltada para a área e de assessoria profissional, falta de recursos financeiros e de reconhecimento de sua equivalência educacional. Pode-se observar que decorridas duas décadas, dentre os problemas citados e considerando os avanços legais, somente a questão do reconhecimento de sua equivalência educacional foi de fato efetivada.

No que diz respeito à falta de estrutura tecnológica adequada e suas deficiências houve avanços<sup>28</sup> no planejamento e na programação, mas quanto à falta de recursos financeiros humanos e tecnológicos qualificados, os documentos apresentados nessa seção salientam que ainda há um longo caminho a ser percorrido, o que se pretende demonstrar na próxima seção.

---

<sup>28</sup> Pode considerar um avanço, conforme Quadro 4, p.61, no que tange o volume das discussões a respeito de investimentos, planejamento e programação da normatização da EaD no Brasil.

## 4. LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: PRINCÍPIOS E CONTRADIÇÕES

No levantamento da pesquisa, dois pontos são relevantes: a análise comparativa do que os documentos propõem e as possíveis contradições observadas na implementação dos mesmos em forma de resultados. Para isso, faz-se necessário a análise da fundamentação ideológica dos documentos, buscando averiguar quais são as decisões tomadas e implementadas para o cumprimento dos documentos norteadores.

### 4.1. Análise comparativa

Na análise comparativa, a partir do Ciclo de Políticas de Secchi (2015), serão abordadas as etapas da tomada de decisão e da implementação. A tomada de decisão requer que os interesses dos atores sejam equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público sejam explicitadas.

Segundo Secchi (2015), existem três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos: os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções; os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções; e os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas.

No quadro abaixo é apresentada uma síntese dos modelos de tomada de decisão:

**Quadro 5 – Modelo de tomada de decisão**

Modelos	Condições cognitivas	Análise das Alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo/fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: SECCHI (2015, p.55).

Nas primeiras observações realizadas no Comunicado da UNESCO (2009), bem como no Parecer CNE/CES nº 564/2015 e na Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, optou-se pela análise a partir da primeira forma (Abordagem Racionalista) de entender a dinâmica de escolha das alternativas, partindo de soluções para os problemas da Educação Superior na modalidade a distância no Brasil. Na análise das soluções, algumas questões precisam ser consideradas, como na figura abaixo:

**Figura 05: Fluxo da Metodologia de Análise**



Fonte: Secchi (2016, p.23).

O primeiro entendimento, que problemas nascem primeiro e depois são tomadas as decisões, está presente nos chamados modelos de racionalidade, que podem ser racionalidade absoluta e racionalidade limitada. No modelo de racionalidade absoluta, proposto originalmente pelo matemático holandês Jan Tinbergen, a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível (SECCHI, 2015).

No modelo de racionalidade limitada, proposto pelo economista Herbert Simon, reconhece-se que os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando. Nesse modelo, a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas (SECCHI, 2015).

Em ambos os modelos de racionalidade há o entendimento de que a tomada de decisão obedece a alguns passos sequenciais, em um padrão ideal. Os passos

são aqueles apresentados no modelo ideal de *policy cycle*: definição do problema, estabelecimento de objetivos, construção de soluções, decisão sobre as alternativas estudadas. Sobre essa abordagem Secchi (2016) conceitua:

Analisar é estudar um fenômeno complexo por meio da fragmentação de suas partes e o estudo das inter-relações das partes para, assim, fazer aproximações de como funciona o todo. Racionalidade é adequação de fins a meios. O fim (solução do problema público) deve comandar o meio (política pública) (SECCHI, 2016, p.69).

Portanto, o objetivo nesta seção é analisar os documentos a partir do modelo de racionalidade absoluta e ilimitada.

Para uma análise comparativa faz-se necessário um levantamento da ideologia que permeia os documentos e uma definição de qual é o conceito de educação implícito nos mesmos, pois isso pode interferir em suas propostas e orientações.

#### **4.1.1. Análise da fundamentação ideológica dos documentos**

A discussão da categoria ideológica que fundamenta os documentos referentes à legislação da Educação Superior a distância, pode refletir nos resultados de interpretação do mesmo, no que diz respeito ao **acesso, igualdade e qualidade**.

Conceber a sociedade como um conjunto de seres humanos que vivem e sobrevivem num todo orgânico e harmonioso, com desvios de grupos e indivíduos que ficam à margem desse todo, ou seja, conceber a sociedade como naturalização das classes e divisões sociais pode implicar em conceber educação como redentora da sociedade, buscando integrar harmonicamente os indivíduos no todo social já existente. Como afirma Luckesi:

A educação seria, assim, uma instância quase que exterior à sociedade, pois, de fora dela, contribui para o seu ordenamento e equilíbrio permanentes. A educação, nesse sentido, tem por significado e finalidade a adaptação do indivíduo à sociedade. Deve "reforçar os laços sociais, promover a coesão social e garantir a integração de todos os indivíduos no corpo social" (LUCKESI, 1994, p.38).

Nesse contexto, a educação assume uma significativa margem de autonomia, na medida em que deve configurar e manter a conformação do corpo social. Em vez de receber as interferências da sociedade, é ela que interfere, quase que de forma

absoluta, nos destinos do todo social, curando-o de suas mazelas:

Diante do grande crescimento da pobreza extrema, especialmente, nos países da periferia do capitalismo, os organismos internacionais, por meio do "slogan" da UNESCO, "Educar para superar a pobreza", acreditam que o problema da pobreza é uma questão que deve ser combatida com políticas educacionais. Assim, o papel da educação na amenização da pobreza é formulado em propostas políticas por parte desses órgãos internacionais, representados principalmente pelo Banco Mundial (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2012, p.2).

No Comunicado da UNESCO pode-se observar a ênfase dada à Educação Superior como instrumento que pode erradicar a pobreza, como se a educação, em especial Educação Superior assumisse a autonomia necessária para tal:

A década passada deixou evidências de que a pesquisa e o ensino superior contribuem para a erradicação da pobreza, para o desenvolvimento sustentável e para o progresso, atingindo as metas internacionais de desenvolvimento, que incluem as estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e em Educação para Todos (EPT). A pauta da educação mundial deve refletir essas realidades (UNESCO, 2009, p. 2).

Dermeval Saviani denomina a tendência de dar à educação a finalidade filosófico-política de redimir a sociedade, de "teoria não crítica da educação", devido ao fato de ela não levar em conta a contextualização crítica da educação dentro da sociedade da qual ela faz parte. Importa observar que essa tendência, denominada de redentora da educação, se faz presente quando consideram ingenuamente os seus atos como atos isentos de comprometimentos com a política e o sistema econômico e, totalmente voltados para a redenção da sociedade. Nesse sentido, o Comunicado da UNESCO aponta:

Instituições de ensino superior, através de suas funções principais (pesquisa, ensino e serviços comunitários) estabelecidas no contexto de autonomia institucional e liberdade acadêmica, devem aumentar o foco interdisciplinar e promover o pensamento crítico e a cidadania ativa. Isso contribuiria para o desenvolvimento sustentável, a paz, o bem estar e a realização dos direitos humanos, incluindo a igualdade entre os sexos (UNESCO, 2009, p. 2).

A tendência redentora propõe uma ação pedagógica otimista, do ponto de vista político, acreditando que a educação tem poderes quase que absolutos sobre a sociedade. A UNESCO admite que:

A educação superior não deve apenas fornecer práticas sólidas para o mundo presente e futuro, mas deve também contribuir para a educação de cidadãos éticos, comprometidos com a construção da paz, com a defesa dos direitos humanos e com os valores de democracia (UNESCO, 2009, p. 2).

O risco de enfatizar a educação de forma geral como um instrumento redentor da sociedade certamente vai influenciar nos resultados dela esperados. Analisar a Educação Superior na modalidade a distância como um espaço disseminador de valores para a erradicação de problemas globais, defendendo a ampliação do acesso com qualidade e com condições para que as pessoas possam concluir os estudos, não pode garantir a solução de problemas sociais, já que estes estão articulados a um projeto social economicamente determinado.

Para tanto, importa interpretar a educação como uma instância dialética que serve a um projeto, a um modelo, a um ideal de sociedade. Ela medeia esse projeto, ou seja, trabalha para realizar esse projeto na prática. Assim, se o projeto for conservador, medeia a conservação; contudo, se o projeto for transformador, medeia a transformação; se o projeto for autoritário, medeia a realização do autoritarismo; se o projeto for democrático, medeia a realização da democracia (LUCKESI, 1994, p.49).

Jamil Cury reafirma que o fenômeno educativo é contraditório, porque carrega elementos de transformação e de reprodução em seus limites e possibilidades: “As possibilidades da educação se expressam primeiramente na consciência de seus limites” (CURY, 1995, p.122). Enfatizar a educação como redentora da sociedade, atribuindo-lhe o poder de erradicar pobreza e resolver as demandas sociais impede a análise da educação como um reflexo das contradições da sociedade em que se insere. Encarar os limites e possibilidades reais da educação ajuda a gerar pressões que podem, eventualmente, levar a mudanças qualitativas para os grupos sociais.

O Comunicado da UNESCO revela uma opção por uma visão da educação como redentora social e, portanto, compromete os resultados esperados, já que os estados parceiros, em especial o Brasil, não atribuem tal valor à educação. Ao atribuir à educação tal relevância, a UNESCO estabelece parâmetros como a garantia do acesso e do sucesso como responsabilidade do Governo e de seus parceiros.

No parecer do CNE/CES Nº: 564/2015 e na Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, essa responsabilidade é transferida para as instituições (IES) como será destacado no decorrer da seção, o que gera uma disparidade entre o Comunicado da

UNESCO (2009) e a legislação brasileira principalmente no que diz respeito ao acesso e à qualidade.

Para Cury, a educação se opera, na sua unidade dialética com a totalidade, como um processo que conjuga as aspirações e necessidades do homem no contexto objetivo de sua situação histórico-social (CURY, 1986). A educação é, portanto, determinada historicamente por um modo de produção dominante, nesse caso capitalista, definido como um conjunto de relações sociais que, ao transformar o servo em trabalhador livre, coletivizou o trabalho, desenvolveu a indústria e requereu uma nova divisão do trabalho. Tratar a educação sob os ditames do capitalismo, implica na interiorização de uma visão de mundo já interpretada na própria prática social dessa sociedade sob a forma de costumes, ideias, valores e conhecimentos:

A presença da educação numa totalidade concreta manifesta essa totalidade ao mesmo tempo em que a produz, uma vez que os homens não são meros produtos sociais, mas também agentes históricos. Essa manifestação-produção que toma a forma da visão hegemônica de mundo é contraditória com a realidade que a sustenta. Ao explicar e refletir os valores dominantes na sociedade, impondo-lhes validade cognoscitiva da ordem vigente, o caráter contraditório do real possibilita uma tematização diferente e divergente da justificação existente (CURY, 1986, p. 53).

Na sociedade capitalista a educação se impõe como manifestação das relações de classe, e a categoria da contradição é a base de uma metodologia dialética:

[...] Ela é o movimento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real. [...] Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir num modo metafísico de compreender a própria realidade (CURY, 1986, p.27).

Diante desta perspectiva, Cury discute a atribuição da educação:

O papel mediador da educação, sua ligação com a totalidade, a partir das relações sociais, permite pensá-la não refletindo mecânica e linearmente as estruturas de base e nem pairando acima da estrutura social. Ao contrário, permite pensá-la no conjunto do movimento das relações sociais próprias de uma dada sociedade. Se o pressuposto dessa sociedade são as relações sociais inerentes ao capitalismo, ainda que em geral, então a densidade histórica da educação estará em relação com as necessidades da produção social (CURY, 1986, p.87).

A teoria marxista, ou materialismo histórico, parte do movimento como

componente fundamental da matéria e existe independente da consciência; portanto, a consciência é reflexo da produção material. A concepção dialética expressada no materialismo histórico procura compreender e explicar o todo, abrangendo desde a forma como são produzidas as relações sociais e suas condições de existência até a inserção da educação nesse processo. Sobre a questão educacional, Marx expõe:

A doutrina materialista da transformação das circunstâncias e da educação esquece que as circunstâncias têm de ser transformadas pelos homens e que o próprio educador tem que ser educado. Daí que ela tenha de cindir a sociedade em duas partes - uma das quais fica elevada acima dela. A coincidência da mudança das circunstâncias e da atividade humana ou da autotransformação só pode ser tomada e racionalmente entendida como práxis revolucionária (MARX, 1984, p. 108).

Um dos primeiros obstáculos que a educação precisa superar é a separação entre concreto e abstrato. São fundamentais as indicações contidas no texto de Marx (2008) denominado "Contribuição para a crítica da Economia Política", no qual distingui o concreto, o abstrato e o empírico. O pensamento parte do empírico, mas tem como suporte o real concreto, pode-se dizer que o concreto-ponto de partida é o concreto real e o concreto-ponto de chegada é o concreto pensado (SAVIANI, 2013), isto é, a teoria é a apropriação pelo pensamento do real-concreto, e quem a domina impõe pela ideologia a sua visão de mundo. Assim, o verdadeiro ponto de partida, bem como ponto de chegada é o concreto real. E, o concreto é histórico, ele se dá e se revela pela práxis.

A produção do saber é social, logo, ocorre no interior das relações sociais. A elaboração do saber implica expressar de forma sistematizada o saber que surge da prática social. Essa expressão elaborada supõe o domínio dos instrumentos de elaboração e sistematização. Pela divisão do trabalho, e do conhecimento, o trabalhador foi expropriado do conjunto da totalidade, ficando-lhe restrito a percepção do conhecimento enquanto produção coletiva. Restando ao trabalhador apenas parcelas, o conjunto passou a pertencer ao setor dominante, que se apropriou da sua elaboração enquanto teoria, devolvendo ao trabalhador apenas a parcela relativa à operação que ele vai desenvolver no processo produtivo.

No que se refere à educação, sua tarefa primordial segundo Cury (1986) é desvelar as contradições existentes nas relações sociais por meio da prática social; as possibilidades da educação se expressam a partir da consciência dos seus limites,

e de suas possibilidades em sinalizar para aquilo que é concreto - a consciência de classes, por meio de uma teoria mais elaborada que revela no caráter hegemônico, o princípio mediador e contraditório dessa prática, os elementos decisivos de sua contradição, contribuindo para sua transformação.

Apesar da visão otimista revelada no Comunicado da UNESCO (2009), o documento ressalta a responsabilidade do Estado no que se refere ao seu papel e ao dos seus parceiros como mantenedores no financiamento e na promoção do ensino superior como elemento propulsor de ascensão social. No parecer do CNE/CES nº: 564/2015 e na Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, essa responsabilidade do Estado e dos parceiros é suprimida. O parecer e a resolução enfatizam muito a qualidade, mas não a vinculam com a importância do financiamento que proporciona a autonomia, o que pode levantar a discussão preconizada por Secchi (2015) a qual pretende detectar nos documentos norteadores problemas mal formulados que podem comprometer os objetivos a serem alcançados.

A ideologia e o conceito de educação da UNESCO no Comunicado (2009) tendem para um conceito de educação redentora, que atribui uma responsabilidade ao processo formativo maior que os seus limites de estrutura social, políticos e econômicos. Mas, ao apontar a responsabilidade do Estado, mesmo que incentivando a participação de instituições privadas para alcançar tais objetivos, a UNESCO demonstra entender que um dos maiores limites que o ensino superior enfrenta é o financiamento, o que pode comprometer principalmente a qualidade que tanto é enfatizada no Parecer e na Resolução analisados, sem, contudo, focar em nenhum momento quem é responsável pela sua manutenção.

Nos resultados da análise, apresentados a seguir, pôde-se observar que apesar de uma discussão semelhante que contempla aparentemente os mesmos objetivos, os documentos expressam contradições relevantes que podem desvirtuar as metas a serem alcançadas em relação ao acesso, igualdade e qualidade demonstrados nos resultados da pesquisa.

#### 4.2. Resultados da pesquisa

Os resultados da pesquisa, em políticas públicas, são verificados a partir da implementação das mesmas. Para Secchi (2015), a fase de implementação ou de

efetivação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública e sobre esta etapa do ciclo Secchi declara:

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.), Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2015, p.56).

Ao analisar os documentos, na etapa da implementação, é possível visualizar os obstáculos e as possíveis falhas que podem comprometer os futuros resultados. Na afirmação de Secchi (2015), a análise se torna consistente na medida em que o exame e, no caso dessa pesquisa, um exame documental dos referenciais norteadores da educação a distância na Educação Superior, investiga desde otimismo exagerados, como objetivos mal traçados e problemas mal formulados.

Baseado no ciclo de políticas de Secchi (2015) na etapa da análise do problema público, foram identificadas as questões relacionadas às categorias políticas: Acesso, Igualdade e Qualidade. A escolha da abordagem de análise perpassa pela concepção racionalista, e busca discutir as alternativas geradas e seus reflexos nos documentos nacionais, detalhando suas características e projetando os resultados futuros (SECCHI, 2016).

A Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, o parecer do CNE/CES Nº: 564/2015 e os documentos da UNESCO (Comunicado de 2009 e o Relatório Final de 2010), em fase de implementação, foram analisados em uma tentativa de aproximá-los, tendo como meta uma avaliação dos avanços e retrocessos no cenário da legislação nacional, no que diz respeito a: Acesso, Igualdade e Qualidade.

#### **4.2.1. Acesso**

Admitindo que a oferta de cursos superiores, em qualquer modalidade de ensino está estreitamente relacionada com as políticas públicas implementadas, é necessário analisar as possibilidades reais para se democratizar o acesso a esse nível

de ensino. Nessa perspectiva, passaremos a discutir e comparar de que forma o Comunicado da UNESCO (2009) e a Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, resultante do Parecer do CNE/CES Nº: 564/2015 que teve como relator o prof. Luiz Fernandes Dourado, abordam o item Acesso.

O documento da UNESCO, fruto da Conferência Mundial de Ensino Superior (CMES) realizada em Paris no ano de 2009, publicado no último dia do evento em forma de comunicado, teve como título “As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social”. No referido documento está explícito que é preciso priorizar o acesso ao ensino superior:

Aumentar o **acesso** tornou-se uma prioridade para a maioria dos Estados Membros e as crescentes taxas de participação na educação superior são uma tendência global ainda maior. Porém, grandes disparidades ainda persistem e constituem uma fonte maior de desigualdade. Governos e instituições devem estimular o **acesso**, a participação e o sucesso das mulheres em níveis de educação (UNESCO, 2009, p. 3, grifo nosso).

E ainda, orienta que o estabelecimento de parcerias faz-se importante para que o acesso a Educação Superior se amplie:

Sistemas nativos de conhecimento podem aumentar nosso entendimento com relação aos desafios emergentes; a educação superior deve criar mutuamente parcerias vantajosas e sociedades civis para facilitar a transmissão e o compartilhamento de conhecimento adequado (UNESCO, 2009, p. 5).

No Brasil, a questão da ampliação e democratização do acesso é abordada de maneira expressiva no Governo Lula (2003-2011) a partir da gestão de Tarso Genro (2004-2005) no Ministério da Educação, que não apenas estimulou o acesso à Educação Superior e o crescimento da EaD, como também parcerias entre o setor público e o privado:

O ministro Tarso Genro apontou três dimensões centrais ao projeto de reforma do ensino superior brasileiro, a saber: avaliação, autonomia e financiamento. Sendo assim: As diretrizes que definem a Reforma Universitária no Brasil devem ser tomadas como um elemento de discussão a de implantação definitiva da reforma, pois só pode ser entendidos tendo em vista a tramitação das Parcerias Público-Privado (PPP's), a da Lei de Inovação Tecnológica, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES/CONAES) e o ProUni já implantados [...] Além das medidas apontadas, há também o Decreto de Fundações, os Contratos de Gestão, a Autonomia Financeira das

IFES, a Educação a Distância (EaD), a Universidade Nova e o REUNI, como demais elementos da contrarreforma universitária do governo Lula” (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2012, p. 6).

Após a criação da implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em 2004, a discussão sobre a necessidade de se rever o papel da universidade brasileira era latente. A exposição de motivos que acompanhou em 2004 a terceira versão (revista e aperfeiçoada) do anteprojeto de lei sobre a reforma universitária, encaminhado ao Presidente da República, enfatiza que:

a valorização da universidade pública e defesa da educação como um direito de todos os brasileiros é para o Ministério da Educação meta de extrema relevância, já que tem clareza sobre o papel estratégico que a universidade desempenha na construção de um novo projeto de desenvolvimento, que compatibilize crescimento sustentável com justiça social (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006, p.195).

As medidas de ampliação e democratização de acesso, nesse sentido, alinharam-se com as orientações indicadas no Comunicado da UNESCO, que convida e incentiva os estados membros à ação:

Os Estados Membros, que trabalham com a colaboração de todos os investidores, devem desenvolver políticas e estratégias em níveis de sistema e institucional para: a) Manter e, se for possível, aumentar o investimento no ensino superior a fim de sustentar continuamente a **qualidade** e a **igualdade**, além de promover a diversificação tanto no fornecimento do ensino superior quanto nos meios de seu financiamento; b) Garantir investimentos adequados no ensino superior e em pesquisa para refletir as expectativas crescentes e as necessidades sociais; c) Implantar e fortalecer sistemas de certificação de qualidade e estruturas regulatórias com o envolvimento de todos os investidores; d) Ampliar o treinamento dos professores antes da atuação e no decorrer de sua atuação com currículos que os preparem para formar os estudantes como cidadãos responsáveis; e) Estimular o **acesso**, a participação e o sucesso das mulheres no ensino superior; f) Garantir **acesso** igual para grupos como trabalhadores, pobres, minorias, com habilidades especiais, migrantes, refugiados e outras populações vulneráveis; (UNESCO, 2009, p. 6, grifo nosso)

Assim, para a UNESCO (2009) o Acesso tem a ver com a oportunidade geradora de mudança de classe social (erradicação da pobreza), atribuindo-se a responsabilidade para o ESTADO, por meio de seus governantes.

Ao pesquisar a palavra “acesso” e seus conceitos nos objetos estabelecidos,

nota-se que no parecer do CNE aparece vinte e duas vezes, sendo que doze delas refere-se ao acesso às tecnologias, e não à oportunidade de ingresso na Educação Superior. Entre as dez restantes, o relator direciona:

tendo por base essa concepção, que não dissocia a EaD dos marcos legais para esse nível de ensino, compete às Instituições de Educação Superior (IES) propiciar a articulação entre os processos formativos presencial e a modalidade a distância, atendendo, desse modo, às políticas educacionais, aos padrões de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da garantia de organicidade entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico de Cursos (PPC), como expressão da política institucional de cada IES. Ou seja, compreender a EaD, como modalidade, implica contextualizá-la e articulá-la efetivamente a um “ambiente virtual multimídia interativo”, com convergência digital, como “espaço” de relações humanas e a partir de uma visão de educação, com qualidade social, para todos, a partir da garantia de **padrão de qualidade** e reais condições de infraestrutura, laboratórios, base tecnológica, com pessoal qualificado, **políticas de acesso**, acompanhamento e avaliação compatíveis (BRASIL, 2015a, p. 3-4, grifo nosso).

Ao abordar a visão de educação, com qualidade social, para todos e políticas de acesso, em seu texto o Parecer do CNE limita a responsabilidade para as IES. Outra vez a palavra acesso aparece, contudo apenas como levantamento histórico em citação do Barreto:

A despeito dessas dinâmicas e práticas formativas na modalidade EaD, a institucionalização de cursos nessa modalidade, em nível superior, são recentes. De acordo com Barreto e Santos, em 1972, por meio de proposta, o conselheiro do Conselho Federal de Educação (CFE), Newton Sucupira, deu início a este processo, quando, após visita à *Open University*, na Inglaterra, defendeu a criação de uma universidade aberta, pois, em seu entendimento além de ampliar “as oportunidades de acesso à educação superior (...) é um processo de educação permanente em nível universitário” (BARRETO, 2001, p.6 *apud* BRASIL, 2015a).

Assim, para o Parecer CNE e conseqüentemente na Resolução o acesso tem o foco na instituição como promotora e não o Estado:

A concreta institucionalização de projeto formativo amplo, que assegure projeto pedagógico de curso articulado ao PDI e PPI, deve assegurar, como princípios e eixos fundamentais, interações, interatividade e acompanhamento pedagógico, bem como processo avaliativo, que proporcionem **acesso com qualidade** às oportunidades de formação e desenvolvimento do estudante (BRASIL,

2015a, p. 22-23, grifo nosso).

Já na resolução aparece a palavra “acesso” apenas duas vezes, sendo que uma vez é sobre acesso às tecnologias, e não à oportunidade de ingresso na Educação Superior. Na sequência, cita acesso como políticas em meio à conceituação da EaD como se pode observar no art. 2º da Resolução que está baseado na página 34 do Parecer do CNE:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada 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 pessoal qualificado, **políticas de acesso**, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real” o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos 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, grifo nosso).

Ao discutir políticas de acesso, indubitavelmente depara-se com o direito à educação. Ao analisar o percurso histórico da educação brasileira como direito público, e possíveis ações para que esse direito se efetive e se amplie, Carlos Roberto Jamil Cury acredita que o Plano Nacional de Educação seja uma oportunidade estratégica e histórica de ampliação do acesso, mediante os cálculos do Custo Aluno Qualidade Inicial<sup>29</sup> (CAQi) como mais um instrumento de melhoria da qualidade. Nesse sentido, é necessário ter uma formação crítica dos professores para que esse direito se efetive (CURY, 2014).

O art. 205 da Constituição é claro: “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).

Sobre isso, Cury (2007) aborda no artigo intitulado “A gestão democrática na

---

<sup>29</sup> “Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos” (CNE/CEB Nº: 8/2010).

escola e o direito à educação” sobre os fundamentos do direito à educação, ressaltando a educação como um direito jurídico de todos os cidadãos e dever do Estado:

Tanto quanto um direito, a educação é definida, em nosso ordenamento jurídico, como dever: direito do cidadão – dever do Estado. Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Do dever nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivar o direito como o Estado e seus representantes, quanto da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações. Se a vida em sociedade se torna impossível sem o direito, se o direito implica em um titular do mesmo, há, ao mesmo tempo, um objeto do direito que deve ser protegido inclusive por meio da lei (CURY, 2007, p.484).

Ao tratar da importância da educação que é um direito assegurado, Cury (2014; 2007), a UNESCO (2009) e a Constituição Brasileira (1988) apontam para o Estado como promotor desse direito. Por sua vez, as novas diretrizes para o Ensino Superior a Distância no Brasil, configuradas pela Resolução nº 1 de 2016, como demonstrado anteriormente, apontam o acesso (direito) como dever da Instituição de Ensino e não do Estado e seu governo.

Como afirma o Comunicado da UNESCO, foram empreendidos muitos esforços na última década para aumentar o acesso e garantir a igualdade. Contudo, ainda são necessárias ações contínuas para que haja significativas mudanças. Nessa perspectiva, o acesso apenas não é o suficiente. Esforços devem ser feitos a fim de garantir o sucesso dos aprendizes, sendo que esse sucesso deve estar articulado às suas necessidades individuais e à garantia de equidade. Essa temática será abordada a seguir.

#### **4.2.2. Igualdade**

Para a melhor compreensão do sentido e da interpretação do conceito de igualdade na legislação brasileira, o que sem dúvida influenciará na aplicação da legislação, fez-se necessário consultar a constituição e estabelecer algumas considerações. A Carta Magna brasileira de 1988, em seu art. 5º assegura:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A igualdade estabelecida pelo ordenamento jurídico aponta para uma interpretação no seu sentido estrito, a igualdade perante a lei, em que todos são iguais sem considerar as distinções de certos grupos ou de cada caso concreto, devendo assegurar um tratamento uniforme para todas as pessoas, entendendo que assim há uma igualdade concreta e efetiva. Já o princípio da isonomia foi instituído também pela constituição da república como um dos pilares estruturais do ordenamento brasileiro, o que significa que o legislador e o aplicador da legislação devem dispensar aos indivíduos tratamento igualizador, com as distinções necessárias conforme a natureza de cada um e a especificidade de cada caso (ARAÚJO, 2006). Ainda sobre a conceituação de igualdade na perspectiva de Barroso e Osório:

No mundo contemporâneo, a **igualdade** se expressa particularmente em três dimensões: a **igualdade** formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a **igualdade** material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem estar social; e a **igualdade** como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças, sejam raciais, religiosas, sexuais ou quaisquer outras (BARROSO, OSÓRIO, 2016, p. 208, grifo nosso).

No que diz respeito ao direito constitucional brasileiro, o princípio da equidade é utilizado no caso concreto. No processo de formulação da legislação, as leis são elaboradas sob o princípio da igualdade formal que considera todo mundo igual perante a lei. Existe ainda, a igualdade material - real ou substancial - que considera as peculiaridades das pessoas ou da situação, e tenta corrigir as distorções que essas diferenças provocam. Portanto, a utilização do princípio da equidade se faz necessária quando as leis, elaboradas no conceito de igualdade, ou formal ou material, acabam sendo excludentes, considerado um conceito mais completo de justiça (LENZA, 2009).

Ao discorrer sobre o direito à educação, a dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado e direito do cidadão, Cury (2002) destaca o conceito de equidade referido anteriormente:

A defesa das diferenças, hoje tornada atual, não subsiste se levada adiante em prejuízo ou sob a negação da igualdade. Estamos assim diante do homem como pessoa humana em quem o princípio de igualdade se aplica sem discriminações ou distinções, mas estamos também ante o homem concreto cuja situação deve ser considerada

no momento da aplicação da norma universal (CURY, 2002, p.255).

Assim, o conceito contemporâneo de igualdade parece se fundir com o conceito de isonomia. Como define Pedro Lenza:

O art. 5º, *caput*, consagra que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente, a igualdade material, na medida em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Isso porque, no Estado social ativo, efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei (LENZA, 2009, p. 679).

A essa fusão do conceito de igualdade com o conceito evoluído de isonomia na sua forma de aplicar o direito parece resultar no conceito conhecido no princípio da equidade, que aponta o uso da imparcialidade para reconhecer o direito do indivíduo, usando a equivalência para se tornarem iguais (DINIZ, 2017). “Só é possível obter a igualdade uma vez aplicada a isonomia. Desse modo, temos por igualdade o tratamento igualitário perante a lei e, por isonomia, a observância das desigualdades materiais para, na lei, promover uma compensação” (AMARAL, 2016).

A equidade adapta a regra para um determinado caso específico, levando em consideração o contexto a fim de deixá-la mais justa. O jurista brasileiro José Afonso da Silva afirma que “porque existem desigualdades, é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais” (SILVA, 1993, p.195). Desse modo, ao tratar aqui de igualdade nos documentos examinados, admite-se o conceito considerado mais completo, o de equidade.

Ao pesquisar os conceitos e as palavras “igualdade” e “equidade” nos objetos estabelecidos, destaca-se no Comunicado (UNESCO, 2009) a palavra “igualdade” sete vezes. No Relatório Final (UNESCO, 2010) publicado em inglês “*equality*” (igualdade) é mencionado oito vezes, e “*equity*” (equidade) aparece vinte e nove vezes. Enquanto que no Parecer analisado (BRASIL, 2015a) reporta apenas duas vezes sobre “igualdade” e uma vez “equidade”, e ainda, na Resolução publicada (BRASIL, 2016) as palavras sequer aparecem.

Em uma das vezes em que o Parecer indica a palavra igualdade ela referencia o PNE como aporte fundamental na elaboração das Diretrizes:

a **igualdade** de condições para o acesso e a permanência na educação superior; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura; o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; a valorização do profissional da educação; a gestão democrática; a garantia de padrão de qualidade; a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação superior, trabalho e as práticas sociais; o respeito e a valorização da diversidade étnico-racial, sexual, de gênero, entre outros; constituem princípios nos quais a gestão e a educação superior, inclusive na modalidade EaD, deverão ser garantidos (BRASIL, 2015a, p. 32, grifo nosso).

Observa-se que as considerações a respeito de igualdade do Parecer não são refletidas na Resolução, uma vez que não aparece nem a palavra igualdade tão pouco o conceito de igualdade / equidade firmado no Parecer.

No art. 3º da Constituição Federal da República Brasileira estão estabelecidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre eles erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988). Sobre isso, o Relatório Final (2010) do Comunicado (2009) da UNESCO aponta que as políticas para a Educação Superior têm um papel importante na garantia da igualdade:

O objetivo é estabelecer um cenário que permita articular de forma criativa e sustentável políticas que fortaleçam o compromisso social, a qualidade e a pertinência do ensino superior e a autonomia das universidades. Essas políticas devem apontar para o ensino superior para todos, e têm como objetivo a conquista de uma maior cobertura social com qualidade, equidade e compromisso com nossos povos (UNESCO, 2010, p. 110).<sup>30</sup>

Em especial, no Comunicado (2009), se atribui à Educação Superior a tarefa de aumentar ou atingir a meta de igualdade, mostrando ser possível mediante a garantia de que o estudante, além do acesso, permaneça e conclua o seu curso, indicando a importância dos mesmos receberem bolsas como aporte financeiro:

Em acesso crescente, o ensino superior deve buscar as metas de **igualdade**, relevância e qualidade, simultaneamente. **Igualdade** não é simplesmente uma questão de acesso – o objetivo deve ser a participação e a conclusão efetiva, enquanto o estudante recebe um

---

<sup>30</sup> *The objective is to establish a scenario that makes it possible to articulate in a creative and sustainable manner policies that strengthen the social commitment, quality and pertinence of higher education and the autonomy of universities. These policies should point towards higher education for all, and have as a goal the achievement of greater social coverage with quality, equity and commitment to our peoples. (UNESCO, 2010, p. 110).*

auxílio. Este auxílio deve incluir suporte financeiro e educacional adequados para aqueles que vivem em comunidades pobres e/ou marginalizadas. [...] Para que a globalização da educação superior beneficie a todos, é essencial que ela proporcione a **igualdade** de acesso e de sucesso a fim de promover a qualidade e respeitar a diversidade cultural, bem como a soberania nacional (UNESCO, 2009, p. 3-4, grifo nosso).

Tem-se a importância da igualdade de oportunidades, para que todos tenham acesso. Sobre isso, Cury assegura:

Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais (CURY, 2002, p.247).

Por outro lado, o Comunicado (2009, p.6), ao afirmar que embora a educação seja um “bem público, o financiamento privado deve ser estimulado”, admite que embora todos os esforços devam ser tomados para aumentar o financiamento público do ensino superior, ainda é necessário reconhecer que os financiamentos públicos são limitados e podem não ser suficientes para desenvolver o setor rapidamente. Sendo assim, incentiva que outras fórmulas e fontes de financiamento devam ser encontradas, especialmente as baseadas no modelo de parceria público-privado.

À vista disso Nomeriano atesta:

A partir dos anos 1990, a política educacional implementada pelo Banco Mundial aos países periféricos está diretamente ligada à expansão do ensino privado e à privatização do ensino público, especialmente, no que concerne ao ensino superior. Assim, é um setor que passa a ser concebido como um serviço que pode ser vendido, e não mais como um direito (NOMERIANO; MOURA; DAVANÇO, 2012, p.2).

Os dados do Censo da Educação Superior referente a 2016 mostram que cerca de 88% das instituições brasileiras são de natureza Privada, enfatizando que na última década (2006-2016) houve um aumento do número de matrículas nas instituições privadas por volta de 166%. Quando destacamos apenas as Instituições que ofertam cursos na modalidade a distância, o Censo revela que as matrículas do setor privado na EaD cresceram nesse mesmo decênio em torno de 800%, contra 290% do setor público no mesmo segmento (BRASIL, Inep/ Deed, 2016).

Assim sendo, atentamos para um problema de base, uma vez que a Lei maior

no Brasil constitui a educação como um direito e o Estado como promotor desse direito; ao alegar insuficiência no Financiamento, que é um instrumento fundamental para garantir o direito, garantem-se as parcerias público-privadas e a privatização do setor para a efetivação do mesmo, confirmando assim uma prática da ideologia neoliberal.

Destarte, Cury assevera:

Apesar desse direito [à instrução] não constar do estado de natureza ou mesmo entre os chamados direitos naturais, será no contexto da aceitação ou da recusa a essa forma de encarar o nascimento da sociedade moderna que a instrução lentamente ganhará destaque. Ora ela é o caminho para que as Luzes (Universais) se acendam em cada indivíduo, a fim de que todos possam usufruir da igualdade de oportunidades e avançar diferencialmente em direção ao mérito, ora ela é uma função do Estado a fim de evitar que o direito individual não disciplinado venha a se tornar privilégio de poucos (CURY, 2002, p.247-248).

Como pressuposto da qualidade, que envolve acesso e permanência, ou seja, sucesso na conclusão do processo, faz-se importante mencionar a função primordial do Estado em criar e manter as condições necessárias para que todo cidadão possa usufruir da igualdade de oportunidades, a fim de se evitar, como Cury (2002) salienta, que o direito individual venha a se tornar privilégio de poucos. Nesse sentido, para que haja qualidade são necessárias bases sólidas de equidade.

#### 4.2.3. Qualidade

Ao tratar do tema qualidade, deve-se considerar que existe nessa palavra um conceito subjetivo. Por ser de origem grego-latina é um termo polissêmico podendo tratar tanto da propriedade que determina a essência ou a natureza de um ser ou coisa, como grau negativo ou positivo de excelência no modo de ser, ou de qualificar os mais diversos serviços, objetos, indivíduos, entre outros. O termo qualidade advém do latim *qualitas*, mas cuja procedência mais funda é a de *poiótês* do grego e que significa um título definidor de uma categorização ou classificação (CURY, 2014). Ainda sobre o conceito e definição da palavra qualidade, Cury (2014) assegura:

qualidade é algo que, na linguagem comum, tem sido considerado como uma agregação que confere valor superior a um bem, a um

serviço ou a um sujeito. Trata-se de um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários. Ela caracteriza e distingue algo ou alguém como por uma certa propriedade que lhe é inerente. A qualidade também pode ser apontada como capacidade para efetuar uma ação ou atingir uma certa finalidade [...] Por vezes, essa distinção costuma ser assinalada com uma adjetivação como no caso de qualidade social, qualidade total, entre outras (CURY, 2014, p.1054).

Quando se aborda esse conceito na área educacional, as especificidades da palavra particularizam-se ainda mais em seus significados, sobretudo, porque a qualidade educacional sempre foi um aspecto esperado da parte de todos os envolvidos em sistemas educacionais.

Para Cury (2014) o conceito de qualidade pode ser útil para revelar os fins da educação escolar:

Caso se peça à filosofia uma determinação mais precisa do que seja a qualidade, pode-se dizer que, considerando vários autores como Aristóteles, Kant e Engels, ela supõe uma certa quantidade capaz de ser mensurada, na qual reside um modo de ser de tal forma distinta que ela se veja enriquecida ao ponto de sua realidade apresentar um salto agregando valor àquilo que a sustém. E essa realidade qualificada pode ser conhecida pelo sujeito que pode então agir sobre ela. Essa indicação definidora da qualidade, ainda que ela mesma se preste a muitas outras determinações, pode nos ser útil no desvendamento de aspectos da educação escolar (CURY, 2014, p.1054).

Ele admite a dificuldade, a complexidade de conceituá-la, partindo para a definição do que a qualidade não é:

Ora, é notória a dificuldade em se obter uma definição precisa do que seja qualidade. Desse modo, pode-se partir daquilo que a qualidade não é: uma espécie de definição negativa. São as barreiras excludentes da desigualdade social inclusive legais como era o caso dos exames de admissão, a discriminação que desigualava o ensino profissional, os limites do ensino não-gratuito e a descontinuidade administrativa. A não qualidade se expressou e ainda está presente nas repetências sucessivas redundando nas reprovações seguidas do desencanto, da evasão e abandono (CURY, 2014, p.1055).

Para a presente análise, adotaremos então o conceito de qualidade em educação (CURY, 2014), que ao afirmar o que não é qualidade salienta não ser a falta de acesso, nem é o aligeiramento, tampouco a carência de recursos e, sobretudo, sequer a saída dos egressos sem o domínio daquilo que a LDBEN nº 9394/96 considera como formação comum e básica do cidadão. Partindo, então, “de um solo

positivado, formalmente seguro, é sempre uma via para se abraçar esta temática” (CURY, 2014, p.1055).

Em seu artigo intitulado “A Qualidade da Educação Brasileira como Direito”, Cury (2014) discorre sobre a qualidade na educação brasileira, fazendo uma retomada histórica desde as constituições federais anteriores à de 1988, mostrando que o tema sempre esteve presente em nosso ordenamento jurídico, e que as constituições anteriores continham termos como “eficiência escolar”; “zelar pela qualidade do ensino”; “melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino” e ainda “avanços progressivos dos alunos e cobra dos mesmos um rendimento escolar”. Expõe que após a CF 88 os termos passam a aparecer da seguinte forma: “prevalência dos direitos humanos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” a garantia de padrão de qualidade” sendo que a LDBEN nº 9.394/96 pontua “garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino”. Conforme o art. 6º da Constituição esse padrão de qualidade deve ser posto como direito de todos e dever do Estado, entre cujos princípios norteadores está tanto o resguardo da cidadania, quanto um dos pilares dos direitos humanos (CURY, 2014).

Ao buscar a palavra “qualidade” e os seus conceitos nos objetos pesquisados, destaca-se no Comunicado (UNESCO, 2009) que a palavra aparece vinte e oito vezes. O Relatório Final (2010), por sua vez pontua mais de duzentas vezes a palavra “*quality*” (qualidade). Para o Comunicado da UNESCO, os desafios surgem na expansão:

Expandir o acesso traz desafios à **qualidade** do ensino superior. Garantia de qualidade é uma função fundamental na educação superior contemporânea e deve envolver investidores. **Qualidade** requer estabelecer sistemas que garantam a qualidade e padrões de avaliação assim como promover a qualidade cultural dentro das instituições (UNESCO, 2009, p. 3, grifo nosso).

Os desafios se encontram também na igualdade de acesso:

Para que a globalização da educação superior beneficie a todos, é essencial que ela proporcione a igualdade de acesso e de sucesso a fim de promover a **qualidade** e respeitar a diversidade cultural, bem como a soberania nacional (UNESCO, 2009, p. 4, grifo nosso).

No estabelecimento de alternativas e planejamento de metas de igualdade e equidade: “Seguir as metas de **igualdade**, **qualidade** e sucesso por meio de uma

trajetória de desenvolvimento mais flexível e assegurar um maior reconhecimento do aprendizado anterior e da experiência de trabalho” (UNESCO, 2009, p. 7, grifo nosso).

No âmbito global da política educacional, um outro desafio seria em relação às mudanças que se evidenciam na política de financiamento:

Financiamento: A educação é um bem público, porém financiamento privado deve ser estimulado. Enquanto todos os esforços devem ser tomados para aumentar o financiamento público do ensino superior, é necessário reconhecer que os financiamentos públicos são limitados e podem não ser suficientes para desenvolver o setor rapidamente. Outras fórmulas e fontes de financiamento devem ser encontradas, especialmente as baseadas no modelo de parceria público-privado (UNESCO, 2009, p. 6).

Os desafios da qualidade levantados pelo Comunicado da UNESCO (2009), expansão, igualdade de acesso e de sucesso, metas de igualdade e financiamento; não são abordados no Parecer e na Resolução com a mesma ênfase. No Parecer do CNE a palavra Qualidade aparece noventa vezes de forma direta e indireta (Qualidade do ensino nessa modalidade). Em uma das vezes o Parecer considera como aporte e concepções fundamentais para a melhoria de programas e cursos de Educação Superior na modalidade a distância:

[...] a necessidade de articular as Diretrizes Curriculares Nacionais para os diferentes cursos às Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, de modo que se garanta a qualidade equivalente entre os cursos presenciais e os de modalidade EaD. Ou seja, as exigências de qualidade independem da modalidade e deve ser assegurada a ambos (BRASIL, 2015a, p. 32-33).

Na perspectiva de Nelson Cardoso Amaral (2003) a qualidade está diretamente ligada ao financiamento:

A dependência do financiamento é responsável pela existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições. O que se nota, nas instituições públicas e, portanto, financiadas com recursos do Fundo Público, é a “tentativa ou a tentação do controle estatal, a fim de obrigar a universidade a cumprir seus deveres com a sociedade”. Nas instituições privadas, a dependência financeira revela-se no *quase-mercado* educacional, por meio das mensalidades dos estudantes e dos contratos com a iniciativa privada. Nesse caso, é o *mercado* que tende a fazer o controle dos rumos das atividades acadêmicas da universidade (AMARAL, 2003, p.17).

A autonomia e a liberdade acadêmica estão articuladas ao financiamento, sendo que a incapacidade das instituições públicas se expandirem gerou um grande crescimento do sistema privado:

A crise de hegemonia se expressa, por exemplo, pela incapacidade de as instituições públicas expandirem consideravelmente suas atividades para atender à enorme demanda pelo ensino superior, havendo, então, uma grande expansão do sistema privado no Brasil. A crise de legitimidade se apresenta quando as instituições não conseguem dar respostas rápidas às demandas que lhes são dirigidas pelos diversos segmentos da sociedade. Já a crise institucional se instala no momento em que surgem críticas em relação a eficiência, custo e competitividade no contexto do *quase-mercado*. Como solução para esses problemas, as propostas são de que lhes seja *imposta* uma gestão empresarial, nos moldes de uma empresa privada (AMARAL, 2003, p.18).

A Resolução que institui as novas Diretrizes para a Educação Superior a Distância pontua “qualidade” sete vezes, mas em sua grande maioria relata a importância de atingir as metas de qualidade nos termos dos Referenciais de Qualidade da EaD (2007) e seus parâmetros, ligados a processos pedagógicos e não ao financiamento do processo como um todo:

Para atender às exigências de **qualidade** nos processos pedagógicos devem ser oferecidas e contempladas, prioritariamente, as condições de telecomunicação (telefone, fax, correio eletrônico, videoconferência, fórum de debate pela Internet, ambientes virtuais de aprendizagem, etc.), promovendo uma interação que permita uma maior integração entre professores, tutores e estudantes (Referenciais de Qualidade EaD, 2007, p. 11, grifo nosso).

A criação de condições adequadas para a qualidade no processo educacional está vinculada a um bom projeto de curso e à diminuição do isolamento dos educandos:

Em suma, o projeto de curso deve prever vias efetivas de comunicação e diálogo entre todos os agentes do processo educacional, criando condições para diminuir a sensação de isolamento, apontada como uma das **causas de perda de qualidade** no processo educacional, e uma dos principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância (Referenciais de Qualidade EaD, 2007, p. 13, grifo nosso).

Na etapa de formulação de alternativas para resolver o problema de qualidade na Educação Superior a Distância no Brasil, tanto o Parecer quanto a Resolução,

tendo como base os Referenciais de Qualidade EaD (2007) fixam a tomada de decisões a partir da instituição como responsável pela garantia da qualidade educacional:

A Instituição deve explicitar seu referencial de **qualidade** em seu processo de gestão, apresentando em seu projeto de sistema de educação a distância, o atendimento, em particular, a serviços básicos... (Referenciais de Qualidade EaD, 2007 p. 29, grifo nosso)

Nos referidos documentos nacionais fica claro somente o papel da instituição quanto ao financiamento. A incumbência de sustentar continuamente a qualidade e a igualdade no Comunicado da UNESCO (2009) é posta como responsabilidade do Estado em colaboração com os investidores. Nos Referenciais essa responsabilidade é deslocada para a instituição, articulando a qualidade como um processo mais didático do que de políticas e estratégias.

A educação superior a distância de **qualidade** envolve uma serie de investimentos iniciais elevados, para a produção de material didático, na capacitação das equipes multidisciplinares, na implantação de pólos de apoio presencial e na disponibilização dos demais recursos educacionais, assim como na implantação (metodologia e equipe) da gestão do sistema de educação a distância (Referenciais de Qualidade EaD, 2007 p. 30, grifo nosso).

As políticas e estratégias para garantir investimentos adequados na Educação Superior não podem ser substituídas por um sistema de avaliação, que negligencie as condições básicas de financiamento como em uma inversão de meios e fins, ou seja, a garantia da qualidade não está somente num processo avaliativo, mas sim na articulação entre políticas e estratégias de investimentos que promovam a diversificação tanto na Educação Superior quanto nos meios de seu financiamento. Dias Sobrinho (2003) aponta o papel da avaliação para o Estado:

Para os Estados, o que realmente importa na avaliação, para além de qualquer retórica, é a função de seleção de indivíduos e grupos e o controle burocrático que assegure a produtividade e o funcionamento do sistema de acordo com determinados direcionamentos (DIAS, 2003, p.140).

A falta de financiamento para Dias Sobrinho (2010) pode comprometer gravemente a qualidade da Educação Superior:

O crescente papel que vem sendo atribuído em todas as partes do mundo à acreditação também está ligado aos cortes de financiamentos da educação superior e da C&T [ciência e tecnologia], que, por sua vez, se inserem nas crises mais amplas, também políticas e não só econômicas, dos Estados. A diminuição dos investimentos públicos de nações pobres e em desenvolvimento, já assoberbadas com os pagamentos de dívidas históricas e cada vez mais volumosas, os custos crescentemente mais altos da pesquisa e do ensino científica e socialmente relevantes, a diversificação das demandas muitas vezes contraditórias e a expansão um tanto descontrolada dos sistemas transformam a questão do financiamento em uma enorme crise estrutural com graves efeitos sobre a qualidade da educação superior (DIAS, 2010, p. 12-13).

Os padrões de qualidade estabelecidos pelos documentos nacionais são impostos às instituições que, por sua vez, e contraditoriamente, enfrentam o grande desafio de identificar o essencial de sua tarefa dentre uma multiplicidade de possibilidades. As reflexões filosóficas podem permitir desmascarar as ideologias e interesses de grupos.

As próprias agências e organismos acreditadores se colocam acima e fora das questões, como se imunes a ideologias e interesses de grupos. Também não se podem ocultar as dificuldades de cumprir padrões de qualidade em tempos de grande expansão dos sistemas educativos, redução dos financiamentos públicos e restrições econômicas dos setores privados, aceleração das tecnologias de informação, explosão epistêmica, crise de empregos, constantes alterações nos perfis profissionais, diversificação das demandas sociais, necessidade de atualização continuada, exigências éticas de inclusão e democratização etc (DIAS, 2010, p 19).

O Relatório Final da UNESCO (2010) orienta a ampliação dos critérios de avaliação na prática da gestão educacional, com a finalidade de garantir a qualidade, sem, contudo, perder a dimensão do papel do Estado enquanto mantenedor:

Não pode haver equidade, a menos que a educação oferecida seja de qualidade suficiente, e não pode haver qualidade, a menos que o ensino e as instituições sejam avaliadas. Mas uma palavra de cautela: a qualidade não é absoluta, deve ser medida pelo seu grau de adequação, em termos de objetivos estabelecidos e condições locais. As mesas do campeonato internacional tomam como únicos indicadores de pesquisa, publicações e citações, ignorando todas as outras missões do ensino superior (ensino, integração de estudantes, aprendizagem ao longo da vida). É necessário, portanto, ampliar esses critérios de avaliação para incluir todas as missões que uma

universidade se compromete (UNESCO 2010, p.63).<sup>31</sup>

Dessa forma, uma das missões da formação superior implica em socializar o saber e democratizar seu acesso garantindo o direito à educação. Como instrumento de redução das desigualdades, a Educação Superior para além de aspectos isolados (gestão, financiamento e avaliação), deve suscitar questões e reflexões filosóficas, éticas e políticas, a respeito dos fins do Estado e da Instituição. Essa relação, contraditória, pode contribuir para uma discussão dos resultados, ainda que em fase de implementação, pois aponta em suas bases para a hipóteses de concretização, permitindo visualizar os futuros resultados<sup>32</sup>.

#### 4.3. Princípios e contradições

A partir da escolha da abordagem do ciclo de políticas, adotado o caminho racionalista, Secchi (2016) afirma que, de posse do problema formalmente definido, deve se considerar a geração de alternativas, a definição de critérios indicadores e a projeção de resultados (SECCHI, 2016). Como ponto de partida as análises das decisões na implementação dos referidos documentos permitiram uma avaliação dos avanços e retrocessos no cenário nacional.

No que diz respeito ao acesso, igualdade e qualidade, buscou verificar em que medida o Comunicado da UNESCO, publicado em 2009, influenciou e interferiu na elaboração das diretrizes para a Educação Superior a distância no Brasil de 2016.

O Comunicado da UNESCO, tido como referência para a Educação Superior, discute temas gerais sobre o papel do ensino superior na resolução de grandes desafios globais (desenvolvimento sustentável, Educação para Todos e erradicação da pobreza); e o compromisso social e a responsabilidade social do ensino superior. Em seguida, apresenta três subtemas mais amplos: internacionalização, regionalização e globalização; equidade, acesso e qualidade; e Aprendizagem, pesquisa e inovação que foram recorrentes nas discussões.

---

<sup>31</sup> *There can be no equity unless the education offered is of sufficient quality, and there can be no quality unless teaching and institutions are evaluated. But a word of caution: quality is not an absolute, it should be measured by its degree of appropriateness, in terms of set objectives and local conditions. International league tables take as sole indicators research, publications and citations, ignoring all the other missions of higher education (teaching, the integration of students, lifelong learning). It is necessary, therefore, to widen these assessment criteria in order to include every mission that a university undertakes (UNESCO 2010, p.63).*

<sup>32</sup> Conforme Ciclo de Política de Secchi (2015).

Na conferência, cada um desses temas foi examinado em diferentes ângulos, em particular: papéis e responsabilidades públicas e privadas; o surgimento de novos modelos e abordagens; as possibilidades oferecidas pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC); as implicações em termos de financiamento e investimento; e as implicações em termos de governança e gerenciamento.

Vale ressaltar que nessa pesquisa buscamos analisar um dos três subtemas: **equidade, acesso e qualidade**. Ao analisar esses temas foi imprescindível observar a importância dos investimentos e do financiamento para o alcance de tais resultados. E as implicações em termos de quem é responsável pelo sucesso do processo tornou-se uma preocupação dialética e contraditória, já que o financiamento situa-se entre as bases que podem ou não assegurar resultados satisfatórios, e divergem entre o Comunicado da UNESCO, o Parecer e a legislação.

A princípio, nos documentos analisados destacam-se elementos em comum, como o incentivo ao **uso das novas tecnologias** e a **preocupação com a qualidade**.

Quanto ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e da Educação a Distância para garantir o acesso e permanência de uma maior quantidade de alunos ao ensino superior, visam a essa formação tanto o Comunicado da UNESCO, como o Parecer e a Resolução, e concordam:

a EaD é prática social-educativa-dialógica de trabalho coletivo, autoral e colaborativa, que se articula com o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integradas ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltadas estas para a formação crítica, autônoma e emancipadora em ambientes virtuais multimídias interativos e presenciais (BRASIL, 2015a, p.19).

Na resolução aparece como requisito importante nos processos de abertura e regulação dos cursos:

os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, na modalidade EaD, deverão constar, além dos requisitos pertinentes aos demais cursos superiores, as formas de interatividade, a apropriação e o uso das tecnologias de informação e comunicação e multimídias fundamentais ao desenvolvimento pedagógico do curso (BRASIL, 2016a, Art. 15).

A respeito da preocupação com a qualidade da educação os objetos analisados consentem. O Comunicado da UNESCO aponta a EaD e a utilização das TIC como

instrumentos para o alcance dos objetivos: “Abordagens EAD e T.I.C apresentam oportunidades para ampliar o acesso a uma educação de qualidade” (UNESCO, 2009, p.3). O Parecer declara que as Políticas educacionais para a elaboração das Diretrizes devem ser conduzidas à garantia da qualidade:

A Comissão, ao situar e aprofundar estudos e debates sobre o tema, definiu, como horizonte propositivo de sua atuação, a proposição destas Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, tendo por eixo as políticas educacionais, direcionadas à garantia de qualidade para essa modalidade de ensino (BRASIL, 2015a, p.2).

As Diretrizes publicadas pela Resolução analisada apontam para a necessidade dos órgãos e secretarias articularem padrões para a avaliação da qualidade:

Caberá ao 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 [...] a organização de padrões e parâmetros de qualidade destinados à modalidade de educação a distância, na perspectiva institucional prevista nesta Resolução (BRASIL, 2016a, Art. 30).

Como atesta Cury (2014), a efetivação destes princípios se mede por fatos concretos e não apenas por normas legais ainda que imperativas.

Se tal é a importância da educação, então, ela só pode ter como própria de sua natureza a qualidade. Tanto é assim que este direito, assim juridicamente protegido, se vê ainda cercado de um financiamento vinculado à própria Constituição de modo que, pelo art. 212, todos os entes federados são obrigados a fazer o devido investimento em educação a fim de assegurar sua qualidade (CURY, 2014, p.1059).

Apesar dos elementos em comum já discutidos faz-se necessário atentar para os elementos contraditórios que dizem respeito à qualidade e que nem sempre são percebidos em uma leitura superficial. Um dos elementos a serem destacados diz respeito à formação de professores. A UNESCO destaca a necessidade de formação inicial e continuada:

Nossa habilidade em atingir as metas da EPT [Educação Para Todos] depende de nossa habilidade de suprir a carência mundial de professores. A educação superior deve atualizar a educação dos

professores, tanto no pré-serviço quanto em serviço, com um currículo que prepare os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades que eles precisam para o século 21. Isso demandará novas abordagens, inclusive ensino a distância (EAD) e tecnologias de Informação e Comunicação (T.I.C) (UNESCO, 2009 p.3).

O Parecer referencia ainda o programa da Rede Nacional de Formação Contínua, criado pelo MEC em 2004 com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores da educação básica dos sistemas públicos de educação:

Nessa direção, os setores educacionais têm buscado criar essas possibilidades de colaboração e articulação, bem como algumas IES, que, por meio de convênios e outras dinâmicas institucionais, que precisam ser aperfeiçoadas, intentam a consolidação da EaD com qualidade social. Aqui merece ser ressaltado, ainda, políticas direcionadas à necessária articulação entre educação básica e superior, sobretudo, em cursos destinados à formação de professores (BRASIL, 2015a, p.11-12).

Na Resolução publicada essa preocupação não aparece, sequer é mencionada. Ao abordar o assunto, Segenreich (2012) afirma:

Para a consecução desse objetivo [da conferência da UNESCO (2009), havia a necessidade de diversificar os sistemas de educação superior, com uma gama de instituições de tipologias diferentes; de inserir, no ensino superior, alunos com perfis diferenciados; e ainda, de suprir a carência mundial de professores. A educação superior deve atualizar a educação dos professores, tanto no pré-serviço quanto em serviço, com um currículo capaz de preparar os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades indispensáveis ao século XXI. Isso demandará novas abordagens, inclusive para a educação a distância (EaD) e para as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Os elaboradores da Declaração de 2009 acreditam no potencial das TIC para ensinar e aprender e para aumentar o acesso, a qualidade e o sucesso ao ensino superior (SEGENREICH, 2012, p.95).

Nesse sentido, a Educação Superior deve atualizar a formação de professores levando em consideração que o direito à construção de uma cidadania crítica tem dois movimentos: um de cima para baixo, que abrange a formação de professores, e outro, de baixo para cima, que são as associações docentes. As associações docentes e os sindicatos, até por uma razão muito plausível, estão muito ocupados com a questão salarial, mas uma de suas tarefas é também zelar pela profissão, propiciando cursos de formação.

É por meio desse duplo movimento que se pode instituir uma formulação crítica. Quando se fala do movimento de cima para baixo, refere-se o das obrigações que o Estado tem a esse respeito. Quando o movimento é de baixo para cima, relativo às funções das associações, dos sindicatos e mesmo da autonomia do docente, há que se oferecer para os professores, evidentemente, não apenas uma discussão salarial corporativa, mas também uma discussão formativa e ética (CURY, 2015). Pelos direcionamentos dos documentos da UNESCO acredita-se no potencial das TIC e na EaD tanto para a formação inicial quanto a continuada.

Apesar da não preocupação com a formação dos docentes refletida na Resolução (2016), dentre os elementos contraditórios destacam-se diferentes interpretações a respeito do acesso, igualdade e qualidade, categorias políticas que são o foco de estudos dessa pesquisa e que, em tese, podem comprometer o processo em suas bases, dos quais se destaca o financiamento.

Ao discutir a questão do “**acesso**” o Parecer do CNE (BRASIL, 2015a) e a Resolução - Diretrizes EaD (2016) não vinculam a um direito educacional que o Estado tem o dever de financiar e garantir, como aponta o Comunicado (2009) e o Relatório Final (2010) da UNESCO. Na construção de uma política pública, sabe-se que a compreensão do problema público é algo que interfere diretamente tanto na formulação de alternativas e tomada de decisão, quanto na implementação e padrões de avaliação. Uma vez que há conceitos diferentes sobre o acesso, as interpretações em torno do assunto também serão diferentes; nesse caso, como definir quem é o responsável pela garantia do acesso a Educação Superior na modalidade a distância?

Ao tratar da “**igualdade**”, no sentido de equidade, encontra-se no Parecer do CNE (BRASIL, 2015a) o direcionamento para o pequeno realce que se apresenta no PNE e LDBEN sobre o conceito. A Resolução - Diretrizes EaD (2016) não aborda o tema. O Comunicado (2009) e o Relatório Final (2010) da UNESCO esmiúçam o conteúdo alegando a importância de investir em financiamento (estatal ou por parcerias) para se alcançar a equidade educacional e como isso pode refletir nas questões da qualidade, desigualdades e pobreza. Uma vez que essas orientações da UNESCO não refletem na publicação das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, questiona-se em que está pautada a finalidade da Resolução (2016).

Ao discutir a questão da “**qualidade**”, percebe-se que embora o Parecer do CNE (BRASIL, 2015a) aborde inúmeras vezes o tema, ele atribui total

responsabilidade para as instituições de ensino superior:

Compete à Instituição, portanto, com base na legislação vigente, a definição dos currículos, a elaboração de material didático, a orientação acadêmica – no que concerne aos processos pedagógicos –, sistemas de acompanhamento e avaliação, formação de professores, tutores e gestores. Isto implica dizer que **a Instituição deverá garantir condições** objetivas de financiamento e gestão político-pedagógica, **que assegurem a qualidade** das atividades realizadas na sede e polo(s). (BRASIL, 2015a, p.21, grifo nosso)

A Resolução - Diretrizes EaD (2016) coloca como meta de qualidade as mesmas estipuladas nos Referenciais de Qualidade EaD (2007) que, assim como no Parecer do CNE (BRASIL, 2015a), fixam a tomada de decisões a partir da instituição como responsável pela garantia da qualidade. O Comunicado (2009) e o Relatório Final (2010) da UNESCO orientam que a garantia da qualidade educacional perpassa a questão do financiamento, da gestão e avaliação, de responsabilidade do Estado. Na importância da formação de professores, inicial e continuada, e no que se relaciona às IES afirma que a qualidade educacional e institucional está ligada a autonomia como uma exigência necessária para o alcance dos objetivos de melhoria social.

É, portanto, importante que o Brasil supere a pesada herança do passado excludente e invista em políticas que assegurem mudanças necessárias e atuais na educação brasileira, que prime por uma formação em que haja uma verdadeira educação de qualidade. Para isso “é preciso sair de uma situação que pede por melhoria. Sair, eis a questão. E para que tal saída se concretize face aos desafios, cumpre uma união de esforços, um pacto em que de comum acordo se opte por uma via de superação” (CURY, 2014, p. 1061).

E ainda:

E como os atores sociais sabem da importância que o saber tem na sociedade em que vivem, o **direito à educação** passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política. Desse modo, a educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de **redução das desigualdades** e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de todo o mundo. A disseminação e a universalização da educação escolar de **qualidade** como um direito da cidadania são o pressuposto civil de uma cidadania universal e parte daquilo que um dia Kant considerou como uma das condições “da paz perpétua”: o caráter verdadeiramente republicano dos Estados que garantem este direito de liberdade e de **igualdade para todos**, entre outros (CURY, 2002, p.261-262, grifo nosso).

Por fim, o entendimento da importância do papel do Estado como promotor e executor da garantia ao direito à educação de qualidade, utilizando as TIC e democratizando o acesso a essa educação, com a finalidade de garantir a equidade mediante a Educação Superior na Modalidade a Distância, na busca da redução das desigualdades, como apontam os documentos da UNESCO aqui analisados, parece não refletir na sua integridade na legislação brasileira apontadas na pesquisa.

Os documentos nacionais pinçam alguns princípios apontados pela UNESCO como essenciais, mas não os definem e conceituam com a devida cautela para que, na fase de implementação, sejam alcançados os objetivos. Ao contrário, a semântica das palavras é dúbia, permitindo várias interpretações e mascarando os princípios básicos que poderiam de fato fazer a diferença.

Não se defende aqui o documento da UNESCO como ideal, pois já foi discutida a ideologia intrínseca expressa no documento, a qual omite a luta de classes e fundamenta-se em uma educação redentora e muito otimista; contudo, no documento fica clara a responsabilidade do Estado e a sua função para as necessárias transformações educacionais. Nos referenciais brasileiros, tais transformações se traduzem como a grande contradição que prejudica os princípios de um processo de formação eficaz.

Tendo em vista o objetivo dessa pesquisa, na qual buscou-se verificar em que medida o Comunicado da UNESCO, publicado em 2009, influenciou e interferiu na elaboração das Diretrizes para a Educação Superior a Distância no Brasil de 2016, as análises permitiram a conclusão de que, em princípio, a legislação brasileira é contraditória e não atende as orientações da UNESCO.

## 5. CONCLUSÃO

Ao se abordar sobre as Políticas Públicas para a Educação Superior na Modalidade a Distância e refletir a respeito de seus princípios e contradições, objetivou-se verificar em que medida o documento da UNESCO, publicado em 2009, em forma de comunicado, influenciou e interferiu na elaboração das Diretrizes para a Educação Superior a Distância no Brasil, publicadas em 2016 por meio da resolução nº 1 /2016.

Para se responder à proposição de pesquisa, utilizou-se como proposta metodológica uma análise documental em um estudo teórico-qualitativo, tendo-se como instrumento de análise o ciclo de políticas na abordagem de Secchi (2015), que envolveu o Comunicado (2009) e o relatório final (2010), resultantes da Conferência Mundial de Ensino Superior (CMES), realizada pela UNESCO, juntamente com o parecer CNE (BRASIL, 2015a) e a resolução (BRASIL, 2016a) que tratam das novas Diretrizes para a Educação Superior a Distância no Brasil.

Tendo como suporte as reflexões sobre as Políticas Públicas para a Educação Superior a Distância no Brasil, foi possível compreender as transformações no cenário nacional, a partir da década de 1990, no que se relaciona às exigências e interferências dos organismos internacionais bem como à expansão desta modalidade após a reforma do Estado brasileiro.

Após a década de 1970, a grande crise nos Estados capitalistas redefiniu a forma de atuação do Estado-nação em um novo contexto com o neoliberalismo; a reestruturação produtiva juntamente com a globalização e a financeirização da economia trouxeram novas instâncias e organizações que influenciam, de forma crescente, as políticas internas. Nos anos 1990 esse Estado passou a ser recomposto nesse novo movimento neoliberal. Em uma sociedade capitalista as relações sociais são pautadas na desigualdade (luta de classes), produzindo, assim, suas contradições.

O Estado, com a função de mediador dessas classes, utiliza as políticas públicas como instrumento de equilíbrio dessa relação de poder. A educação como aparelho ideológico estatal recebe, por sua vez, atenção especial com o direcionamento das políticas públicas educacionais para o alcance dos objetivos globais e locais.

No Brasil, a reforma educacional do Estado ganha significação em 1996 quando foi promulgada, mesmo que tardiamente, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em seu artigo 80, ao instituir a EaD, o campo da Educação Superior no Brasil se transformou com aumento significativo na expansão e conseqüentemente ao acesso a esse nível de ensino, resultado da adoção de políticas direcionadas à utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação, indispensável no processo de democratização da educação. Desde a publicação da LDB, um longo caminho foi percorrido até a recente publicação da resolução nº 1/2016, que caracteriza essa modalidade de ensino.

Embora a LDBEN nº 9.394/96 possibilite alguns avanços, no que se refere à Educação Superior, ressalva princípios que direcionam os processos de descentralização e flexibilização, aliados à ideologia neoliberal, apontando a um caráter empresarial da Educação Superior. Se a lógica empresarial estatal busca atrair os investimentos internacionais, então, faz-se necessário atender às orientações sugeridas pelos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências especializadas como o Banco Mundial (BM) e, no que se refere à educação, à UNESCO. Nesse mesmo sentido surge o questionamento de que em que medida as exigências dos organismos internacionais influenciam na legislação para a Educação Superior EaD no Brasil.

Nesse contexto, foi necessário discutir, também, o comunicado da UNESCO e as novas Diretrizes para Educação Superior a Distância, apresentando as características de cada objeto, avanços e desafios para a legislação brasileira.

Nos debates da CMES de 2009, a UNESCO centralizou dois temas gerais: o papel do ensino superior na resolução de grandes desafios globais como o desenvolvimento sustentável, a educação para todos; a erradicação da pobreza; o compromisso social; e a responsabilidade social do ensino superior. A conferência também teve as sessões paralelas, estruturadas em torno de três subtemas amplos: internacionalização, regionalização e globalização; Acesso, igualdade / equidade e qualidade; e aprendizagem, pesquisa e inovação.

Cada um desses temas foi examinado em diferentes ângulos, em particular os papéis de responsabilidades públicas e privadas e o surgimento de novos modelos, abordagens. O documento apontou, ainda, alternativas, buscando diminuir a diferença que a crise econômica pode gerar internamente entre os países na questão do acesso com qualidade e como o ensino superior pode ser um “agente” de transformação e

desenvolvimento social. Afirmou que a EaD não pode ser tratada como um modelo compensatório do ensino presencial, mas como parte integrante para impulsionar as transformações na prática educativa, sobretudo no ensino superior; as possibilidades oferecidas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); as implicações em termos de financiamento e investimento; as implicações em termos de governança e gerenciamento.

No último dia da conferência, a UNESCO publicou um documento com os resumos dessas orientações, em formato de comunicado (2009), e um ano após a realização do evento a UNESCO publicou o relatório final (2010) da conferência. Destacam-se, entre os assuntos abordados, as categorias políticas apresentadas no subitem acesso, igualdade e qualidade.

O parecer do Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Superior CNE/CES nº 564/2015 foi aprovado em dezembro de 2015 e homologado em março de 2016, direcionando ao estabelecimento das diretrizes e bases para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das instituições de Educação Superior (IES) no âmbito dos sistemas de educação a distância, que foram publicadas pelo Ministério da Educação por meio de resolução em 11 de março de 2016.

Ao se analisar e comparar o comunicado da UNESCO com a legislação brasileira, a fim de se identificar as possíveis aproximações na tentativa de desvelar as contradições produzidas pelo modo como tais políticas vêm sendo pensadas para a Educação Superior a distância no Brasil, considerou-se cada estágio do Ciclo de Políticas Públicas, de Secchi (2015). Percebeu-se que a Conferência Mundial de Ensino Superior (CMES), realizada em Paris em julho de 2009, ao discutir novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas, objetivando a mudança e desenvolvimento social, perpassa as fases de identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; e tomada de decisão que tratam das fases iniciais do ciclo de política pública. As quatro etapas iniciais resultaram nos documentos internacionais, analisados nessa pesquisa, tanto o comunicado (2009) quanto o relatório final (2010) da UNESCO que são frutos da CMES.

Nessa perspectiva, o parecer CNE/CES Nº: 564/2015, ao ser homologado, direciona a publicação das novas Diretrizes da Educação Superior a Distância no Brasil, pela resolução nº 1, de 11 de março de 2016, que compõem, portanto, as fases de tomada de decisão (pelo modelo de racionalidade, absoluta e limitada) e a fase da implementação da política pública.

Analisando-se e comparando-se as categorias políticas em cada documento em suas especificidades, percebeu-se ruptura na continuidade do ciclo, uma vez que as etapas iniciais, em nível internacional, não refletem nem resultam nas etapas finais em nível nacional.

A Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 atribui ao governo o poder de definição, normatização e avaliação, mantendo centralizadas as decisões expressivas. Dessa forma, as políticas educativas descentralizam os sistemas de ensino ao mesmo tempo em que estabelecem bases para a autonomia da gestão escolar, centralizando no Estado as funções da regulamentação e avaliação das instituições escolares.

Ao fomentar a função de regulação, o Estado se exime da função de mantenedor para desempenhar as funções de subsidiar e realocar recursos financeiros, redistribuindo os recursos por meio dos mecanismos da contratação externa, substituindo, assim, suas atribuições governamentais às instituições privadas (ou não estatais). A fundamentação ideológica neoliberal direciona as reformas educativas para a descentralização da gestão dos sistemas educacionais, que se fundamentam na transferência da responsabilidade administrativa financeira para as instituições educacionais.

No processo de comparação entre os documentos, objeto dessa análise, tendo como parâmetro metodológico a abordagem racionalista de análise de soluções de Secchi (2016), em que, a partir das alternativas geradas, foram definidos os critérios que permitirão a projeção de resultados, concluiu-se que a UNESCO orienta a formulação de políticas de igualdade e equidade, quando ao acesso e qualidade da Educação Superior, apontando o acesso como a garantia do direito à educação e que a EaD e as TIC se justificam na oportunidade dessa garantia. Incentiva, ainda, a oferta de uma educação pública e de qualidade, mesmo que por meio de instituições e parcerias. O parecer e a resolução, considerados políticas em fase de implementação, direcionam a tarefa do acesso e da qualidade para as instituições de ensino, revelando um entendimento do processo educacional como uma abordagem de redenção social.

Assim, apesar da superficial harmonia nos documentos, observou-se que havia contradições e que o elemento contraditório era a questão da atribuição. Ou seja, de quem é a responsabilidade na garantia do acesso, igualdade e qualidade? Para a UNESCO, esse papel deve ser do Estado, por meio de seus governantes, mesmo que

para isso haja parcerias. No Brasil, a legislação analisada aponta a responsabilidade para a IES.

Em termos ideológicos, tanto a UNESCO como os documentos nacionais assumem uma abordagem de categorias educacionais muito otimista e ingênua, considerada aquela que parte da educação como redentora da sociedade, sem levar em conta suas múltiplas determinações sociais, econômicas e políticas. Os documentos ressaltam a função da educação sem considerar sua complexidade nas relações sociais e seus limites.

Ao discutir a questão do **“acesso”**, as orientações da UNESCO vinculam o direito educacional como dever do Estado em financiar e garantir, diferente do que apontam o parecer do CNE (2015) e a resolução - Diretrizes EaD (2016) que o direcionam para as IES.

Ao se tratar do item **“igualdade”**, percebeu-se que a UNESCO aborda a importância de se investir em financiamento (estatal ou por parcerias) para se alcançar a equidade educacional e como isso pode refletir nas questões da qualidade, da diminuição das desigualdades e pobreza. Já o parecer do CNE reserva um pequeno realce, direcionando ao que se apresenta no PNE e LDBEN nº 9.394/96 sobre o conceito. A resolução - Diretrizes EaD (2016) sequer aborda o tema.

Ao se analisar a questão da **“qualidade”**, percebeu-se que o parecer do CNE (2015) afirma categoricamente que a instituição deverá garantir condições objetivas de financiamento e gestão, que assegurem a qualidade. A UNESCO, por outro lado, orienta que a garantia da qualidade educacional perpassa as questões do financiamento, da gestão e avaliação, que devem ser de responsabilidade do Estado.

Vê-se, então, que a qualidade é apontada como meta essencial, em comum nos documentos, mas não fica evidente de quem é a responsabilidade de garantir e manter essa qualidade, nos documentos nacionais, em termos de financiamento e parâmetros padronizados, e esse termo qualidade fica comprometido em suas bases. Ou seja, a base ideológica de uma política que não se fundamenta na importância de estabelecer e garantir a qualidade educacional também não se responsabiliza pelo seu financiamento, gestão e planejamento, incentivando, assim, a privatização que camufla o conceito e interfere nos padrões de qualidade e igualdade para todos.

Se o papel de estabelecer a qualidade ficar a critério das instituições, haverá distinção na forma de fazê-lo para os setores privado e público. Assim, se não é o

Estado quem constitui os padrões de qualidade, comprometida está a questão da equidade, possibilitando o aumento das desigualdades sociais e educacionais.

No processo de análise de políticas públicas, conforme o Ciclo de Políticas, de Secchi (2015), devem ser diagnosticados os problemas públicos e diferenciadas as soluções. Ao diagnosticar os problemas quanto à conceituação e divergências nas categorias políticas de acesso, igualdade e qualidade nas legislações, as possíveis alternativas de soluções, se dúvidas, refletirão na implementação das políticas públicas.

Como conclusão dessa pesquisa, pode-se afirmar que, do ponto de vista documental, tendo-se como base metodológica o Ciclo de Políticas, de Leonardo Secchi, e a categoria da contradição, a Legislação Brasileira para a Educação Superior na Modalidade a Distância no Brasil não atende às orientações dos organismos internacionais, principalmente no que diz respeito ao financiamento e responsabilidade do Estado.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016.

AMARAL, Luisa. **A evolução dos princípios da isonomia e igualdade na legislação brasileira**. Disponível em: <https://luizaamaral.jusbrasil.com.br/artigos/252308951/a-evolucao-dos-principios-da-isonomia-e-igualdade-na-legislacao-brasileira>, 2016. Acesso em jan/2018.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: Estado x Mercado**. São Paulo: Cortez; 2003.

ANTUNES, Ricardo. **O continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARAÚJO, Doracina Aparecida de Castro. **Pesquisa em educação: a superação do dualismo quantidade-qualidade**. An. Sciencult, Paranaíba, v.1, n.1, p. 379-388, 2009. Disponível em: <http://periodicos.uems.br/novo/index.php/anaispba/article/viewFile/183/117>. Acesso em: jun/2017.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **Direito Constitucional: Princípio da Isonomia e a Constatação da Discriminação Positiva**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. **Educação à Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior. Educação em Revista**. Belo Horizonte, v.31, n.03, p. 321-338. Julho-Setembro 2015.

BALL, Stephen John; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **“Sabe com quem está falando?”** Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. **Direito & Praxis**. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 13, p.204-232. 2016.

BERTOLLETI, Vanessa Alves. **A educação superior como estratégia de integração regional: o caso Unila**. 200 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2017.

BID. <http://www.iadb.org>. 2017. Acesso em 06/2017.

BM. Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>, 2017. Acesso em 06/2017.

BOLSONI, Evandro Paulo (Org.). **O Sucesso da EAD Pelo olhar de quem faz**. Maringá-PR: Linkania, 2015. p. 97.

BORGES, M.C. **A Unesco e o direito à educação superior**. In: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. Anais. São Paulo, 2011. p.1-15

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em dez/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) nº 9394**, de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: dez/2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.306 de 19 de agosto de 1997**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm). Acesso em: jun/2017

\_\_\_\_\_. **Decreto 3.860 de 9 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3860.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3860.htm). Acesso em: jun/2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional da Educação (2001-2010) e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: jun/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.622, de 19 de Dezembro de 2005**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/dec5.622.pdf>> Acesso em: abr/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.773 de 9 de maio de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm). Acesso em: jun/2017

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.800 de 8 de junho de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm). Acesso em: jun/2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Referenciais de qualidade para educação superior a distância - 2007**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed>. Acesso em out/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **CNE/CEB Nº: 8/2010**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em nov/2017.

\_\_\_\_\_. **DED/CAPES**. Ofício nº 20, de 15 de dezembro de 2011. Apresenta decisões e encaminhamentos procedentes do 5º encontro nacional de coordenadores UAB. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/tri/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/Oficio\\_Circular\\_20-2011dedcapes.pdf](http://www.ufrgs.br/tri/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/Oficio_Circular_20-2011dedcapes.pdf)>. Acesso em: jun/2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

\_\_\_\_\_. **IBGE**. Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), 2014. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Acesso em: jun/2017.

BRASIL. **DED/CAPEB**. Edital nº 75, de 19 de dezembro de 2014. Apresenta Oferta de vagas em cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital-075-2014-UAB.pdf>. Acesso em: jun/2017.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CES nº 564/2015**. 2015a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf&category\\_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf&category_slug=dezembro-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em dez/2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 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. 2016a. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category\\_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192). Acesso em dez/2016.

\_\_\_\_\_. **Inep/Deed**. Censo da educação superior 2016 – principais resultados. 2016b. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2016/censo\\_superior\\_tabelas.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/censo_superior_tabelas.pdf). Acesso em: jan/2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em jun/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm). Acesso em: jun/2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.235 de 15 de dezembro de 2017**. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm). Acesso em: jun/2017

\_\_\_\_\_. **Ministério da Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. 2018. Acesso em 06/2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova: Revista de cultura e política, nº 45, p. 49-96, 1998.

BURBULES, Nicholas Constantine; TORRES, Carlos Alberto. **Globalização e Educação**: uma introdução. In. BURBULES, Nicholas C. e TORRES, Carlos Alberto. Globalização e educação perspectivas críticas. Artmed, Porto Alegre, 2004.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Universidades mercantis**: a institucionalização do mercado universitário em questão. São Paulo em Perspectiva, v.14, n.1, p. 61-72, 2000.

\_\_\_\_\_. **Repensando o papel da universidade**. Rev. Adm. Empresas, v. 44, n.2,

p.104-8, 2004.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; PEDRO, Rodrigo Fornalski; VARGAS, Maria Caroline. Responsabilidade social da Educação Superior: a metamorfose do discurso da UNESCO em foco. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**. v.15, n.39, p.1185-98, out./dez. 2011.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Agenda neoliberal e a política pública para o Ensino Superior nos anos 90**. Revista Diálogo Educacional, Curitiba, v. 7, n. 21, p. 83-101, maio/ago. 2007.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, Vozes, 2006.

COSTA, Maria Luisa Furlan (Org.) **Educação a Distância no Brasil**. Avanços e Perspectivas. Maringá: Eduem, 2013.

COSTA, Maria Luisa Furlan; LOZANO, Taissa Vieira. **Educação a Distância e Deficiência Visual: Possibilidades e Perspectivas**. 2013. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/viewFile/3431/2482>> Acesso em jan/2017.

COSTA, Maria Luisa Furlan; ZANATTA, Regina Maria (Org.). **Educação a Distância no Brasil**. Aspectos históricos, políticos e metodológicos. 3ed. Maringá: Eduem, 2014. p.18.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

\_\_\_\_\_. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 6ª edição. São Paulo: Cortez-Autores Associados, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença**. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245-262, julho/ 2002.

\_\_\_\_\_. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. RBPAE – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Educação e Direito a Educação no Brasil: um Histórico das Constituições**. Minas Gerais: Mazza, 2014.

DELORS, Jacques. **Educação: Um Tesouro a Descobrir** - Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Porto: Edições ASA. ISBN 972-41-1775-8, 1996.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª ed, São Paulo, Atlas, 1995.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Acreditação da educação superior**. LOPEZ SEGRERA, F.; RIVAROLA, DM La universidad ante los desafios del siglo XXI. Asunción: Ediciones y Arte, p. 261-294, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário**. 3.ed. São Paulo, Saraiva: 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições = The quality of education: concepts and definitions / Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.**

DOURADO, Luiz Fernando. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234-252, setembro/2002.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes. **Transformações recentes e debates atuais no campo da Educação Superior no Brasil**. In: Políticas e gestão da Educação Superior Políticas e gestão da Educação Superior. Políticas e gestão da Educação Superior São Paulo: Xamã, 2003. p. 17-30.

FARIA, Elaine Turk. **EAD: desafios e propostas emergentes**. In: FARIA, E. T. (Org.). Educação presencial e virtual: espaços complementares essenciais na escola e na empresa. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

FILATRO, Andréa. **Design instrucional contextualizado: educação e tecnologia**. 2.ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas no 21 - jun de 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em fev/2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Educação Básica no Brasil na década de 1990: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril, 2003.

GADOTTI, Moacir. **A educação contra a educação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984

GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década**. Preal: 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/Master/Downloads/reformas\_educativas\_AL\_balance\_gajardo\_portugues%20(1).pdf> Acesso em: nov/2016.

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GENTILI, Pablo. **O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional**. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, p.113-177.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/ 2001.

KOEPSEL, Eliana Claudia Navarro. **Organização internacional do trabalho (OIT) e banco mundial (BIRD): diretrizes internacionais para a educação (análise crítica)**. Maringá, UEM, 2005. Disponível em: <[http://www.ppe.uem.br/SITE%20PPE%202010/dissertacoes/2005-Eliana\\_Koepsel.pdf](http://www.ppe.uem.br/SITE%20PPE%202010/dissertacoes/2005-Eliana_Koepsel.pdf)> Acesso em jun/2017.

KRAWCZYK; Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. A reforma educacional na América Latina nos anos 90. Uma perspectiva histórico-sociológica. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**. Ano 01. Nº 01, 2010. Disponível em <<http://www.saece.org.ar/relec/revistas/1/art1.pdf>> Acesso em mai/2017

LARA, Ângela Mara de Barros; DIAS, Sheila Grazielle Acosta Dias. **A conferência de Jomtien e suas principais expressões na legislação educacional brasileira da década de 1990: o caso da LDB, do PCN**. 1º Simpósio Nacional de Educação – Cascavel: 2008. Disponível em: <http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/5/Artigo%2003.pdf> Acesso em fev/2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Esquematizado: Igualdade Formal e Material**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LITWIN, Edith. **Educação a Distância: temas para o debate de uma nova agenda educativa**. Porto Alegre, RS, Artmed Editora, 2001. – (p. 1-22).

LOING, Bernard. Escola e tecnologias: reflexão para uma abordagem racionalizada. **Tecnologia Educacional**, v.26, n. 142, p. 40-43, Rio de Janeiro, jul/ago/set., 1998.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da Educação**. São Paulo: Cortez, 1994

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma Contribuição para a Análise de Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARX, Karl. ENGELS, Frederich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Moraes, 1984.

MARX, Karl. **Teses sobre Feuerbach**. 11 ed. Tradução de: José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. **Contribuição para a Crítica da Economia Política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MASCARO, Alysson L. **Estado e forma política**. São Paulo, Boitempo, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Políticas Públicas de Educação a Distância no Brasil**. Brasília, CEAD/UnB, março de 2007. Disponível em: [www.cead.unb.br](http://www.cead.unb.br). Acesso em fev/2017.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processo. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Estado e Terceiro Setor**: uma análise de aproximação. Revista do Serviço Público – RSP. Ano 50, Número 3, Jul-Set 1999. p. 72-91.

MENDONÇA, Camila Tecla Mortean. **O Estado do Conhecimento na Educação Superior a Distância e a Intervenção dos Organismos Internacionais nas Políticas Públicas (2001 a 2014)**. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof.Dra. Maria Luisa Furlan Costa. Maringá, 2016.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. **A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula**. Educar n. 28, p. 179-198, Curitiba: Editora UFPR, 2006.

MORAES, Reginaldo Carmelo Corrêa de. **Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?** Senac, São Paulo: 2001.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

NEVES, José Luiz. **Pesquisa Qualitativa** – características, usos e possibilidade. Cadernos de Pesquisa em Educação, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 2º sem., 1996. Disponível em: [http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/pesquisa\\_qualitativa\\_caracteristicas\\_usos\\_e\\_possibilidades.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf). Acesso em: jun/2017.

NISKIER, Arnaldo. Fundamentos da Educação a Distância. In: \_\_\_\_\_. Educação à Distância: a tecnologia da esperança. São Paulo: Edições Loyola, 1999. p. 49-75.

NOMERIANO, Aline Soares; MOURA, Severina Mátyr Lessa de; DAVANÇO, Sandra Regina. **Expansão do Ensino Superior no Governo Lula da Silva: Prouni, Reuni e Interiorização Das IFES**. 2012. Disponível em: [http://educonse.com.br/2012/eixo\\_13/PDF/11.pdf](http://educonse.com.br/2012/eixo_13/PDF/11.pdf). Acesso em: nov/2017.

NUNES, Ivônio Barros. **A história da EAD no mundo**. IN: LITTO, Frederic, FORMIGA, Marcos (orgs.). Educação a Distância: O estado da Arte. Ed: ABEB, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica**: Gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis-RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Silvana Aparecida Guietti de. **A Formação de Professores no Ensino Superior a Distância: Limites e Possibilidades de Inserção e Ascensão Profissional**. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual

de Maringá. Orientadora: Maria Luisa Furlan Costa. Maringá, 2014.

ONU. <http://www.un.org/en/index.html>. 2017. Acesso em 06/2017.

PINTO, Álvaro Vieira. **O conceito de tecnologia**. 1v. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

POSSOLLI, Gabriela Eyng. **Políticas de educação superior a distância e os pressupostos para formação de professores**. Curitiba: UFPR, 2012. Disponível em: [http://www.ppge.ufpr.br/teses%20d2012/d2012\\_Gabriela%20Eyng%20Possolli.pdf](http://www.ppge.ufpr.br/teses%20d2012/d2012_Gabriela%20Eyng%20Possolli.pdf). Acesso em jun/2017.

PRETI, Oreste. Educação a Distância e globalização: tendências e desafios. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 79, n. 191, p. 19-30, jan./abr.1998.

ROCHA, Marta Mendes de; SILVA, Raquel Gonçalves da. **A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010)**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº16. Brasília, janeiro - abril de 2015, pp. 213-246.

SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SARAIVA, Terezinha. **Educação a Distância no Brasil: Lições da História**. Em Aberto, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996. p. 17-27.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: Enap, v. 2, p. 91-110, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. São Paulo: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia Histórico-crítica: Primeiras aproximações**. São Paulo. Cortez: Autores Associados, 1991.

\_\_\_\_\_. **Educação: do Senso Comum à Consciência Filosófica**. 19 ed. São Paulo: Autores Associados, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed – São Paulo: Cengage Learning, 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed – São Paulo: Cengage Learning, 2015.

\_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. **A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios**. Disponível em <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4054/3321>>. Acesso em dez/2016.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 4ª ed., 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1993, p.195.

SOARES, Rosinethe Monteiro. **Hierarquia das Leis**. 2007. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/15967-15968-1-PB.pdf>>. Acesso em: jul/2017.

SOUZA, C. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In.: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86.

UNESCO. **Open and distance learning: Prospects and Policy Considerations**. 1997. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001107/110752e.pdf> Acesso em mai/2017.

UNESCO. **Informe Final**, Conferência Mundial sobre Educação Superior. Paris: UNESCO, 1998.

\_\_\_\_\_. **Aprendizaje abierto y a distancia**. Consideraciones sobre tendencias, políticas y estrategias. 2002. Disponível em: [www.unesco.cl/port/atematica/formdesarrdocente/docdig/index.act](http://www.unesco.cl/port/atematica/formdesarrdocente/docdig/index.act). Acesso em mai/2017.

\_\_\_\_\_. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009**: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Paris: Unesco, 2009. Disponível em: <http://aplicweb.feevale.br/site/files/documentos/pdf/31442.pdf>. Acesso em: fev/2017.

\_\_\_\_\_. **World Conference on Higher Education 2009 - Final Report**. Paris, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189242e.pdf> Acesso em: fev/2017.

\_\_\_\_\_. <http://en.unesco.org/themes/education-21st-century>. 2017. Acesso em 06/2017.

WARNER, Jeroen. Multi-Stakeholder Platforms: integrating society in water resource management?. **Revista Ambiente e Sociedade**. Vol. VIII. Número 2. Jul/Dez. 2005.