



ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA E OS DESAFIOS DA QUALIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Dayane Horwat Imbriani de Oliveira

Maria Luisa Furlan Costa

Ana Paula de Souza Santos

RESUMO. Implementada inicialmente para suprir a demanda de formação profissional de professores da Educação Básica, a EaD tem se consolidado no ensino brasileiro, principalmente no Ensino Superior. O processo de regulamentação teve início com seu reconhecimento pelo artigo 80 da lei que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. O artigo vem sendo normatizado por distintos documentos desde então. Houve, ainda, uma crescente formalização das discussões referentes à qualidade nesta modalidade, desde o ano de 2002, onde os documentos oriundos desse contexto se desdobraram como instrumento norteador na elaboração da proposta dos cursos na modalidade EaD. Este trabalho tem por intuito promover uma revisão dos principais marcos regulatórios da EaD com foco nas considerações sobre os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância.

Palavras-chave: EaD. Ensino superior. Qualidade.

ABSTRACT. Distance higher education and quality challenges: Public Implementation Policies.

Initially implemented to supply the demand for professional training of Basic Education's teachers, Distance Education has been consolidated in Brazilian education, mainly in Higher Education. The regulatory process started with its recognition by article 80 of the law that established the Education Guidelines and Bases, in 1996. The article has been standardized by different documents since then. There has also been an increasing formalization of discussions regarding quality in this modality, since 2002, where the documents originating from this context unfolded as a guiding instrument in the preparation of the proposal for courses in distance education. This work aims to promote a review of the main regulatory frameworks of Distance Education with a focus on considerations on the Quality References for Higher Distance Education.

Keywords: Distance Education. Higher Education. Quality.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo é um recorte da dissertação de mestrado da primeira autora, com orientação e expansão fundamentadas nas discussões do Grupo de Pesquisa em Educação a Distância e Tecnologias Educacionais (GPEaDTEC) da Universidade Estadual de Maringá, além de revisão e formatação das demais coautoras para apresentação nesse evento. Com o objetivo de construir reflexões sobre o crescimento e expansão da Educação a Distância (EaD), especialmente aos aspectos relacionados à sua prática no Ensino Superior, evidenciando sua trajetória por meio das políticas públicas que corroboraram para sua formulação, implementação e avaliação da qualidade enquanto modalidade de ensino que promove educação, a fim de contribuir com a formação pessoal e profissional dos brasileiros.

Procuramos refletir, também, acerca das Políticas Públicas e legislação da EaD no Brasil, enfatizando quais caminhos foram delineados para que essa modalidade fosse reconhecida legalmente e quais instrumentos marcam os aspectos regulatórios dessa forma de fazer educação no que se refere às questões de qualidade presentes nesses desdobramentos.

2. CRESCIMENTO E EXPANSÃO

A Educação a Distância no Brasil construiu, e ainda constrói, ao longo de sua trajetória como modalidade educacional reconhecida e respeitável, relações importantes e amplamente comprometidas com o desenvolvimento da formação humana, bem como capacitação profissional contínua de muitos brasileiros.

De acordo com Caetano, Costa e Quaglia (2014, p.1099), nossa nação é caracterizada pelas “fortes diferenças sociais, culturais e econômicas, fator que incentiva o debate no âmbito acadêmico e político sobre o papel das instituições de Ensino Superior e a crescente oferta de ensino na modalidade a distância”. Nosso país que tem dimensões continentais, enfrenta há muitos anos uma luta que visa permitir o acesso ao Ensino Superior para muitos sujeitos que ainda não tiveram essa oportunidade de ampliar sua formação, a qual corrobora para melhorias pessoais e sociais desses indivíduos e para a sociedade como um todo.

O Ensino Superior à Distância no Brasil começa a ser ofertado a partir do marco regulatório da educação brasileira que é a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, especialmente por meio da indicação de que todos os professores da Educação Básica deveriam ter formação superior. Tal indicação foi feita, de acordo com Zanatta (2014), após a preocupante constatação fundamentada em dados divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), de que um grandioso número, estimado como superior a 800.000 professores da Educação Básica, não possuía curso superior no ano da promulgação da lei.

Mediante as exigências da LDB (1996), o Ministério da Educação demonstrou a preocupação em atender ao que foi proposto no que diz respeito à formação dos professores. Foi observado, então, que as vagas dos cursos de graduação na modalidade presencial não eram suficientes com a demanda de professores que precisavam completar sua formação.

Inicialmente, o MEC dedicou atenção e prioridade à Educação a Distância, como modalidade regular e regulamentada pela mesma lei, especificamente, no que tange a possibilidade de aprovar e certificar cursos de graduação nesta modalidade, a princípio com objetivo de oportunizar a atualização curricular dos profissionais da educação.

Nos primórdios de sua consolidação, nos anos posteriores ao reconhecimento da modalidade mediante a Lei nº 9.394/96, a explosão do número de vagas na EaD apontava um crescimento significativo do acesso ao Ensino Superior. Conforme nos apresenta Alonso (2010):

Se no ano de 2000 o INEP anunciava a existência de 10 cursos de graduação, em 2003 esse número era de 52, atendendo a cerca de 50 mil alunos. Em 19 de dezembro de 2006 o INEP noticiava que, entre os anos de 2003 a 2006, houve aumento de 571% de cursos a distância e de 371% dos matriculados nessa modalidade. Em 2005 os alunos da EaD representavam 2,6% do universo dos estudantes no nível superior. Já em 2006 essa participação fora aumentada para 4,4%. Dados do Censo do Ensino Superior de 2007 indicaram que a graduação a distância era oferecida por 97 instituições, com o número de vagas aumentado em 89,4% em relação a 2006, totalizando 369.766 matrículas. Isto representava 7% do total de matrículas dos cursos de graduação [...] (ALONSO, 2010, p. 1324).

Azevedo e Costa (2018) discutem os processos de democratização do conhecimento tendo como aliada nessa caminhada a Educação a Distância, enquanto modalidade adequada à dinâmica social da atualidade. Os autores afirmam que ao assinalar a EaD como modalidade democratizante de acesso ao conhecimento devemos compreendê-la como uma “verdadeira aliança entre o mundo digital (intangível) e o mundo do livro (palpável) [...]” (AZEVEDO; COSTA, 2018, p. 152); aproximando, assim, as considerações de que as interações que permeiam o processo de ensino e aprendizagem na EaD utilizam os recursos tecnológicos e suas infinitas possibilidades de desempenho.

Reconhecemos que o inquestionável desenvolvimento tecnológico da sociedade atual proporcionou a essa modalidade ferramentas que muito contribuíram para um crescimento exponencial. É pertinente a assertiva de Kenski (2003), quando considera que

as tecnologias existentes em cada época, disponíveis para utilização por determinado grupo social, transformaram radicalmente as suas formas de organização social, a comunicação, a cultura e a própria aprendizagem (KENSKI, 2003, p. 2).

O cenário tecnológico que envolve a sociedade contemporânea é notado em âmbito educacional, pois podemos perceber que os avanços alcançados advindos desse cenário são influenciadores nos aspectos educacionais, visto que os movimentos percorridos pela sociedade acontecem mediante a interação de diversos contextos, sendo eles políticos, sociais, econômicos e/ou culturais.

No que diz respeito às práticas de Ensino Superior à distância no Brasil, concordamos com as inferências de Costa (2014), quando a autora destaca que

novas tecnologias têm sido utilizadas e novos resultados alcançados, enriquecendo cada vez mais, a história da EaD no Brasil que tem como uma de suas bandeiras a democratização do acesso ao ensino público, gratuito e de qualidade (COSTA, 2014, p. 18).

Para mais, nos atentamos às realidades permeadas por desigualdades sociais e às questões que envolvem a extensão territorial que são características predominantes em nosso país. Por isso, em paralelo ao desenvolvimento tecnológico, defendemos a necessidade de discutirmos a evolução da modalidade em uma perspectiva que abarque as políticas públicas

educacionais com o objetivo de “reconhecimento da educação como direito, nos desafios da sua oferta e organização e nos conflitos decorrentes da busca por qualidade” (SOUZA, 2016, p. 86).

Com o intuito de delinear um debate acerca das temáticas que perpassam os caminhos dessa busca por uma qualidade na educação, julgamos necessário ter claro que “a garantia de qualidade passa, necessariamente, por um processo de discussão sobre aspectos históricos, legais e metodológicos que marcam a história da Educação a Distância no Brasil” (COSTA, 2014, p. 18).

2.1 Políticas Públicas e legislação da EaD no Brasil: em foco a qualidade

Realizamos uma delimitação acerca das discussões que envolvem especificamente as políticas públicas e legislação para o Ensino Superior à distância no Brasil e, por isso, partimos da compreensão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394 de 1996, que em seu art. 80 desencadeou o processo de reconhecimento da Educação a Distância como modalidade educativa.

Em suas disposições gerais, a LDB outorga que o “poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada” (BRASIL, 1996, p. 50).

O referido artigo 80 nos permite ter clareza das especificidades em relação à modalidade de ensino que, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), carece de mais esforços no que diz respeito à necessidade de normatizar essa forma de fazer educação vigente no sistema educacional. A lei sustenta que as instituições que oferecerem a EaD serão credenciadas pela União, a qual regulamentará requisitos para exames e registro dos diplomas. Ainda, a normatização dos programas de EaD será realizada pelos sistemas de ensino, que responderão pela produção, controle e avaliação destes. Por fim, no § 4º, ressalta-se o caráter diferenciado da modalidade no que diz respeito à sua transmissão em canais de comunicação.

O marco do reconhecimento da Educação a Distância, como uma forma de interpretar a educação em um modo diferente de fazer – a distância, isto é, em tempo e lugar diferentes – apresenta novas demandas. De acordo com Costa (2010a, p. 93), o processo de reconhecimento da EaD “passa a exigir uma definição de políticas e estratégias para sua implementação e consolidação nas mais diversas Instituições de Ensino Superior (IES) do País”.

Após o importante marco de reconhecimento da modalidade, considerando o propósito de aperfeiçoamento da oferta e busca pela garantia de qualidade de ensino, diversos decretos foram publicados com o objetivo de regulamentar os conteúdos dispostos inicialmente pela Lei nº 9.394/96. Destacamos aqui os primeiros decretos: o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 e o Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, pois consideramos pertinente evidenciá-los por esses contribuírem com a edificação da história do reconhecimento da modalidade a distância e suas especificidades no Brasil.

O seguinte quadro descreve qual o escopo dos primeiros decretos mencionados. A compilação das questões principais nos permite apreciar os intentos do Estado no que diz respeito a regulação da modalidade a distância, após o primeiro marco regulatório, que desencadeou o processo de reconhecimento da EaD:

Quadro 1 – Primeiros decretos que abarcam a EaD

DECRETO	ESCOPO
nº 2.494 de 10 de fevereiro de 1998	Regulamentar o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre aspectos específicos da operacionalização da EaD. Contemplando autorização, avaliação, credenciamento, matrículas e certificação. Menciona o ensino fundamental para jovens e adultos, ensino médio, educação profissional e graduação. A pós-graduação (lato sensu e stricto sensu) são outorgadas a legislação específica.
nº 2.561, de 27 de abril de 1998	Alterar a redação dos Art. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. A alteração do art. 11 concerne na correção do texto final do artigo, acrescentando a palavra “dos” antes de “demais sistemas”. Os artigos 11 e 12 esclarecem que a responsabilidade dos atos de credenciamento de programas de Educação a Distância para o ensino básico, para a educação de jovens e adultos, para a educação profissional de nível tecnológico e Ensino Superior de instituições vinculadas ao sistema federal e demais sistemas é do Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Fonte:(BRASIL, 1998a; BRASIL, 1998b – elaborado pelas autoras, 2020).

As primeiras iniciativas com a intenção de formalizar discussões a respeito da qualidade na oferta de cursos na modalidade a distância, foram realizadas por Carmen Moreira de Castro Neves. A autora foi responsável pela publicação do texto intitulado “Critérios de Qualidade para a Educação a Distância”, escrito pela primeira vez em 1997 e publicado oficialmente em 1998:

Ao elaborar a primeira versão deste documento em 1998 e publicá-lo na página do MEC, meu propósito era o de aprofundar um primeiro texto escrito em 1997 e publicado na revista Tecnologia Educacional nº 144/98, da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional – ABT, bem como o de colher sugestões para seu aperfeiçoamento e de subsidiar discussões mais pragmáticas sobre elaboração de projetos de cursos à distância (NEVES, 2003, p. 02).

A ausência de um documento norteador a respeito da Qualidade dos cursos ofertados no Ensino Superior à distância no Brasil instigou discussões incipientes acerca dessa temática. Dessa forma, verificamos que os debates sistematizados com o intuito de fixar um “[...] referencial de qualidade para a Educação Superior a distância, nascem com a Portaria Ministerial 335 (2002), que constituía uma comissão de especialistas [...]” (SERRA; OLIVEIRA; MOURÃO; 2013, p. 6).

A comissão instituída em 2002 era composta por dez representantes do MEC e por onze docentes e especialistas externos. Essa comissão tinha como finalidade contribuir com o processo de elaboração de uma proposta de alteração das normas que regulamentavam a oferta de Educação a Distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do Ensino Superior à distância (BRASIL, 2002).

O trabalho da comissão de 2002 foi muito importante para organizar e reconhecer os debates acerca da EaD, que estava naquele momento consolidando-se como modalidade necessária para atender a demanda de quantidade de pessoas que tinham a intenção de cursar uma graduação. Os trabalhos da comissão eram fundamentados na premissa de:

[...] contribuir para o estabelecimento de um novo quadro normativo, orientador dos procedimentos de supervisão e avaliação, sintonizado com o potencial de contribuição das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) a novas metodologias de ensino, em uma perspectiva de expansão com flexibilidade da oferta e melhoria da qualidade da Educação Superior (BRASIL, 2002, p. 4).

Após a divulgação do relatório antes exposto, um documento norteador que deveria ser considerado na criação de projetos de cursos de graduação a distância foi publicado pelo MEC:

O relatório dessa comissão gerou, em 2003, o primeiro documento norteador do tema, que em função dos aperfeiçoamentos da legislação e das dinâmicas próprias do setor, especialmente no que tange ao uso de novas tecnologias de informação e comunicação, sofreu alterações (SERRA; OLIVEIRA; MOURÃO, 2013, p. 6).

Em 2003, a EaD apresentava ainda um cenário em perspectivas de reconhecimento e regulamentação. Mas, avançando com a intenção de buscar mais qualidade à complexidade e abrangência de um curso a distância.

[...] de modo a orientar as iniciativas de Educação a Distância e qualificar os procedimentos, foi elaborado os “Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância”. Com o objetivo definir princípios, diretrizes e critérios para as instituições que oferecem cursos nesta modalidade (BORHZ; SANTOS, 2016, p. 3).

Isto posto, o primeiro documento intitulado Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância (BRASIL, 2003) recebeu os direitos autorais de Carmen Moreira de Castro Neves, então Diretora de Política de Educação a Distância, membro representante do MEC na comissão instituída em 2002 para assessorar a extinta Secretaria de Educação a Distância (SEED) naquele momento.

Esse documento de 2003 tinha o “objetivo de servir de orientação para alunos, professores, técnicos e gestores na busca por maior qualidade na modalidade a distância” (SOUZA, 2012, p. 82), pois era considerado um instrumento norteador na elaboração da proposta dos cursos na modalidade EaD. Assim, as instituições deveriam observar em seus projetos de cursos, os itens abaixo sintetizados:

- Compromisso dos gestores: cabe ao gestor coordenar a elaboração dos projetos dos cursos EaD, atentando-se especialmente às questões de: Preparação e contratação de pessoal; Aquisição de infra- estrutura tecnológica; Produção de materiais didáticos; Desenvolvimento de sistemas de comunicação; Monitoramento e gestão; Implantação de polos descentralizados; Preparação da logística de manutenção e de distribuição de produtos.
- Desenho do projeto: deve respeitar a flexibilidade possibilitada pela organização dinâmica da modalidade atendendo ao tempo necessário para a integralização de currículos propostos. Para ofertar cursos ou programas a distância com qualidade, as instituições deverão conhecer a legislação de Educação a Distância e todos os instrumentos legais. O desenho do projeto deve providenciar suporte pedagógico, técnico e tecnológico aos alunos e aos professores/tutores e técnicos envolvidos no projeto, durante todo o desenrolar do curso, de forma a assegurar a qualidade no processo (BRASIL, 2003, p.7).

- Equipe profissional multidisciplinar: aborda a relevância dos profissionais que atuam na modalidade a distância, evidenciando seu compromisso e responsabilidade sobre a qualidade na oferta dos cursos. Importa destacar a concepção do documento que diz “educação se faz com e para pessoas” (BRASIL, 2003, p.8). Os verbos de ação que contemplam os requisitos da equipe profissional multidisciplinar no projeto do curso em EaD são, respectivamente: estabelecer; selecionar; identificar; definir; elaborar; apreciar; motivar, orientar, acompanhar e avaliar (os alunos); auto avaliar-se; fornecer; apresentar; considerar; indicar e estabelecer. O agrupamento dos verbos nos permite verificar a forte responsabilidade que a equipe profissional em EaD assume.
- Comunicação/ Interação entre os agentes: apresenta tópicos que corroboram para assegurar como será a comunicação entre os agentes dessa modalidade, principalmente nas relações entre aluno-professor ao longo do processo de ensino-aprendizagem, oportunizando uma reflexão sobre a disseminação do uso das mais diversas tecnologias disponíveis naquele contexto. Requer que as ações de comunicação/interação se realizados presencialmente sejam comunicados anteriormente, com a intenção de explicitar a estratégia que será empregada para realização desses momentos.
- Recursos Educacionais: A disposição de vários recursos educacionais pode ser empregada nos projetos de cursos à distância, uma vez que não há um único modelo de EaD. A combinação de diversos recursos, como por exemplo, material impresso, vídeos, programas televisivos, radiofônicos, videoconferências, páginas Web e outros, contribui muito para que o objetivo de estar à disposição do aluno a maior quantidade de conteúdos possível.
- Infraestrutura de apoio: recomenda que a quantidade de infraestrutura material seja proporcional à quantidade de alunos. Esclarecendo que infraestrutura material são equipamentos, tais como, televisão, videocassetes, audiocassetes, fotografias, impressoras, linhas telefônicas e outros. Assim, o projeto do curso deverá estabelecer quais procedimentos serão constantemente realizados com a finalidade de garantir que esses recursos estarão continuamente disponíveis aos alunos.
- Avaliação contínua e Abrangente: observa que um curso a distância deverá ser avaliado em diversos aspectos, de forma sistemática, contínua e abrangente. O aluno e o curso como um todo, incluindo os profissionais que atuam nos cursos nessa modalidade, são as duas grandes dimensões que devem ser contempladas nas avaliações.
- Convênios e parcerias: certifica que a institucionalização de um curso a distância não é um processo rápido e fácil. Por isso, atesta que as instituições podem firmar convênios, parcerias e acordos, com instituições nacionais ou estrangeiras desde que comprove tecnologia utilizada para viabilizar a oferta de um curso na modalidade EaD.
- Transparência nas informações: destaca a importância de que toda a publicidade e editais dos cursos ofertados na modalidade a distância tragam informações claras sobre os requisitos para estudar na modalidade, visto que a maior parte da taxa de evasão acontece justamente porque os ingressantes não conhecem evidentemente a realidade e exigências dos cursos EaD. Informações sobre o número de horas que precisam ser dedicadas semanalmente aos estudos, custos, materiais que estarão disponíveis e prazos limites proporcionam maior segurança ao estudante que estuda na modalidade a distância.

- Sustentabilidade financeira: Uma projeção de custos realista deve estar presente na projeção do desenho dos cursos da Educação a Distância, para que um planejamento seja estabelecido com segurança, a fim de evitar intempéries que resultem na suspensão do curso antes de finalizado.

Em 19 de dezembro de 2005, foi promulgado o Decreto nº 5.622 que revogou as considerações presentes nos Decretos nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 e 2.561, de 27 de abril também 1998. O Decreto nº 5.622/05 teve como finalidade estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional nas questões relacionadas ao credenciamento e funcionamento dos cursos na modalidade a distância, naquele momento da história em nosso país (BRASIL, 2005).

Destacamos o conteúdo do artigo sete do Decreto nº 5.622/05 que estabeleceu a competência de padronizar as normas de credenciamento, renovação de credenciamento, autorização, renovação de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos ofertados na modalidade EaD ao MEC em regime colaborativo entre os seus órgãos, com a finalidade de padronização de normas e procedimentos (BRASIL, 2005). A seguir está transcrito o parágrafo único desse artigo que faz menção aos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância:

Parágrafo único. Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser **pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância**, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino (BRASIL, 2005, p. 2 - grifo nosso).

Em sequência, no ano de 2006, mediante a constatação da necessidade de melhorias de alguns dispositivos do então Decreto vigente o nº 5.622/05, foi deliberado o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 que dispõe sobre o exercício do Estado nas funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação na modalidade presencial e a distância. Apesar desse documento estar revogado pelo corrente Decreto nº 9.057 de 25 de maio de 2017, registramos a atenção às discussões de qualidade que ao longo de todo o texto é abrangido, demonstrando o que se expõe nos incisos do Art. 1º:

§ 1º. A regulação será realizada por meio de atos administrativos autorizativos do funcionamento de instituições de Educação Superior e de cursos de graduação e sequenciais.

§ 2º. A supervisão será realizada a fim de zelar pela conformidade da oferta de Educação Superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável.

§ 3º. A avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de **promover a melhoria de sua qualidade** (BRASIL, 2006 - grifo nosso).

No ano seguinte ocorreu a publicação da Portaria Normativa Nº 2, de 10 de janeiro de 2007 (atualmente revogada), a qual expressava as orientações sobre os procedimentos de regulação e avaliação da Educação Superior na modalidade a distância. Nessa portaria, destacamos dois artigos e incisos que mencionam os Referenciais de Qualidade. No segundo inciso do primeiro artigo:

O pedido de credenciamento para EAD será instruído com os documentos necessários à comprovação da existência de estrutura física e tecnológica e recursos humanos adequados e suficientes à oferta da Educação Superior a Distância, conforme os requisitos

fixados pelo Decreto nº 5.622, de 2005 e os **Referenciais de Qualidade** próprios (BRASIL, 2007, p.1 - grifo nosso).

Consta, ainda, no quarto inciso do segundo artigo que:

O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os **Referenciais de Qualidade**, além do comprovante de recolhimento da taxa de avaliação in loco, nos art. 1º, § 4º (BRASIL, 2007, p. 2 - grifo nosso).

Netto, Giraffa e Faria (2010) teceram significativas considerações a respeito dos cursos de graduação a distância pautados na premissa do desafio da qualidade. Nesse texto, elas enfatizam a presença dos Referenciais de Qualidade na Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007 e concluem que “esse documento é um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público” (NETTO; GIRAFFA; FARIA, 2010, p. 74).

Ainda em 2007, os Referenciais de Qualidade para cursos à distância (2003), de acordo com Serra, Oliveira e Mourão (2013), foram submetidos à consulta pública com a participação de especialistas da área, universidades e da sociedade em geral.

Após essa consulta pública, foi publicado em junho de 2007 a versão preliminar do documento Referenciais de Qualidade com foco na oferta de graduação e especialização. Fundamentada na necessidade de acompanhar o contexto permanente da política de expansão da Educação Superior no país, além de considerar fundamental a definição de princípios, diretrizes e critérios, a versão final do documento foi publicada em agosto de 2007.

Os Referenciais de Qualidade são utilizados para orientar as Instituições de Ensino Superior (IES) na implementação de cursos na atualidade e, ainda que não possua força de lei, o documento é considerado fundamental na construção do desenho dos projetos pedagógicos dos cursos de graduação ofertados na modalidade a distância. Trata-se de um texto de política regido para “dar subsídios aos atos legais do Poder Público no que se referem aos processos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância” (COSTA, 2010a, p. 96).

Mainardes (2006), ao discutir sobre as formulações de uma política define que os textos políticos são caracterizados como representantes da política pública. “Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeo, etc” (MAINARDES, 2006, p. 52).

O documento intitulado Referencias de Qualidade para Educação Superior a Distância do Brasil é considerado texto de política, e corrobora para que a política de expansão e acesso ao Ensino Superior no Brasil aconteça alicerçada nos princípios de qualidade que são preconizados na leitura das entrelinhas do documento. Nessa perspectiva, Costa (2010b) assevera que os Referenciais de Qualidade buscam, além disso, minimizar a precarização da Educação Superior e a oferta indiscriminada de cursos que não atendam às diretrizes estabelecidas para essa modalidade de ensino.

Ademais, o Decreto nº 6.303, que foi publicado em 12 de dezembro de 2007, tinha o objetivo de dispor 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 (BRASIL, 2007b). O decreto fazia menção aos Referenciais de Qualidade no Art. 10, §4º, indicando ser necessário observar o texto do documento, nos processos de aditamento.

Encerrando o ano de 2007, no que diz respeito à legislação que abarcava o documento, instituído para definir os Referenciais de Qualidade na modalidade EaD, destacamos a publicação da portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. No capítulo VI, que tratava das disposições peculiares aos processos de credenciamento, autorização e reconhecimento para oferta de Educação a Distância, no artigo nº 45, § 3º, há uma menção aos Referenciais de Qualidade, quando o texto explica que caso a sede da instituição venha a ser utilizada para a realização da parte presencial dos cursos à distância, deverá se submeter a avaliação *in loco*, observados os **Referenciais de Qualidade** exigíveis dos polos (BRASIL, 2007c).

O artigo nº 46 da mesma portaria versa sobre o processo de credenciamento e seus desdobramentos e em dois momentos destaca que os Referenciais de Qualidade deveriam ser observados e seus requisitos atendidos a fim de propiciar a comprovação da existência de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados e suficientes à oferta de cursos na modalidade a distância (BRASIL, 2007c).

Ainda, no artigo nº 60 são estabelecidos os requisitos que devem ser atendidos, caso a instituição que já ofereça cursos na modalidade a distância solicite o pedido de ampliação da abrangência de atuação e, mais uma vez, observamos a preocupação da legislação em garantir que esses processos fossem realizados pautados em conformidade ao que se encontra no documento Referenciais de Qualidade.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizarmos a revisão dos principais marcos regulatórios da EaD com foco nas considerações sobre os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, pudemos observar que a formalização desses referenciais vem sendo trilhada em consonância à da própria modalidade educacional.

Entendemos que o norteamento dos critérios de avaliação da qualidade no ensino superior à distância constitui e fortalece a modalidade como política pública educacional. Assim, diante do caráter democratizante da EaD, esse processo oferece perspectivas de garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação e Sociedade**, 31(113),1319-1335, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/14.pdf> Acesso em: fev/2019.

AZEVEDO, M. L. N. de; COSTA, M. L. F. Democratização do conhecimento e educação a distância. In: MILL, D. (org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas, SP: Papirus, 2018.

BOHRZ, R.; SANTOS, J. K. de F. O percurso histórico em torno das novas diretrizes e normas nacionais para a oferta de cursos de educação superior na modalidade EaD. **CINTED-UFRGS Novas Tecnologias na Educação**. v. 14 No 2, dezembro, 2016.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) no 9394, de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27933, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Decreto no 2.494**, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei no 9.394/96). Brasília, DF: MEC, 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Decreto no 2.561**, de 27 de abril de 1998. 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 no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: MEC, 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2561.html. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Relatório da Comissão assessora para educação superior a distância. **Portaria MEC nº 335**, de 6 de fevereiro de 2002. Brasília, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>. Acesso em: abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância. NEVES, C. M. de C. **Referenciais de Qualidade para cursos a distância**. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ReferenciaisQualidadeEAD.pdf>. Acesso em: mai. 2019.

BRASIL, Ministério da Educação. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_dec5622.pdf. Acesso em: mar. 2019

BRASIL. **Decreto nº 5.773**, de 9 de maio de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>. Acesso em: mar.2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 2**, de 10 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>. Acesso em: dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.303**, de 12 de dezembro de 2007b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6303-12-dezembro-2007-566386-publicacaooriginal-89961-pe.html>. Acesso em: dez. 2018.

BRASIL. **Portaria normativa nº 40**, de 12 de dezembro de 2007c. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/legislacao/2007/portaria_40_12122007.pdf. Acesso em: dez. 2018.

CAETANOL, C. B. R. C.; COSTA, M. L. F.; QUAGLIA, I. **Políticas públicas na educação e educação a distância: estratégia para a democratização do acesso ao ensino superior**. Florianópolis, 2014.

COSTA, M. L. F. **Políticas públicas para o ensino superior à distância e a implementação do sistema universidade aberta do Brasil no estado do Paraná**. 186f. Tese (Doutorado em Educação Escolar). Universidade Estadual paulista “Júlio de Mesquita filho”. Orientadora: Profa Dra Maria Teresa Miceli Kerbauy. Araraquara, 2010a.

COSTA, M. L. F. Políticas Públicas para o Ensino Superior a Distância: a qualidade dos cursos de graduação em questão. In: AZEVEDO, M. L. N. de (Org). **Política Educacional Brasileira**. Maringá: Eduem, 2010b.

COSTA, M. L. F. Educação a distância no Brasil: perspectiva histórica. In: COSTA, M. L. F.; ZANATTA, R. M. (Org.). **Educação a distância no Brasil: aspectos históricos, legais, políticos e metodológicos**. Maringá: Eduem, 2014. p. 11-20.

KENSKI, V. M. Aprendizagem mediada pela tecnologia. **Revista diálogo educacional**, v. 4, n. 10, 2003. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/6419/6323> Acesso em: abr. 2019.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

NETTO, C.; GIRAFFA, L.; FARIA E. **Graduações a distância e o desafio da Qualidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

SERRA, A. R. C.; OLIVEIRA, F. B. de O., MOURÃO, L. Gestão da educação a distância: um modelo de avaliação à luz dos Referenciais de Qualidade do MEC. **Interletras**, volume 3, Edição número 17, abril/ setembro, 2013.

SILVA, F. C. N. da. A evolução dos Referenciais de Qualidade para a EAD. In: SANCHES, F. (Org.). **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**. 4a. Ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2008. p.145-155.

SOUZA, C. S. B. N. de. **Avaliação da Qualidade dos cursos de graduação a distância: Reflexões acerca do contexto brasileiro**. 215f. Tese (Doutorado em educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Orientador: Profa Dra Lucia Maria Martins Giraffa. Porto Alegre, 2012.

SOUZA, Â. R. de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**. vol. 1, n. 1, janeiro-junho, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Angelo_De_Souza/publication/324907560_A_politica_educacional_e_seus_objetos_de_estudo/links/5aea679845851588dd8288ee/A-politica-educacional-e-seus-objetos-de-estudo.pdf Acesso em: mar. 2019.

ZANATTA, R. M. Educação a distância no Brasil: aspectos legais. In: COSTA, M. L. F.; ZANATTA, R. M. (Org.). **Educação a distância no Brasil: aspectos históricos, legais, políticos e metodológicos**. Maringá: Eduem, 2014. p. 21-37.