

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS – UEG  
CAMPUS DE CIÊNCIAS SÓCIO – ECONÔMICAS E HUMANAS

MESTRADO INTERDISCIPLINAR EM EDUCAÇÃO, LINGUAGEM E TECNOLOGIAS

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:  
PROCESSOS EDUCATIVOS, LINGUAGEM E TECNOLOGIAS

**CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: as contribuições do Conselho  
Federal de Educação (1962 - 1994) e do Conselho Nacional de Educação  
(1995 - 2014)**

LÍVIA SOARES DE LIMA SOUSA

Anápolis - GO

2016

LÍVIA SOARES DE LIMA SOUSA

**CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: as contribuições do Conselho  
Federal de Educação (1962 - 1994) e do Conselho Nacional de Educação  
(1995 - 2014)**

Dissertação apresentada ao Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás – UEG, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, Linguagem e Tecnologias.

**Área de concentração:** Processos Educativos, Linguagem e Tecnologias.

**Linha de pesquisa:** Educação, Escola e Tecnologias.

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

Anápolis-GO

2016

**CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: as contribuições do Conselho  
Federal de Educação (1962 - 1994) e do Conselho Nacional de Educação  
(1995 - 2014)**

Esta dissertação foi considerada aprovada para a obtenção do título de Mestre em Educação, Linguagem e Tecnologias pelo Programa de Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás – UEG, em 01 de fevereiro de 2016.

**Banca examinadora:**

---

**Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima (Universidade Federal de Goiás e professora colaboradora da Universidade Estadual de Goiás – UEG)**

Orientadora / Presidente

---

**Profa. Dra. Mirza Seabra Toschi (Universidade Estadual de Goiás – UEG)**

Membro interno

---

**Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira (Universidade Federal de Goiás - UFG)**

Membro externo

Anápolis-GO, 1º de fevereiro de 2016.

*À minha mãe (in memoriam) por continuar me inspirando mesmo em sua ausência.*

*Aos meus avós quem me deram a formação para ser quem sou hoje.*

*Ao meu marido, companheiro e incentivador.*

*Aos profissionais da educação, sobretudo de EaD, por não desistirem de construir uma  
educação pública, democrática e de qualidade.*

## AGRADECIMENTOS

*"Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe."  
(Clarice Lispector)*

A satisfação com conclusão deste projeto tem dimensões maiores que as páginas aqui escritas. Para tanto, minha caminhada não foi solitária até aqui, por isso, acredito ter chegado a caminhos que antes me pareciam tão distantes. Neste espaço venho demonstrar a minha gratidão aos que estiveram comigo compartilhando desse momento único e marcante na minha vida pessoal, e na construção da minha carreira docente. Assim, agradeço:

À Deus, por ter me conduzido até aqui.

Ao meu marido, Pedro Henrique Sousa, minha gratidão por ser incentivador e co-autor dos meus projetos. Sem seu incondicional apoio, compreensão e estímulo eu não teria chegado até aqui. Obrigada por caminhar comigo, e assim irmos mais longe.

Aos meus avós, cuja distância física nos separa e, durante esse período, as ligações e os encontros foram restritos, meu amor e gratidão por vocês serão eternos. Amo vocês!

À minha amiga e orientadora professora Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima. Dani, como te agradecer? Sem palavras... ter você como orientadora da minha vida profissional e acadêmica é um privilégio. Mesmo dividida em tantas tarefas sempre esteve presente, seja para corrigir ou para sorrir, ou fazendo ambas as coisas juntas. Seu profissionalismo me inspira!

Aos professores, Dra. Mirza Seabra Toschi e Dr. João Ferreira de Oliveira, por contribuírem com esta pesquisa. Suas colocações e correções na qualificação foram fundamentais para a conclusão deste estudo. Em especial, ao cuidado do professor Dr. João Ferreira de Oliveira, que ainda no projeto deste trabalho indicou à ida ao CNE em busca de publicações anteriores a 1995, o que proporcionou um diferencial na proposta deste estudo, com a inclusão de dados quase inéditos do CFE para a EaD.

Aos meus tios: Daniel e Zulene Lima, Eunice Soares, Lúcia Duarte e Antônio Ambrósio, Noeme Soares que se preocuparam comigo e por terem sido incentivadores nesse projeto, compreendendo a importância do mesmo para mim. Aos meus primos que, cada um de uma maneira, demonstrou apoio e orgulho por me ver "fazer mestrado".

Ao meu pai, por seu amor e por se orgulhar das minhas conquistas!

Às minhas amigas: Camila Sidrim, Jaqueline Damasceno e Vanessa Leal, pela disposição em me ouvir, em me acolher e vibrarem comigo sempre! E, durante o mestrado, se preocuparam comigo me dando apoio e compressões necessárias, como também perdoadando minhas ausências.

Aos professores, colaboradores e colegas do MIELT, em especial Emanoela Celestino e Kelly Ruas, pelos momentos de trocas acadêmicas, por compartilharmos juntas deste momento, entre angústias e alegrias.

Não querendo generalizar, porém também não querendo esquecer, agradeço a todos que participaram comigo deste momento, pelo simples partilhar dos sentimentos.

Ao CNE, em especial ao corpo técnico, na figura de Rute Augusta (*in memoriam*), pela disposição e satisfação em me atender na fase de coleta de dados na biblioteca do CNE.

À UEG (de julho/2014 a junho/2015) e FAPEG (de agosto/2015 a fevereiro/2016) por serem as duas instituições de fomento durante esta pesquisa, proporcionando minha integral dedicação a ela.

*"A alegria está na luta, na tentativa,  
no sofrimento envolvido e não na vitória  
propriamente dita."*

*Mahatma Gandhi*

## RESUMO

SOUSA, Livia Soares de Lima. *Constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil: as contribuições do Conselho Federal de Educação (1962 - 1994) e do Conselho Nacional de Educação (1995-2014)*. 2016. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação Linguagem e Tecnologias). Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, Goiás, 2016.

Orientador (a): Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Defesa: 1º de fevereiro de 2016

Esta dissertação está vinculada à Linha de Pesquisa “Educação, Escolas e Tecnologias” do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Educação, Linguagens e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás (UEG). O objetivo geral é analisar em que medida os atos normativos do Conselho Federal de Educação (CFE) e do Conselho Nacional de Educação (CNE) contribuíram para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada por meio da pesquisa bibliográfica e documental, cujos dados foram coletados na biblioteca do CNE, especificamente na revista *Documenta* e nos arquivos digitais disponibilizados pelo órgão. Foram consultados atos normativos (resoluções, pareceres e indicações) que se destinam à educação superior a distância e emitidos no período de vigência do CFE, de 1962 a 1994, e do CNE, de 1995 até o último ano do primeiro mandato do Governo Dilma, em 2014. Os dados coletados foram analisados a partir das funções dos conselhos estabelecidas em suas respectivas leis de criação e regimentos internos, com apoio teórico do ciclo da política pública, com foco na fase de formulação. Para a apresentação dos fundamentos da EaD, os estudos de Moore e Kearsley (2007) foram muito importantes, assim como os de Lima (2013), Peters (2006) e Toschi (2013). Com o intuito de explicar sobre a legislação e expansão da EaD no Brasil nas últimas décadas, tornaram-se relevantes os estudos de Alonso (2010), Dourado (2008), Ferreira (2012), Giolo (2010) e Lima (2014a, 2014b). Para contribuição e esclarecimento do conceito de Estado, Governo e políticas públicas, destacam-se os estudos de Campos (2005); Dias (2013); Howlett, Ramash e Perl (2013) e Rodrigues (2011). Em busca de reconhecer o lócus do Conselho diante da estrutura gestora da educação nacional e como órgão do Poder Executivo, ou seja, não como aqueles que possuem poder e autonomia para legislar, mas como espaço para propor medidas e opinar sobre os assuntos que envolvem as agendas e disputas de elaboração de uma política pública, foram importantes os estudos de Bordignon (2010), Cury (2006, 2011) e Gohn (2006a; 2006b). Constatou-se que o CFE participou mais ativamente das discussões para uso da EaD na educação superior, por meio de suas indicações, pareceres e relatórios das comissões, inclusive barrando a criação de uma universidade aberta pública por falta de estrutura adequada, porém, finalizou sua atuação autorizando muitos cursos de especialização na modalidade por IES privadas. Já com relação ao CNE, foi possível observar a diminuição da atuação das comissões de estudos a partir dos atos normativos analisados, visto que se restringem a resoluções e pareceres, e, em geral, tratam de direcionamento para o funcionamento das IES.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atos normativos para EaD. Educação Superior. Educação a Distância (EaD). Conselho Federal de Educação. Conselho Nacional de Educação.

## ABSTRACT

SOUSA , Livia Soares de Lima. *Establishment and development of higher distance education in Brazil: contributions of the Federal Council of Education (1962 - 1994) and the National Education Council ( 1995-2014 )*. 2016. 149 f. Dissertation. (MA in Language and Technology Education). State University of Goiás, Anápolis , Goiás , 2016.

Graduate Adviser (a): Doctor Daniela Costa Britto Pereira Lima

Defense: 1st February 2016

This dissertation is linked to the Research Line "Education, Schools and Technologies" at the Interdisciplinary Master's Program for Education, Languages and Technologies at the Universidade Estadual de Goiás (UEG). The overall objective is to analyze the measures of regulatory acts of the Federal Council of Education (FCE) and the National Education Council (NEC) contributed to the establishment and development of higher education distance. It is a qualitative research, performed by means of literature and documentary research, with data collected in the NEC 's library, specifically at Documenta magazine and digital files made available by the institution. Regulatory acts were consulted (resolutions, opinions and statements) that are intended for higher education distance and sent in the FCE duration since 1962 until 1994, and the NEC, since 1995 until the last year of the first term of government Dilma, in 2014. The collected data were analyzed from the councils established functions in their respective creation and internal regulations laws, supported by theoretical public policy cycle, focusing on formulation stage. To present the fundamentals of distance education, studies of Moore and Kearsley (2007) were very important, as well as Lima (2013), Peters (2006) and Toschi (2013). In order to explain about the legal and expansion of distance education in Brazil in recent decades, has become relevant Alonso studies (2010), Gold (2008), Ferreira (2012), Giolo (2010) and Lima (2014a, 2014b). For input and elucidation of the concept of state, government and public policy, it highlights the studies made by Campos (2005); Dias (2013); Howlett, Ramash and Perl (2013) and Rodrigues (2011). Seeking to recognize the Council's locus on management structure of the national education and as a organic of Executive authority, in other words, not as those who have power and autonomy to legislate, but as a space to propose measures and comment about issues surrounding the agendas and disputes to draft a public policy, have been important studies made by Bordignon (2010), Cury (2006, 2011) and Gohn (2006a; 2006B). It was determined that the FCE participated more actively on discussions for use of higher education distance, through their statements, opinions and reports of committees, including barring the creation of a public open university for lack of adequate infrastructure, however, ended his acting authorizing many specialization courses in the form of private Higher Education Institutes. In relation to the NEC, we observed a decrease in activity of study groups from the normative acts analyzed, since it is restricted to resolutions and opinions, and generally treat of direction for the operation of the Higher Education Institutes.

**KEYWORDS:** Normative acts for DE. Higher Education. Distance Education. Federal Education Council. National Council Education.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 – EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS ÀS POLÍTICAS DE REGULAMENTAÇÃO E EXPANSÃO.....</b>	<b>31</b>
1.1 Conceitos, fundamentos e um pouco da história da EaD.....	32
1.2 Legislação da educação a distância no Brasil.....	39
1.3 Expansão da educação superior a distância no Brasil.....	48
<b>CAPÍTULO 2 – ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: ENTRE POLÍTICAS, REGULAMENTAÇÕES E CONSELHOS.....</b>	<b>61</b>
<b>2.1 Estado, Governo e formulação de políticas públicas: em busca de definições.....</b>	<b>62</b>
<b>2.2 Gestão da educação nacional: as políticas e as instituições.....</b>	<b>72</b>
2.2.1 Da Constituição Federal à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	72
2.2.2 “Da organização da Educação Nacional”: gestão dos sistemas de ensino.....	77
2.2.3 Gestão democrática da educação nacional e os Conselhos de Educação.....	82
<b>2.3 Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselho Nacional de Educação (CNE): conceitos, características e trajetórias históricas.....</b>	<b>84</b>
2.3.1 Conselho: conceito, classificações e caracterização.....	84
2.3.2 - Conselhos de educação no Brasil: em foco o CFE e o CNE.....	89
2.3.3 Organização e funcionamento do CFE e do CNE: o que dizem os regimentos.....	102
<b>CAPÍTULO 3 – CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (1962 - 1994) E CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1995 - 2014): CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS DE EAD NO BRASIL.....</b>	<b>114</b>
<b>3.1 Constituição e Desenvolvimento dos atos normativos do Conselho Federal de Educação para EaD.....</b>	<b>114</b>
3.1.1 Atos normativos para a tentativa de criação da Universidade Aberta.....	116
3.1.2 Pareceres do CFE para a educação superior a distância.....	126
3.1.3 Nomenclatura atribuída à EaD nos documentos emitidos pelo CFE.....	135
<b>3.2 Constituição e Desenvolvimento dos atos normativos do Conselho Nacional de Educação para EaD.....</b>	<b>137</b>
3.2.1 Direcionamentos gerais do CNE para a EaD.....	141
3.2.2 Solicitações para oferta de cursos superiores a distância para o CNE.....	156

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>169</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>175</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pesquisa bibliográfica x pesquisa documental.....	25
Figura 2 - Pareceres que regulam o credenciamento de instituições para a EaD.....	28
Figura 3 - Nuvem com os principais conceitos presentes no Capítulo 1.....	31
Figura 4 - Número de instituições de educação superior no Brasil em 2014.....	53
Figura 5 - Número de matrículas em IES públicas e privadas no período de 1980 a 2014.....	54
Figura 6 - Oferta de cursos a distância por instituições públicas e privadas em 2013.....	57
Figura 7 - Número de IES públicas e privadas que ofertam cursos a distância no Brasil..	58
Figura 8 - Nuvem com os principais conceitos discutidos no Capítulo 2.....	61
Figura 9 - Vertentes da Ciência Política segundo Lasswel.....	65
Figura 10 - Ciclo da Política Pública.....	67
Figura 11 - Tipos de Conselhos.....	86
Figura 12 - Funções dos Conselhos.....	88
Figura 13 - Unidades de análise dos dados do CFE.....	116
Figura 14 - Unidade de análise dos dados do CNE.....	139
Figura 15 - Percentual de credenciamento de IES pelo CNE para oferta da EaD entre 1994 e 2014 .....	157
Figura 16 - Número de solicitações ao CNE de credenciamento de IES públicas e privadas no período de 1995 a 2014.....	158

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Gerações da EaD.....	38
Quadro 2 - Políticas de regulação e regulamentação da educação superior a distância.....	40
Quadro 3 - A EaD no Decreto nº 5.622/2005 e nos Referenciais de Qualidade/2007.....	45
Quadro 4 - Sistemas de ensino segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.....	78
Quadro 5 - Relação dos Conselhos educacionais para a educação superior no Brasil.....	90
Quadro 6 - Do CFE ao CNE.....	97
Quadro 7 - Funções atribuídas ao CFE pela LDB Lei nº 4.024/1961 e pelo seu regimento interno.....	104
Quadro 8 - Função do CNE e da CES, segundo a Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999	108
Quadro 9 - Principais diferenças entre as atribuições do CFE e do CNE.....	111
Quadro 10 - Atos normativos do CFE para tentativa de criação da universidade aberta, no período de 1974 a 1990.....	118
Quadro 11- Solicitações para a oferta de cursos de pós-graduação a distância por instituições públicas, no âmbito do CFE (1980 a 1988).....	126
Quadro 12 - Solicitações de instituições privadas para a oferta de cursos superiores a distância de 1982 a 1994.....	129
Quadro 13 - Resoluções que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais aprovadas pelo CNE no Governo FHC no período de 2001 a 2002.....	143
Quadro 14 - Resoluções e pareceres com direcionamentos gerais para EaD no segundo mandato do governo FHC (1997-2002).....	144
Quadro 15 - Resoluções que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação aprovadas no Governo Lula.....	148
Quadro 16 - Resoluções e pareceres do CNE com direcionamentos gerais para a educação superior a distância no Governo Lula.....	148
Quadro 17 - Resoluções que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais de cursos de graduação aprovadas no primeiro Governo Dilma.....	153
Quadro 18 - Resoluções com direcionamentos gerais para a educação superior a distância no primeiro mandato da presidente Dilma.....	154
Quadro 19 - Pareceres relativos às solicitações da Associação Salgado de Oliveira.....	159
Quadro 20 - Pareceres relativos às solicitações da Universidade Norte do Paraná (Unopar).....	161

Quadro 21 - Pareceres relativos às solicitações da Universidade Federal do Pará.....	162
Quadro 22 - Pareceres relativos às solicitações da Universidade Tiradentes.....	164
Quadro 23 - Pareceres relativos às solicitações da Faculdade Politécnica de Uberlândia (MG).....	165
Quadro 24 – Parecer referente à solicitação de oferta do Centro Universitário Adventista de São Paulo.....	165

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Instituições de Educação Superior nos Governos de FHC, Lula e Dilma.....	52
Tabela 2 - Dados do Censo da Educação Superior sobre EAD durante os anos iniciais e finais de cada Governo FHC, Lula e Dilma.....	55
Tabela 3 - Número total de resoluções do CNE para EaD coletadas.....	140
Tabela 4 - Número total de Pareceres do CNE para EaD coletados.....	141
Tabela 5 - Total de solicitações aos CNE para o credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância entre 1995 a 2014.....	158

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Capes	Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
CES	Câmara de Educação Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Conae	Conferência Nacional de Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EaD	Educação a Distância
Fapeg	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IES	Instituição de Educação Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MPv	Medida Provisória
ONU	Organizações das Nações Unidas
PNE	Plano Nacional de Educação
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RBPAAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFC	Universidade Federal do Ceará

UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas Para a Infância

## INTRODUÇÃO

Por ser esta dissertação motivo de muita satisfação profissional e pessoal, antes de discorrer sobre os percursos realizados e o lugar a que conduziu, desejo apresentar-me, para que possa ser compreendida como uma profissional em contínua formação. Da mesma forma, julgo importante narrar um pouco sobre o meu encontro com a educação a distância (EaD), com o olhar focado nas políticas públicas educacionais no Brasil.

Começo a falar sobre a minha formação inicial: Pedagogia. A decisão de escolher ser professora não surgiu apenas no ensino médio, pois desde minha infância participei como coadjuvante, mesmo que ainda não tivesse uma compreensão sobre isso, da profissão exercida por minha mãe, professora da educação básica. Assim, além de meus livros e tarefas pessoais da escola, também cresci em meio aos planos de aula, à elaboração e correção provas, e a vivenciar as atividades e atribuições do profissional docente da educação básica.

Nessa fase da infância, acredito não ter verbalizado que esse era meu desejo profissional quando crescesse. Lembro-me que outras profissões pareciam ganhar lugar nas minhas escolhas, porém, na brincadeira, nas minhas fantasias, entre lousa, giz, papéis, lápis, cores e “alunos”, era lá que se materializava meu desejo profissional.

Em 2001, quando já cursava o ensino fundamental passei a compreender que para ser professor era preciso “ser formado”, pois foi isso que fez minha mãe. Até então formada no magistério, ela ingressou em uma faculdade para então tornar-se habilitada, segundo exigia “uma lei” que nesse momento não sabia qual era. Com minha mãe na faculdade, além de todos aqueles materiais “de professora”, eu passei a ter acesso aos livros que um professor estudava. Foi a partir desse momento que tive meu primeiro contato com livros de Paulo Freire e escritos sobre filosofia e psicologia, com enfoque para a educação. Em meio a tantos papéis, livros, provas e outros materiais, conheci também uma profissional dedicada e apaixonada pelo que fazia, e que hoje é minha inspiração para exercer meu papel de docente.

Assim, chegado o momento de escolha profissional, decidi ser professora, decisão essa reafirmada em 2008, quando iniciei o curso de Pedagogia na Universidade Federal do Ceará (UFC). A conclusão do curso deu-se na Universidade Federal de Goiás (UFG) em 2013. Esse período de seis anos, tempo não convencional para o curso de Pedagogia, em geral de quatro anos, foi marcado ainda pela minha passagem pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), entre os anos de 2010 e 2011. Em 2012, por força de compromissos profissionais de meu esposo, mudamos para Goiânia, onde concluí minha trajetória na graduação da UFG. Embora longo, os seis anos entre meu ingresso na universidade e a conclusão do curso talvez

tenham sido o melhor caminho para a definição da minha carreira profissional, assim como para a definição do objeto de estudo desta pesquisa: a paixão pela EaD e pelas políticas públicas, com um olhar não apenas de estudante, mas também de pesquisadora.

No último ano como acadêmica de Pedagogia na UFG, tive a oportunidade de cursar uma disciplina do denominado núcleo livre, pois não fazia parte do currículo obrigatório do curso, cuja temática me interessou: Educação a Distância e Formação de Professores, ministrada pela Profa. Dra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima. A opção pela disciplina ocorreu diante da carência de discussões sobre essa temática durante minha graduação e nas minhas experiências como estagiária. Sendo esse o momento o qual tive maior contato com a relação da temática das políticas públicas e a educação a distância.

Antes de concluir meu curso de Pedagogia, fui aprovada na seleção para o mestrado da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Entre o fim do curso de Pedagogia e o início das atividades do mestrado e a convite da professora Daniela, participei do Projeto CNE/Unesco Desenvolvimento, Aprimoramento e Consolidação de uma Educação Nacional de Qualidade - Educação a Distância na Educação Superior, auxiliando na construção de dois textos técnicos (Produto 01 e 02) e na escrita dos apêndices e do texto sobre a trajetória da EaD no Brasil. A participação nesse projeto, cujos textos estão publicados na página oficial do Conselho Nacional de Educação (CNE), proporcionou-me o primeiro contato genuíno com a pesquisa acadêmica, adoçando o gosto por conhecer, pesquisar e estudar os impactos das políticas públicas na educação brasileira, sobretudo na EaD.

Na construção dos apêndices do Produto 01 – Estudo Analítico das Diretrizes, Regulamentações, Padrões de Qualidade-Regulação da EAD (CNE/Unesco) e do Produto 2 – Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas –, tive contato com as resoluções e pareceres emitidos pelo CNE, selecionando e catalogando as ações destinadas à EaD entre os anos de 2002 a 2012. Essa atividade despertou-me a atenção para as funções do CNE.

A experiência que essa atividade me proporcionou e o acesso aos dados de expansão da EaD na educação superior no Brasil, assim como o acesso aos atos normativos do CNE – emitidos pela Câmara de Educação Superior e que tratam do credenciamento e reconhecimento de IES e da autorização e reconhecimento de cursos de 2002 a 2012, período demarcado para a elaboração dos produtos –, foram primordiais para que avançasse nos estudos que estabelecem a relação entre o CNE, instituído pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de

1995, a EaD, modalidade educacional regulamentada no Brasil para a educação superior, e os demais níveis da educação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Definido, portanto, o objeto, defini como início desta pesquisa o levantamento bibliográfico dos principais estudos da área. O objetivo dessa fase foi o de conhecer as publicações possíveis sobre a temática, para então dar continuidade à estruturação da pesquisa, construindo problematizações, objetivos e metodologias.

#### **a) Levantamento bibliográfico: produções acadêmicas sobre a EaD e o CNE**

Com o objeto da pesquisa definido, qual seja o de investigar os atos normativos do CNE destinados à educação superior na modalidade a distância no Brasil, iniciei o levantamento bibliográfico, mediante consultas às produções acadêmicas do Banco de Teses e Dissertações da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); às publicações de periódicos dos eventos bienais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped); às revistas da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), assim como em três revistas eletrônicas do indexador Scielo, portal que reúne publicações de várias revistas científicas.

Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2002) definem essa fase de pesquisa como aquela que possibilita ter uma visão geral de trabalhos já realizados, de modo a refletir sobre o próprio objeto. Assim, como estratégia de investigação, fiz a opção pelo uso de três palavras-chave: Conselho Nacional de Educação, educação a distância e políticas públicas para EaD.

Com o levantamento bibliográfico inicial desta dissertação, constatei que não existiam, até o ano de 2012, investigações que envolvessem diretamente a temática do CNE e da EaD no Banco de Teses e Dissertações da Capes. Para acessar os trabalhos publicados pela Capes, há duas modalidades de busca: a básica e a avançada. Neste estudo foram realizados os dois tipos de buscas: a básica, com a palavra-chave “Conselho Nacional de Educação”, levou ao acesso a 129 trabalhos publicados nos anos de 2011 e 2012, que foram submetidos a um primeiro refinamento, pois os resumos mostraram que alguns deles não tinham relação com o CNE, e sim com outros conselhos. Foram então separados 27 trabalhos, dos quais 23 dissertações e quatro teses. Vinte e seis trabalhos analisavam pontualmente as resoluções e/ou os pareceres emitidos pelo CNE, e um analisava o papel da CNE/CES na garantia de uma democracia participativa.

Com relação à busca avançada, relativa à EaD associada às políticas públicas, encontrei 43 trabalhos. Entre eles constatei um elevado número de análises e descrições de aspectos pedagógicos da EaD (37 trabalhos), enquanto os demais (seis trabalhos) estavam relacionados com a análise de políticas para a modalidade.

Nas publicações sobre os encontros da Anped, busquei pelas produções dos Grupos de Trabalho (GTs) 5 (Estado e Políticas Educacionais) e 11 (Política de Educação Superior), entre os anos de 2000 a 2013. Do GT 5, foi possível extrair cinco publicações, quatro delas na categoria trabalhos e uma, na de pôster. Entre os cinco trabalhos, as publicações de Marques (2001), Teles (2001) e Sant'Anna (2007) possuíam foco nos conselhos estaduais, mas seus estudos podem ser considerados relevantes, ainda que não apareça nenhuma discussão específica sobre o Conselho Nacional de Educação. Dentro do ciclo da política, sobre o qual este estudo pretende se dedicar. O trabalho de Lima e Gandin (2012) foram importantes por analisarem as políticas educacionais. As outras publicações do GT 5, que por ora foram descartadas, tratam, em sua maioria, de temáticas que envolvem as necessidades e os desafios da educação básica, tais como a formação de professores, as políticas municipais e aquelas específicas para o ensino fundamental ou médio, e os financiamentos em geral para a educação básica. Não encontrei trabalhos que envolvessem diretamente a educação a distância e as políticas de Estado. Em algumas publicações, a EaD é citada como alternativa à formação de professores.

No GT 11, encontrei poucas publicações de trabalho relacionados a EaD. Assim, destaco três trabalhos: o primeiro, publicado em 2009, trata da EaD e da formação de professores; o segundo, publicado em 2011, analisa a EaD dentro da agenda política para a próxima década, em virtude das discussões do atual PNE (2014-2024); e o terceiro, de 2012, apresenta os índices de evasão de alunos dos cursos ministrados pelo Sistema UAB. Outro título de trabalho, publicado em 2003, chamou minha atenção, pois aborda a educação superior a distância e políticas públicas, e a realidade institucional, porém, não foi possível ter acesso à publicação por problemas na página do servidor.

Na Anpae, foram consultadas as edições da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE) de 2000 a 2013. De 2000 a 2005, foram publicadas duas edições da revista, e de 2006 a 2013, três números por ano. As edições da RBP AE, em geral, tratam de políticas para a educação básica, mediante alguns estudos de caso de municípios ou estados, com poucos enfoques para políticas para a educação superior. Na edição nº 1, volume 22, de 2006, o artigo de Carlos J. Cury, intitulado “Conselhos de Educação: fundamentos e

funções”, torna-se relevante para esta dissertação, uma vez que esclarece as atribuições do órgão, contribuindo assim para a construção do objeto de estudo e do referencial teórico.

Entre os artigos publicados nas edições de 2000 a 2013, constatei a ausência de discussões das políticas voltadas à educação a distância, salvo o artigo de Luiz Fernandes Dourado, intitulado: “Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle”. Nele, o autor cita alguns encaminhamentos do governo federal para a educação superior no Brasil, a partir dos marcos regulatórios, e a EaD aparece como uma forma de contribuir com a expansão da educação superior. Dourado (2002) ressalta também a importância da EaD no país. Dessa forma, o artigo também trouxe contribuições para este estudo. Os demais artigos foram descartados, pois, como já mencionado, tratam de assuntos relacionados à educação básica. A ausência de estudos maiores sobre as políticas de EaD nessa revista, que trata da política e administração para educação, reafirma a necessidade do estudo, discussão e publicação de pesquisas na área da política pública para a educação a distância, como também a compreensão das políticas para a modalidade.

Dessa forma, as publicações das duas associações (Anped e Anpae), não há estudo com relação direta à temática aqui abordada, Conselhos e EaD, pois os trabalhos encontrados não relacionam a EaD e o CNE, porém, de maneira geral, aqueles trabalhos que apresentam como temáticas as políticas públicas acerca da EaD ou fazem análises do papel do Conselho, trouxeram contribuições para a construção do aporte teórico desta pesquisa.

Nas publicações online veiculadas pelo *Scielo*, investiguei as revistas *Educação & Sociedade*, *Revista Brasileira de Educação* e *Cadernos de Pesquisa*, porém, repetiu-se a ausência de relações entre as ações da CNE para a EaD

Na página do Scielo Brasil, que reúne periódicos e livros e possui um mecanismo de busca semelhante ao encontrado no site da Capes, portanto, há a busca simples e a avançada. Ao realizar a busca avançada, fiz uso das mesmas palavras usadas na busca avançada do Banco de Teses e Dissertações da Capes: Conselho Nacional de Educação, Educação a Distância e Políticas Públicas para EaD. Não foi encontrada nenhuma publicação referente às três palavras-chave, portanto, recorri à busca simples, usando uma palavra-chave de cada vez, nas revistas *Educação & Sociedade*, *Revista Brasileira de Educação* e *Cadernos de Pesquisa*, cujos resultados serão apresentados a seguir. Na revista eletrônica *Educação & Sociedade*, encontrei um artigo de Saviani (2010) para a palavra-chave Conselho Nacional de Educação, que apresenta um pouco da organização e criação da atual Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Ainda nessa revista, encontrei 12 artigos para a palavra-chave Educação a Distância, que foram categorizados segundo seus objetivos centrais.

Foram encontrados seis artigos que possuíam como temática central Formação de Professores, seja ela na camada pública seja na privada; dois referentes a experiências com o uso da EaD; três com uma análise dos atos regulatórios e normativos do Estado para a educação a distância; e um, com o modelo de EaD no exterior.

Na segunda publicação eletrônica selecionada, a *Revista Brasileira de Educação*, fazendo uso das mesmas palavras-chave da busca simples, Conselho Nacional de Educação e Políticas Públicas para EaD, não localizei artigos. Já para a palavra-chave Educação a Distância, encontrei três artigos que possuíam como tema central a discussão sobre os programas de formação de professores na modalidade a distância.

Na revista eletrônica *Cadernos de Pesquisa*, encontrei três artigos, sendo um com a palavra-chave Conselho Nacional de Educação, mas cujo corpo do artigo não faz menção ao CNE, e sim ao cargo ocupado pelo seu autor; dois artigos com a palavra-chave Educação a Distância, um dos quais apresenta resultados de avaliação de um programa do governo que fez uso da modalidade EaD, e outro que avalia o processo de implementação de dois programas governamentais. Para a palavra-chave Políticas Públicas para EaD, não foi encontrado nenhum artigo.

Esse levantamento bibliográfico impulsionou a construção do projeto desta pesquisa, pois observei que existe uma carência da discussão da EaD e suas políticas de regulamentação nessas revistas. Essa ausência também está presente nas discussões das publicações da Anped e Anpae. Observei, com a pesquisa no Banco de Teses e Dissertações da Capes, que há pouca discussão sobre as políticas de EaD no âmbito dos órgãos de alto escalão, pois os estudos e pesquisas têm se restringido à análise de atos normativos isolados, sem relação com a trajetória da EaD

## **b) Tipo e abordagem da pesquisa**

Este trabalho resulta de uma investigação qualitativa, de caráter documental e bibliográfico. A investigação qualitativa é compreendida por Bogdan e Biklen (1994) a partir de cinco elementos: contato direto entre autor e objeto investigado; descrição narrativa dos dados coletados; importância do processo de coleta e tratamento dos dados, e não apenas do foco nos resultados alcançados; direcionamento da fundamentação teórica após o contato com os dados; significado da pesquisa.

André (1995) afirma que existe a compreensão de que a pesquisa qualitativa, grosseiramente, é aquela que não faz uso de dados quantitativos, o que considera ser uma interpretação reducionista, pois, esclarece, é a forma como se analisam dados que caracteriza o

tipo de pesquisa, e não apenas o tipo de dado coletado. Concordando com a definição do autor, busquei não me ater apenas à análise dos dados qualitativos, pois considerei que os dados quantitativos proporcionam uma apreciação complementar sobre o objeto investigado.

Para Bogdan e Biklen (1994), a investigação qualitativa configura-se a partir do contato direto do pesquisador com a fonte de dados. No caso deste estudo, as fontes foram as edições da revista *Documenta*<sup>1</sup> e as resoluções e pareceres do CNE, coletados na sede do órgão, em Brasília, nos meses de setembro e outubro de 2014. Busquei nesses atos normativos as contribuições do CNE para a educação a distância diretamente, ou outras medidas que influenciaram a prática da EaD no Brasil. Assim, após a coleta e a organização dos dados levantados, iniciei a pesquisa bibliográfica para a construção da fundamentação teórica, levando em consideração o que surgia dos dados, e não só colocando teoria para compreendê-los.

Durante a coleta inicial dos dados, iniciada pela página eletrônica do CNE<sup>2</sup>, senti falta de alguns documentos, e, por isso, fiz a opção de visitar a biblioteca do órgão. Nesse momento foi possível, por meio de consultas à revista *Documenta*, encontrar dados relacionados ao uso das tecnologias e da EaD anteriores à criação do CNE, portanto, à época do Conselho Federal de Educação (CFE). Resolvi, então, incluir tais dados neste estudo, reportando à história dos Conselhos de Educação no Brasil, e suas contribuições para a educação superior a distância no país desde o início do século XX. Anteriormente ao CNE, existiram outros cinco conselhos de educação voltados para a educação superior, entre os quais o CFE<sup>3</sup> criado em 1962, e sucedido pelo CNE, em 1995. A revista *Documenta* começou a ser publicada em janeiro de 1962, com o objetivo de registrar mensalmente os atos normativos do CFE, e até 1994 foram editados aproximadamente 405 números. A partir da criação do CNE, as publicações se mantiveram até o ano de 2006, ano o qual as publicações da revista foram extintas, sendo possível acesso aos documentos por meio da página eletrônica do órgão. (DOCUMENTA, 2002).

---

<sup>1</sup> Revista impressa do Conselho Federal de Educação, que publicava, a partir de 1962, seus atos normativos, bem como outras regulamentações emitidas pelo Ministério da Educação. Essa revista continuou a ser publicada até 2006, ou seja, mesmo após a transição do CFE para o CNE. Hoje, é possível ter acesso aos atos normativos do CNE na página eletrônica do órgão, visto que as publicações impressas foram canceladas, conforme informações obtidas informalmente durante a coleta de dados.

<sup>2</sup> Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12449&Itemid=753](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=753) – Endereço Eletrônico do CNE>. Acesso em: 21 jan. 2015.

<sup>3</sup> Conforme dispõe a LDB Lei nº 4.024/1961, o CFE foi criado com a função de atuar junto ao MEC, decidindo sobre o funcionamento de estabelecimentos de ensino e questões relacionadas às disciplinas dos cursos, além de emitir pareceres sobre assuntos de natureza pedagógica. Já o CNE, órgão que sucedeu ao CFE, tem, segundo a Lei nº 9.131/1995, a função de colaborar com o desempenho das funções do MEC, a partir das suas funções normativas, deliberativas e de assessoramento.

A reunião dos dados coletados, sua descrição e análise constam do Capítulo 3, no qual apresento os dados do CFE, que se tornaram fundamentais para o conhecimento da atuação do CFE no Brasil no âmbito da educação a distância, como do CNE que está em atuação hoje. Essa ampliação da busca trouxe maior significado à relação estabelecida neste estudo entre o Conselho, como órgão colegiado, e a modalidade educacional a distância. Assim, esta investigação assume um caráter documental e bibliográfico.

Gil (2002) chama a atenção para a semelhança entre esses dois tipos de pesquisa, a documental e a bibliográfica, por utilizarem fontes parecidas, em geral, materiais impressos, e seguirem os mesmos caminhos. Porém, o autor ressalta que é a natureza dessas fontes que as diferencia: a pesquisa documental é realizada em materiais publicados geralmente sem cunho analítico, enquanto a pesquisa bibliográfica busca materiais que tragam contribuições analíticas. A Figura 1, a seguir, sintetiza as principais características de cada tipo de pesquisa.

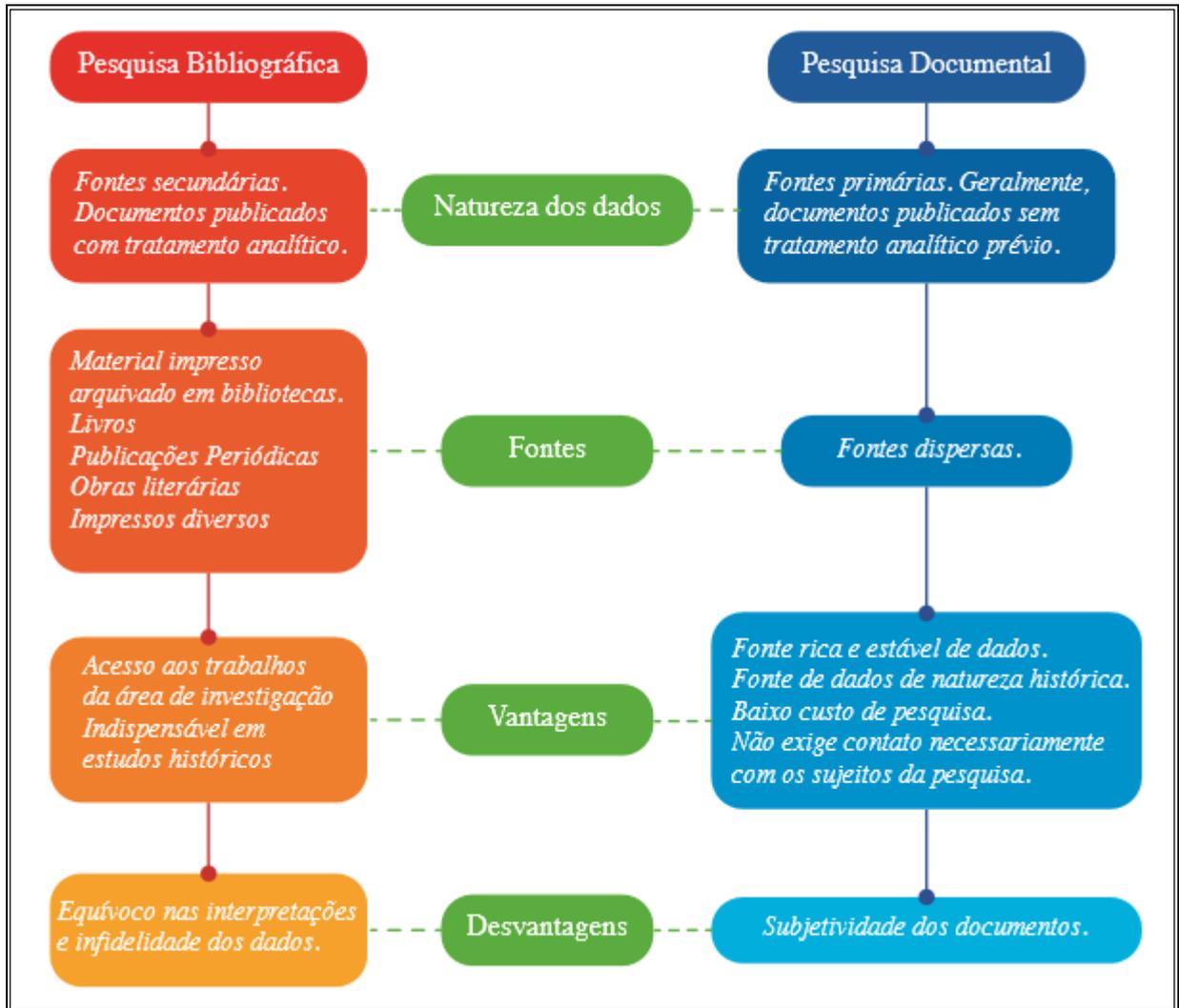


Figura 1 - Pesquisa bibliográfica x pesquisa documental

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Gil (2002) e Marconi e Lakatos (2010).

Conforme apresentado na Figura 1, a primeira diferença entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental está relacionada à fonte dos dados. Marconi e Lakatos (2010) explicam que a pesquisa documental se caracteriza pela coleta de fontes primárias de dados, realizada mediante consulta a materiais de arquivos públicos, ou seja, documentos oficiais, tais como a Constituição, leis, ofícios, relatórios, projetos de lei, decretos, resoluções e pareceres; ou de arquivos privados, no caso, correspondências, diários, autobiografias, fotografias, ofícios e demais publicações emitidas por pessoa física ou instituições.

Gil (2002) também considera os documentos como fontes primárias, porém, não descarta, como tais, produções que receberam algum tratamento analítico, como relatórios de pesquisa, tabelas e estatísticas.

Na discussão sobre a natureza das fontes na pesquisa documental, Duffy (2008) considera que as primárias são aquelas que surgem no momento em que se realiza a pesquisa, enquanto as secundárias se caracterizam pelo resultado interpretativo e analítico das primeiras. Para o autor, as fontes primárias podem ser divididas em duas: as deliberadas, voltadas para os escritos históricos pessoais, tais como autobiografias, diários, memoriais; e as inadvertidas, que são produzidas pelo governo e se configuram como fontes primárias de maior relevância.

Gil (2002) pontua que a pesquisa documental não responde necessariamente a um problema em si, mas torna mais claro a visão do fenômeno investigado, possibilitando a interpretação e a análise do objeto. Com isso, a partir da pesquisa documental e para buscar a interpretação dos dados coletados, recorri neste estudo à pesquisa bibliográfica.

Para Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa bibliográfica caracteriza-se como fonte secundária, por envolver publicações que já sofreram análises e que configuram toda a bibliografia de determinado assunto. Conforme as autoras, isso dá ao pesquisador a possibilidade de entrar em contato com o que já foi escrito a respeito de determinado tema, não para reproduzir o que já foi escrito, e sim para, a partir do que foi escrito, buscar novas abordagens e conclusões. São fontes de pesquisas bibliográficas os materiais impressos, os audiovisuais, os materiais cartográficos e as publicações acadêmicas.

### **c) Problemática, objetivos, caminhos de investigação e estruturação da pesquisa**

A definição do objeto de pesquisa assim como a opção metodológica constituem um processo tão importante para o pesquisador quanto o texto que ele elabora no final. (DUARTE, 2002, p.140)

A metodologia expressa uma trajetória a se percorrer em busca dos objetivos traçados a partir do objeto de estudo, mesmo tendo-se clareza de que a pesquisa em andamento possa ter novas direções e então sofrer variação de métodos e técnicas. Neste item apresento a problemática desta pesquisa, seus objetivos, os caminhos que esta investigação percorreu e a sua estrutura geral.

Os caminhos metodológicos deste estudo buscam responder à seguinte problemática: em que medida a atuação do Conselho Federal de Educação (CFE) de 1962<sup>4</sup> a 1994 e do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 1995 a 2014, por meio de seus atos normativos,

---

<sup>4</sup> Embora o CFE tenha sido criado em 1961, as publicações da *Revista Documenta* iniciaram-se em janeiro de 1962, possivelmente após a data de aprovação da LDB Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

contribuíram para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil? Essa busca foi orientada pelo objetivo geral desta pesquisa, que tem como finalidade analisar em que medida os atos normativos do CFE e do CNE contribuíram para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância.

Já os objetivos específicos são: a) descrever e analisar os fundamentos, a trajetória, a regulamentação e a expansão da educação a distância no país, com enfoque na educação superior; b) apresentar e analisar os conceitos de Estado, governo e políticas públicas, assim como compreender a atuação do CFE e do CNE, observando suas contribuições para as políticas de educação superior a distância no país; c) apresentar e analisar os atos normativos emitidos pelo CFE e pelo CNE, destacando as suas contribuições para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil.

Como instrumento de análise dos dados serão utilizadas as leis de criação de cada conselho – CFE (LDB Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961) e CNE (Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995) –, seus regimentos internos e elementos da fase de formulação do ciclo da política pública, proposto por Howlett, Ramash e Perl (2013). Aqui se compreende que os Conselhos Federal e Nacional de Educação foram criados com o objetivo de apoiar o MEC nas suas ações para a educação, mas também é sabido também que nenhum deles tem como finalidade primordial a formulação de políticas. Porém, é claro, considera-se neste estudo que, por meio do ciclo da política pública, esses órgãos podem participar desse processo por meio do envio de propostas, ou seja, assessorando o MEC.

A partir desse norteamento teórico, o percurso metodológico aqui utilizado compreende quatro percursos: 1) levantamento bibliográfico; 2) coleta dos atos normativos do CFE e do CNE; 3) tratamento dos dados; 4) referencial teórico para análise dos dados.

### **Percurso 1:** Levantamento bibliográfico

A primeira fase deste estudo é marcada pela realização do levantamento bibliográfico, a partir do Banco de Teses e Dissertações da Capes, no qual foram catalogados os trabalhos que possuíam alguma relação com esta pesquisa. Nessa fase inicial, fiz uso da pesquisa bibliográfica, utilizada em estudos descritivos e que, segundo Lima e Miotto (2007), contém, entre outras etapas, a parte seletiva e exploratória, em que o pesquisador irá verificar as informações relevantes e necessárias para a sua pesquisa. Somente então será definido o aporte teórico central para o apoio das análises dos dados a serem coletados na segunda fase do percurso metodológico.

Realizei também um levantamento bibliográfico nos arquivos das duas mais importantes associações de educação no Brasil, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), buscando estudos relacionados a esta pesquisa, a fim de construir o objeto aqui investigado. Mediante a observação das funções e características dos Conselhos de educação foi possível definir o aporte teórico para a análise dos dados concernentes à contribuição de ambos para a definição das políticas públicas para a EaD.

### **Percurso 2:** Coleta dos atos normativos do CFE e do CNE

O início da coleta dos atos normativos do CNE ocorreu mediante consulta na página eletrônica do Conselho Nacional de Educação, na seção de atos normativos, que reúne as publicações das resoluções e pareceres do órgão. Ao reunir os dados coletados, percebi a ausência de alguns documentos relativos ao credenciamento e credenciamento das IES para a oferta de cursos de EaD e também para a autorização e reconhecimento de cursos, apesar de na página eletrônica do órgão constar que todos eles estavam disponíveis, conforme Figura 2, abaixo.

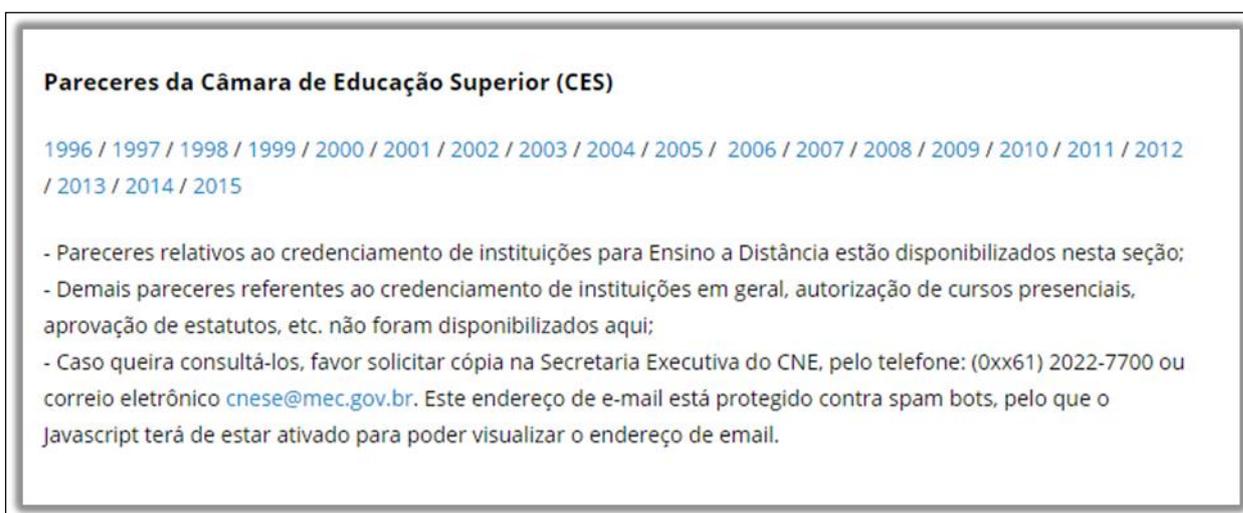


Figura 2 - Pareceres que regulam o credenciamento de instituições para a EaD.  
Fonte: Página eletrônica do CNE.

Constatada a falta de documentos, fui à sede do CNE para solicitar todos os documentos referentes à EaD na educação superior e consultar todas as edições da revista *Documenta* disponibilizadas em sua biblioteca. Nessa revista foram coletados e posteriormente catalogados dados relacionados à educação a distância e às tecnologias destinadas ao trabalho educacional, para compreender os atos normativos do CFE entre os anos de 1962 a 1994, e as do CNE a

partir de 1995 até 2006, ano em que se encerrou a publicação da *Documenta*, passando os atos normativos a serem publicados apenas na página eletrônica do órgão. Verifiquei, contudo, que alguns documentos não se encontravam disponibilizados no site do CNE. Isso confirma o que constatou Lima (2013), para quem os documentos emitidos pelos órgãos governamentais relativos à educação são disponibilizados de maneira desorganizada e descontínua, o que impede avançar em uma análise mais ampla e linear. Da forma como são apresentados, afirma a autora, os documentos são um entrave para a organicidade documental da EaD de modo geral.

A coleta de dados foi feita segundo uma abordagem documental, que, apesar de ser pouco utilizada em estudos da área da educação, como afirmam Ludke e André (1986), constitui uma técnica de cunho qualitativo valiosa. As autoras reconhecem como documentos não só as fontes legais (leis, decretos), mas também qualquer material escrito que venha a ser fonte de informação, tais como jornais, revistas, correspondências, bilhetes, entre outros. Assim, os pareceres e resoluções elaborados e publicados pelo CFE e pelo CNE e coletados tanto nas edições da revista *Documenta* quanto na página eletrônica desses órgãos são reconhecidos como documentos, justificando sua utilização nesse tipo de pesquisa.

#### **Percursos 3 e 4:** Tratamento dos dados e aporte teórico para análise de dados

Após a coleta dos atos normativos do CFE e CNE, e a organização dos dados coletados, foi feito o encaminhamento para a construção do aporte teórico dos dados, definida a partir da leitura das leis de criação dos dois conselhos, seus regimentos internos e elementos do ciclo da política pública.

Ludke e André (1986) afirmam que a parte analítica demanda organização e sensibilidade do pesquisador. Nesta pesquisa, a análise foi subdividida em unidades, a partir da seleção dos dados coletados, e visam responder às problematizações iniciais e ao objetivo do trabalho. A teorização dos dados é tratada por Ludke e André (1986) como uma fase mais complexa, pois nenhuma análise se encerra na descrição.

As unidades de análise foram separadas diferentemente para o CFE e para o CNE. Para os atos normativos do CFE, escolhi três unidades de análise, distinção feita a partir da temática principal de cada ato normativo, apresentando dos dados e suas respectivas análises. Assim, os atos normativos do CFE que tratavam da tentativa da criação da Universidade Aberta constituíram a primeira unidade de análise; os atos normativos que tratavam de solicitações de pedidos de autorização para oferta de cursos *lato sensu* a distância corresponderam à segunda unidade de análise; enquanto as diferentes nomenclaturas atribuídas por esses atos normativos resultaram na terceira unidade.

Para os atos normativos do CNE, foram organizadas duas unidades de análise. A primeira destina-se aos direcionamentos gerais para EaD, que agrupa as resoluções e pareceres que partem do CNE para as IES, de maneira a orientá-los. E a segunda unidade análise, destina-se aos atos normativos relativos às solicitações para oferta de EaD, que trata dos pedidos das IES ao CNE para autorização de oferta de cursos superiores a distância.

As unidades de análise possibilitaram, conforme dito acima, o agrupamento dos assuntos mais recorrentes nos atos normativos do CFE e do CNE, mas não foi possível utilizar as mesmas unidades de análise para cada um deles. Contribuíram também, para não fossem estabelecidas as mesmas unidades de análise para o CFE e o CNE, a natureza do aporte teórico deste estudo, ou seja, as leis que os criaram – o primeiro, pela LDB Lei n.º 4.024/1961 e o segundo, pela Lei n.º 9.131/1995 – e os seus regimentos internos. Em complemento às leis e aos regimentos, também contribuíram para o aporte teórico deste estudo alguns elementos da fase de formulação do ciclo da política pública.

Apresentado o caminho metodológico, ressalto que este estudo se organiza em três capítulos. O Capítulo 1 apresenta os fundamentos e trajetória da educação a distância, assim como a sua regulamentação posterior à LDB Lei n.º 9.394/1996. Também analisa os principais programas e ações para a educação superior a distância nos governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e no primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014), seguidos pelos dados quantitativos das IES que ofertam cursos superiores a distância.

O Capítulo 2 apresenta os conceitos de Estado, governo e políticas públicas nos quais este estudo se orientou, em busca da compreensão das fases de formulação das políticas públicas, por meio de elementos do ciclo da política. Apresenta também a base legal que sustenta a educação atual, a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDB Lei n.º 9.394/1996, que organiza a estrutura gestora da educação brasileira da qual o CNE faz parte. O capítulo finaliza apresentando o histórico dos conselhos educacionais no Brasil, de modo a compreender, a partir de estudos teóricos, o papel e a atuação desses órgãos. A ênfase é dada ao CFE e ao CNE, apresentando seus instrumentos legais de criação e seus regimentos.

E o Capítulo 3 reúne a apresentação e análise dos atos normativos do CFE e do CNE para educação superior a distância, a partir do aporte teórico organizado nos dois primeiros capítulos. Como Minayo (1994) pontua, essa etapa de pesquisa não se encerra, pois é espiralada, o que de fato se comprova, pois as conclusões aqui encontradas inspiram novas inquietações.

## CAPÍTULO 1 - EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: DOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS ÀS POLÍTICAS DE REGULAMENTAÇÃO E EXPANSÃO

Este capítulo apresenta os aspectos fundantes da educação a distância (EaD), juntamente com a sua trajetória no Brasil, relacionando sua história na Europa e nos Estados Unidos, tendo como foco a expansão da educação superior na modalidade entre os anos de 1995 e 2014. Para tanto, o tema será desenvolvido mediante as pesquisas documental e bibliográfica. Este capítulo contribui para a construção do referencial teórico deste estudo.

A história da educação a distância (EaD) no Brasil tem início nas primeiras décadas do século XX, mas somente a partir do fim desse século, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), é que a EaD começou a ganhar espaço nas agendas das políticas públicas, e ser, portanto, reconhecida como modalidade educacional. Essa inclusão tem possibilitado a expansão da EaD no país, sobretudo mediante a oferta de cursos voltados para a educação superior.

Assim, este primeiro capítulo estrutura-se em três seções, que irão abordar, no âmbito da educação superior a distância, o conceito e os fundamentos epistemológicos da modalidade, segundo seu contexto histórico; as principais regulamentações que a nortearam no período de 1995 a 2014; e conclui apresentando os números que expressam a expansão da EaD no país. A Figura 3, a seguir, apresenta os principais conceitos que permeiam o Capítulo 1.



Figura 3 - Nuvem com os principais conceitos presentes no Capítulo 1.  
Fonte: Elaborado pela autora.

### 1.1 Conceitos, fundamentos e um pouco da história da EaD

Este item apresenta o conceito de EaD no qual este estudo se baseia, para que a partir dele seja possível discutir alguns fundamentos que permeiam a organização da modalidade, tendo como plano de fundo sua construção histórica.

A EaD no Brasil foi regulamentada por uma legislação nacional específica com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). O artigo 80 da LDB, hoje com quatro parágrafos, trata estritamente do papel da União para o desenvolvimento da EaD em todos os níveis da educação, em instituições credenciadas e normatizadas, e também da redução de custos para as transmissões das aulas por veículos de comunicação.

Posteriormente à promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996 e dada a restrição do texto destinado à EaD, foi baixado o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1988, que regulamenta o artigo 80 da LDB Lei nº 9.394/1996 e a gestão e organização das instituições para a oferta de cursos a distância. Em seu art. 1º, o Decreto conceitua educação a distância como

Uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1988).

O Decreto também apresenta a EaD como modalidade, termo que, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 361), “diz respeito aos diferentes modos particulares de exercer a educação”. Assim, como modalidade da educação, a EaD deve ser organizada de modo a atender as suas especificidades.

O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, revogou o Decreto de 1988, ampliando o número de artigos dedicados à EaD e atribuindo-lhe um novo conceito:

Art. 1º - Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005).

Para Moore e Kearsley (2007, p. 2),

educação a distância é o aprendizado planejado, que ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigido técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e

disposições organizacionais e administrativas especiais.

Os conceitos apresentados no Decreto nº 5.622/2005 e por Moore e Kearsley (2007) assemelham-se, por considerarem a EaD segundo a separação geográfica entre professores e alunos, e também pelo uso de tecnologias<sup>5</sup> no processo de ensino e aprendizagem. A separação geográfica entre professores e alunos é a característica mais concreta que diferencia as modalidades presencial e a distância, mas, embora relevante, não se pode reduzir a complexidade do significado da EaD, conceituando-a simplesmente como uma modalidade de educação que utiliza os meios tecnológicos para estabelecer o contato entre educador e educando.

Destaca-se também que, embora Moore e Kearsley (2007) sejam autores de visibilidade no meio acadêmico por seus estudos sobre a EaD, algumas nomenclaturas que utilizam não condizem com a EaD que aqui defendemos. O uso dos termos “técnicas” e “instrução” remetem a um modelo de educação tecnicista que precisa ser superado não apenas na modalidade a distância ou presencial, mas também na educação de um modo geral. Portanto, é preciso observar a modalidade a distância sob uma perspectiva ampla, ou seja, a EaD precisa ser compreendida quanto aos aspectos pedagógicos, gerenciais e estruturais, tal como apresentado por Lima (2014a), que a define como

uma prática social-educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora. (p. 60)

O conceito de Lima (2014a) está imbuído dos principais fundamentos da EaD, pois enfatiza que o trabalho pedagógico existe tanto na elaboração como na concretização de uma proposta de educação a distância, a partir do planejamento em conjunto, respeitando as identidades culturais, sociais, históricas e políticas dos alunos que virão a ser atendidos. Ressalta também a autora a necessidade de o uso das tecnologias garantir o contato entre professores e alunos, para que o processo de ensino e aprendizagem desenvolva seu compromisso primordial de acesso ao conhecimento, à produção de cultura. Para isso, é necessário que haja estímulo ao pensamento crítico, para que o ensino e a aprendizagem sejam agentes emancipatórios.

Destaca-se também que, por ser o curso a distância uma prática educativa e dialógica, o

---

<sup>5</sup> Moore e Kearsley (2007) compreendem que as tecnologias utilizadas nos cursos a distância são o meio condutor da comunicação e podem ser expressas por meio de texto, imagens e sons.

professor e a equipe pedagógica devem compreender que os processos de ensino e aprendizagem não são os mesmos da educação presencial. Importa, portanto, reconhecer que a EaD não difere apenas espacial e temporalmente da educação presencial, mas também no que se refere à didática, ao ensinar e ao aprender a distância.

Tomando como base esse conceito, compreende-se que não é possível pensar sobre a EaD sem antes considerar que ela é guiada pelos postulados essenciais da educação, ou seja, “educação a distância, antes de tudo, é educação” (LIMA, 2013, p. 224). É com essa premissa que este estudo se orienta, pois, em suas especificidades, a EaD tem seus postulados nos fundamentos da educação.

Estudiosos da educação como Brandão (1989), Pimenta e Anastasiou (2002) e Saviani (2007) postulam que a educação pode se associar à história e à origem do próprio homem, e, assim, também está inserida no cotidiano e nas relações humanas. Brandão (1989) afirma que a educação permeia todos os lugares, e que, por isso, nenhum ser humano está completamente livre dela, pois ela está ligada aos aspectos culturais, sociais, históricos e políticos de determinado tempo.

A educação, segundo Pimenta e Anastasiou (2002), ocorre por meio dos indivíduos e é destinada a eles. Por isso, dizem as autoras, ela é o reflexo da sociedade e, redundantemente, reflete-se nas práticas sociais. “A educação é um processo de humanização. Ou seja, é o processo pelo qual se possibilita que os seres humanos se insiram na sociedade humana, historicamente construída e em construção” (PIMENTA; ANASTASIOU, 2002, p. 97).

Assim, reitera-se que a educação é “uma prática social ampla e inerente ao processo de constituição da vida social, alterando-se no tempo e no espaço em razão das transformações sociais”, conforme pontua Oliveira (2013, p. 237). Para o autor, o conceito de educação é amplo e, sobretudo, complexo, não se restringindo apenas aos processos de ensinar e aprender. Faz-se necessário, portanto, compreender que os processos de aprendizagem podem ser precedidos de intencionalidade ou não, pois podem ocorrer de maneira informal, formal e não formal, segundo pontificam Gohn (2006a) e Libâneo (1994).

Libâneo (1994) considera que a educação formal ocorre quando há intencionalidade, planejamento, estrutura, ou seja, é própria dos ambientes educacionais. Ainda conforme o autor, na educação não formal não há necessidade de tamanha estruturação e organização, ou seja, ela não ocorre necessariamente apenas nos espaços educacionais. Gohn (2006a, p. 29), por sua vez, explica que

na educação formal, entre outros objetivos, destacam-se os relativos ao ensino e aprendizagem de conteúdos historicamente sistematizados, normatizados por leis,

dentre os quais destacam-se o de formar o indivíduo como um cidadão ativo, desenvolver habilidades e competências várias, desenvolver a criatividade, percepção, motricidade etc. A educação informal socializa os indivíduos, desenvolve hábitos, atitudes, comportamentos, modos de pensar e de se expressar no uso da linguagem, segundo valores e crenças de grupos que se frequenta ou que pertence por herança, desde o nascimento. Trata-se do processo de socialização dos indivíduos. A educação não formal capacita os indivíduos a se tornarem cidadãos do mundo, no mundo. Sua finalidade é abrir janelas de conhecimento sobre o mundo que circunda os indivíduos e suas relações sociais. Seus objetivos não são dados a priori, eles se constroem no processo interativo, gerando um processo educativo.

Embora conceituadas separadamente, a educação informal, a formal e a não formal não se dissociam, apenas se diferenciam quanto ao grau de sua intencionalidade, pois se relacionam e ocorrem ao mesmo tempo. A educação informal e a não formal permeiam todos os ambientes dos indivíduos, por isso, nas instituições de caráter educacional também há interferência da educação recebida fora dali (GOHN, 2006a; LIBÂNEO, 1994).

Quando Libâneo (1994) afirma que a educação formal é aquela que ocorre de maneira planejada, estruturada, intencional e organizada em uma instituição, existe a garantia de que a modalidade a distância se caracteriza nesse modelo de educação. Essa afirmação encontra respaldo em Moore e Kearsley (2007), para os quais é essencial, na estruturação de um curso a distância, que haja planejamento e organização dos processos educacionais, o que exige conhecimentos peculiares das tecnologias, para que sejam usadas de modo a favorecer os processos de ensino e aprendizagem.

Alonso (1996) afirma que a educação formal se constituiu no Brasil em bases rígidas, e até mesmo excludentes, destinada às classes ricas, postura essa que, segundo a autora, permearam pelos menos os dois últimos séculos. O surgimento da EaD no Brasil não ocorreu em substituição à educação presencial, tampouco para continuar, tal qual esta, a excluir e massificar a educação dos grandes centros, e sim para propor a democratização do acesso e garantir sua qualidade, compreendendo as peculiaridades de cada modalidade.

No caso da EaD, exigir um planejamento específico para a elaboração de um curso a distância expressa que a modalidade tem suas especificidades, ou seja, é estruturada de maneira diferente da que é feita para o ensino presencial. E, por ser educação, prioritariamente deve respeitar e atender aos aspectos sociais, históricos, culturais e políticos do público a ser atendido, bem como o período de oferta do curso. As peculiaridades dos processos de ensino e aprendizagem que estruturam a EaD precisam ser levados em conta na organização de um curso a distância, reafirmando o compromisso da modalidade para com a educação (MOORE; KEARSLEY, 2010; PETERS, 2006).

Lima (2013) considera que a educação nas modalidades a distância e presencial

possuem naturezas distintas, e, portanto, não podem ser comparadas; porém, ressalta a autora que, em ambas, “a base epistemológica que as fundamenta é a mesma” (p. 224). Reafirmar a educação a distância como educação é tão importante como também considerá-la como modalidade, ou seja, como outra forma de se realizar os processos educativos. Tal distinção é importante para que a educação a distância não se torne uma mera transposição da modalidade presencial.

As diferenças entre a modalidade a distância e a presencial, conforme Peters (2002), são percebidas ao principalmente no que se refere à aprendizagem dos sujeitos. Se se considerar que o conceito de EaD se alicerça no princípio da não exigência de alunos e professores dividirem um mesmo espaço físico e temporal, ou seja, de que estão geograficamente separados, será possível perceber que a forma de ensinar e aprender não pode ser a mesma de quando dividem o mesmo espaço, por exemplo, as salas de aula da educação presencial.

Oliveira (2008) afirma que há muitos casos em que a prática docente realizada presencialmente tem sido transposta para os cursos na modalidade a distância, o que constitui um erro, pois as orientações didáticas e pedagógicas são diferentes para cada um dos espaços. Segundo a autora, os processos de ensino e aprendizagem na EaD devem ser compreendidos como um processo intencional, planejado e executado pelo professor para atingir uma finalidade, ou seja, a construção de conhecimento.

As reflexões didáticas e pedagógicas sobre a EaD relacionam-se com a divisão proposta por Peters (2006), no que diz respeito à didática e ao uso das tecnologias. O autor divide a EaD em três gerações: a primeira geração tem como base o método tradicional de ensino, com o uso de material impresso; a segunda geração, o uso das tecnologias de teleconferência, que proporcionaram uma interação entre os participantes do curso, diferentemente da primeira geração, em que o estudo se dava de maneira mais instrucional e solitária; e a terceira geração, que ocorre a partir do uso do computador. Segundo Peters (2006), a terceira geração avança no sentido de ampliar o acesso às informações, mediante a conexão com a internet, e com as interações proporcionadas em ambientes digitais construídos para atender o curso.

Anos mais tarde, Peters (2002) apresenta outra divisão para as gerações da EaD ocorridas nos países europeus e nos Estados Unidos, mas não mais atrelada aos aspectos didáticos como a anterior, e sim segundo três grandes abordagens. A primeira delas, ocorrida em meados do século XIX, é considerada pelo autor como precursora da modalidade, e, tal como a primeira geração apresentada anteriormente (2006), fez uso do ensino por meio do envio de material impresso por correspondências, destinando-se a profissionalizar os trabalhadores do ramo industrial. A segunda abordagem caracteriza-se pela expansão das Universidades

Abertas, com o uso do rádio e da televisão nas décadas de 1970 e 1980, e teve apoio público para sua expansão; enquanto a terceira é marcada pelo uso de multimídias pelas universidades. Segundo Peters (2006), essas duas últimas abordagens proporcionaram a ampliação dos estudos, das pesquisas e do desenvolvimento da educação a distância, contribuindo para sua melhoria e consolidação, principalmente no âmbito da educação superior.

A divisão proposta por Peters (2006) não se centra apenas no uso específico de uma tecnologia em um determinado período, pois o autor se preocupa em apresentar a expansão da modalidade levando em consideração também os aspectos pedagógicos e a área em que a educação a distância obteve maior êxito para a universalização da educação superior e para a profissionalização dos alunos. De maneira diferente, porém, não menos importante e – por que não dizer? – até mais didática historicamente falando, Moore e Kearsley (2007) consideram as gerações segundo a tecnologia que predominou na oferta de cursos em um determinado período.

Embora o termo tecnologias seja usado mais comumente no que se refere aos aparatos tecnológicos contemporâneos, sobretudo às tecnologias digitais advindas com o uso da internet, do computador e dos dispositivos móveis, conforme Moore e Kearsley (2007) destacam, a EaD faz uso de tecnologias as mais primitivas, desde o material impresso até as mais atuais.

Moore e Kearsley (2007), a partir do principal meio tecnológico que liga o professor ao aluno na modalidade, dividem a EaD em cinco gerações: 1) a das correspondências; 2) a da transmissão via rádio e televisão; 3) a das universidades abertas; 4) a das teles e videoconferências via satélite; 5) a dos computadores conectados à internet. .

Carvalho (2009) ressalta que essa divisão proposta por Moore e Kearsley (2007) pode gerar equívocos quanto à substituição do meio tecnológico principal entre uma geração e outra. Assim, poder-se-ia considerar que “a diferença de modelos de educação a distância, que se traduz na utilização de diferentes meios e tecnologias, não obsta a difusão das melhores tecnologias e metodologias de ensino”, conforme pontua Carmo (2014, p. 42). Diante desse possível equívoco, deve-se considerar que essa divisão se faz a partir do uso primordial da tecnologia utilizada em cada período, mas que nenhuma delas veio a se sobrepor à outra. Essa é uma maneira com a qual os estudiosos da EaD têm se guiado para que possa haver uma divisão histórica para a modalidade nos diferentes períodos e lugares em que elas aparecem, tendo o cuidado de não reduzir sua construção e constituição a essa classificação.

As cinco gerações, propostas por Moore e Kearsley (2007), acrescidas da sexta geração apresentada por Lima (2014b), que caracteriza a geração mais atual de EaD, estão sistematizadas no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Gerações da EaD

<b>Gerações</b>	<b>Característica</b>	<b>Período de início</b>
Primeira	Predomínio do uso de material impresso enviado por meio de correspondências	Fim do século XIX
Segunda	Transmissão de cursos através do rádio e da TV	Início do século XX
Terceira	Criação das Universidades Abertas	Meados do século XX
Quarta	Uso das teleconferências e videoconferências através do uso de satélites	Meados do século XX
Quinta	Aulas virtuais com uso do computador conectadas a rede de Internet	Fim do século XX
Sexta	Uso de dispositivos móveis conectados à internet	Início do século XXI

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Lima (2014b) e Moore e Kearsley (2007).

Se a divisão proposta por Moore e Kearsley (2007) for transposta para a evolução histórica da modalidade a distância no Brasil, será possível perceber que a modalidade no país não se desenvolveu em completa sincronia com o desenvolvimento da EaD nos países europeus e dos Estados Unidos. Lima (2013) afirma que a primeira geração ocorre no Brasil a partir de 1904, com os cursos por correspondência; e a segunda inicia-se em 1923, primeiro via rádio, em curso ministrado por uma instituição privada, e posteriormente, nos anos 1970, com a transmissão pela TV. A terceira geração é caracterizada pelo surgimento das universidades abertas, que, segundo a autora, se consolidaram no Brasil muito tardiamente, pois, apesar de terem ocorrido tentativas para sua criação nos anos 1970 em âmbito público, isso de fato só ocorreu em 2006, enquanto em outros países elas já existiam desde 1969. A quarta e a quinta geração se consolidaram no país a partir das décadas de 1970 e 1980, respectivamente, com a oferta de cursos a distância pela iniciativa privada. A essas cinco gerações, Lima (2014b) acrescenta uma sexta, que se concretiza com os dispositivos móveis (celulares e *tablets*) conectados à internet.

Lima (2014b) considera que, no desenvolvimento da EaD no Brasil, há uma proximidade histórica entre o aparecimento de cursos e o uso das tecnologias. A autora descreve que a história da EaD no país ocorre segundo três tendências: a primeira, de 1904 ao início dos anos de 1970, caracteriza-se pelo uso dos recursos impressos, enviados por correspondência, e

das transmissões via rádio; a segunda, de 1972 a 1995, foi marcada pelo predomínio do uso da televisão e de recursos multimeios; e a terceira, de 1996 até os dias atuais, pela utilização do computador, dos meios digitais e da internet.

Toschi (2013) afirma que a internet mudou a EaD, uma vez que a modalidade se virtualizou. Hoje, diz a autora, é possível, com o auxílio de ferramentas como os *tablets* e os celulares, o acesso móvel à internet. Essas modificações ocorreram, segundo Toschi, porque a educação é uma “ação cultural que modifica os seres que a vivenciam” (2013, p. 24). Se a educação for pensada como ação cultural, é possível considerar que os elementos da cultura se fundem aos elementos da educação, e que, assim, educação e cultura podem se influenciar mutuamente, recriando-se e modificando-se.

Neste item foi possível ver que, no âmbito da educação superior, a promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996 abriu possibilidades educativas para a oferta de cursos superiores a distância, mesmo que sua oferta só tenha ocorrido no início do século XX. O uso das tecnologias, a expansão e a regulamentação para a EaD, na forma de lei, ocorrem no fim do século XX e início do século XIX, com ênfase na internet. A importância da regulamentação da EaD e seu percurso no Brasil estarão presentes nos itens a seguir, nos quais será apresentado o embasamento legal da EaD entre 1995 a 2014.

## **1.2 Legislação da educação a distância no Brasil**

Apresentados os conceitos, os fundamentos e um pouco da história geral da EaD, situando os períodos em que a modalidade vai crescendo no Brasil, a análise avança para a compreensão dos documentos que a reconheceram legalmente e, portanto, a regulamentaram, a partir da promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996. O objetivo é observar como cada medida contribuiu para sua consolidação como modalidade educacional e seu direcionamento para a educação superior.

Conforme já descrito, o documento oficial que demarca o reconhecimento da educação a distância no Brasil foi a LDB Lei nº 9.394/1996. De seus 92 artigos, a lei trata da EaD especificamente no artigo 80, em quatro parágrafos que estabelecem o papel do Estado perante a modalidade, como seu regulamentador. Em virtude da restrição do artigo, outros documentos legais foram editados para regulamentar a EaD. Tendo como ponto de partida o ano 1996, quando a EaD ganhou espaço explícito na legislação educacional, apresentam-se as principais medidas relativas à sua regulamentação no âmbito da educação superior, implementadas ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2014), período que corresponde aos anos de 1995

a 2014.

As principais ações governamentais para a regulamentação da educação superior a distância estão organizadas no Quadro 2<sup>6</sup> e nelas é possível perceber que a promulgação da atual LDB Lei nº 9.394/1996 ocorreu no fim do segundo ano do primeiro mandato do Governo FHC (1995-2002). Porém, o maior número das ações públicas voltadas para a educação superior e a distância ocorreu no governo seguinte, ao longo dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e passam novamente a diminuir no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014).

Quadro 2 - Políticas de regulação e regulamentação da educação superior a distância

<b>Governo FHC (1995-2002)</b>	
1996	Criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), por meio do Decreto nº 1.917 de 27 de maio de 1996 (extinta em 2011)
1996	Promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996, que reconhece a EaD como modalidade de educação
1998	Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998, que regulamentam o artigo 80 da LDB Lei nº 9.394/1996. (revogado)
2000	Aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001)
<b>Governo Lula (2003-2010)</b>	
2003	Publicação da primeira versão dos Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância
2004	Portaria Ministerial nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, que dá abertura para os cursos superiores presenciais ofertarem disciplinas com até 20% da carga horária a distância
2004	Portaria Ministerial nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004, dispõe de novas diretrizes para os processos de credenciamento e reconhecimentos de IES, autorização de cursos
2005	Regulamentação do artigo nº 80 da LDB Lei nº 9.394/1996, por meio do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.
2006	Criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006
2006	Decreto nº 5.773, de 9 maio de 2006, trata das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior.

<sup>6</sup> O Quadro 2 foi organizado com regulamentações específicas para a EaD, como também traz outras regulamentações que de modo geral também a contemplam.

<b>Governo Lula (2003-2010 continuação)</b>	
2007	Publicação da segunda versão dos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.
2007	Portaria Normativa (MEC) nº 2, de 10 de janeiro de 2007, trata da regulação e avaliação dos cursos superiores ofertados na modalidade a distância.
2007	Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, altera artigos do Decreto nº 5.622/2005 e do Decreto nº 5.773/2007.
2009	Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, cria a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, a partir de programas de formação inicial e continuada na modalidade a distância.
2009	Concessão à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) da função de regular os programas de mestrados profissionais no formato semipresencial (Portaria Normativa nº 17, de 28 de dezembro de 2009).
<b>Governo Dilma (2011-2014)</b>	
2011	Extinção da SEED, por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Em março do ano seguinte, a EaD passa para os cuidados da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), criada pelo Decreto nº 7.690/2012.
2011	Criação do Programa Ciência Sem Fronteiras, Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011, que visa promover o intercâmbio de alunos de cursos superiores e tecnológicos.
2012	Criação do Programa Inglês sem Fronteiras, por meio da Portaria nº 1.466, de 18 de dezembro de 2012, em complemento ao programa Ciência sem Fronteiras, para a formação de estudantes na língua inglesa, de forma presencial ou a distância.
2013	Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013, concede às instituições privadas que aderiram ao Pronatec o direito de ofertar cursos de graduação a distância, com ênfase nas áreas tecnológicas e técnicas.
2014	Aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), no qual a educação a distância se faz presente em alguns tópicos das metas 10, 11 e 12.

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados de Lima (2013) e do MEC (BRASIL, 2014).

Analisando as políticas do Governo de FHC, Giolo (2010) indica que o ideário político de sua administração esteve voltado para o ensino fundamental. O autor afirma que essa inclinação visou atender às imposições dos organismos internacionais e, por isso, as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação a Distância (SEED), extinta em 2011, tiveram como foco a elaboração de programas que garantissem a inserção das tecnologias nos ambientes escolares do ensino fundamental e médio. Para tanto, foram criados o Programa de Apoio Tecnológico à Escola, entre 1995 e 1996, e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), em 1997. A formação em nível médio de professores da escola básica para o uso das tecnologias também foi objeto de atenção do Governo FHC (1995-2002), e entre os programas

criados para esse fim destaca-se o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), implementado em 1999 (GIOLO, 2010; LIMA, 2013).

O enfoque dado pelo Governo FHC (1995-2002) ao ensino fundamental, e não para a educação superior pública, ocasionou, segundo Giolo (2010), um crescimento maior da EaD, por meio da oferta de cursos de graduação a distância por instituições privadas, uma vez que os programas públicos implementados nessa modalidade, destinados à formação de professores, eram em nível médio. Considera-se aqui que o amparo legal proporcionado à EaD nos diversos níveis e modalidades a partir da LDB Lei nº 9.394/1996 e a pouca atenção do Governo FHC (1995-2002) para acompanhar a expansão da modalidade podem ter ocasionado a oferta desordenada de cursos a distância pelas instituições privadas, conforme pontua Lima (2013).

O fim do Governo FHC (1995-2002) é marcado pela aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2010),<sup>7</sup> um plano decenal para a educação. O 6º Capítulo do PNE (2001-2010) evoca a discussão da EaD junto com as tecnologias educacionais, e está dividido em três seções: diagnósticos, diretrizes e objetivos e metas (BRASIL, 2001). Desse modo, Lima (2013) afirma que a EaD é vista como meta, em geral atrelada aos cursos de formação de professores. No fim do primeiro mandato de Dilma foi editado o PNE (2014-2014), que possui uma configuração diferente do anterior. A EaD não é mais contemplada com um capítulo e surge como parte das metas 10, 11 e 12, destinadas à formação de jovens e adultos, e à educação em níveis profissional, superior e de pós-graduação.

Oliveira (2013) mostra que as políticas do Governo FHC (1995-2002), de um modo geral, tiveram como foco a modernização e a globalização do país, ocasionando, com isso, o aumento da competitividade, e teve sua ênfase, conforme já apresentado, no ensino fundamental, ampliando o tempo de escolarização. Já o Governo Lula (2003-2010), segundo Oliveira (2013), teve como foco o crescimento do país, com o lema “Educação para Todos”, e com isso vieram os programas de ampliação e reforma da educação superior, como também o fortalecimento da educação básica e a ampliação da educação profissional. O autor pondera que os dois governos se centraram na educação, com ênfase na formação de professores, por meio dos programas e ações implementados, mas cada um deles com suas peculiaridades.

---

<sup>7</sup> O período de abrangência do PNE cobriria os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010), porém, esse não foi o foco de seu governo, inclusive porque foi aprovado, em 2007, o Plano de Desenvolvimento Educação (PDE). Este se tornou uma oposição ao PNE 2001-2010, por não ser propriamente um plano, e sim um conjunto de estratégias a serem realizadas a partir de objetivos e metas (MEDEIROS, 2012).

Ferreira (2012) afirma que as políticas para a educação superior no Governo Lula (2003-2010) se encadearam, em sua maioria, para a permanência dos mesmos ideários políticos de FHC, ou seja, incentivar o desenvolvimento da universidade para o crescimento econômico. Mas ressalta o autor que, apesar de ter investido na educação pública, os incentivos do Governo Lula (2003-2010) também foram dados para as instituições educacionais privadas, sobretudo, as de educação superior.

No que diz respeito às políticas para a educação superior do Governo Lula (2003-2010), segundo Lima (2013), sua administração cuidou de expandi-la e universalizá-la também por via da modalidade a distância, sobretudo, com foco na formação docente. Um exemplo disso foi a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2006, que oferece cursos de graduação a distância em universidades públicas e também por meio de parcerias com universidades privadas; e o Decreto nº 6.755/2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, destinada a promover programas de formação de docentes das redes municipais e estaduais de ensino. Esse Decreto também estabelece a atuação da Capes nos programas de fomento à formação, inclusive, em mestrados profissionais.

Os documentos que tratam com maior ênfase da educação superior a distância posterior à LDB Lei nº 9.394/1996, e que regulamentam o artigo 80 da referida lei, ou seja, os Decretos nº 5.622/2005, nº 5.773/2006 e nº 6.303/2007, que vigoram até o momento, tratam de assuntos específicos para a organização e gestão da modalidade no Brasil. Assim, a temática sobressai-se aos assuntos pedagógicos.

A importância do Decreto nº 5.622/2005 dá-se, primeiro, por regulamentar e reconhecer explicitamente a EaD como modalidade, uma vez que, na LDB Lei nº 9.394/1996, o artigo nº 80 é restrito; segundo, porque revoga os outros dois Decretos anteriores (nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e nº 2561, de 27 de abril de 1998) que regulamentavam o artigo 80 da LDB Lei nº 9.394/1996, apresentando o conceito de EaD e as diretrizes para o credenciamento de instituições e cursos. Giolo (2008) considera que o Decreto nº 5.622/2005 é mais detalhado em questões estruturais da modalidade a distância, porém, no geral, incorporou alguns artigos do Decreto imediatamente anterior, uma vez que se atém basicamente ao credenciamento das IES e à autorização de cursos a distância. Em terceiro lugar, o Decreto nº 5.622/2005 é importante por ter norteado outras ações públicas para a modalidade, tal como a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

O Decreto nº 5.622/2005 está organizado em 37 artigos e seis capítulos que dispõem sobre as diretrizes para a regulamentação da modalidade no país, pontuando ações de gestão e

oferta de cursos, como também de aspectos estruturais da modalidade, diretamente para as IES e para o Ministério da Educação (MEC). Essas ações também estão voltadas para a regulação, supervisão e avaliação das instituições e dos cursos a distância. Dezenove artigos do referido decreto tratam da gestão administrativa das IES, e compreendem orientações para credenciamento da instituição e dos cursos que ministra, das matrículas, dos diplomas, entre outras. Os aspectos pedagógicos e educacionais são tratados apenas pontualmente, pois, afinal, trata-se de um documento técnico.

O mesmo ocorre com os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância<sup>8</sup> que se restringem aos aspectos administrativos das instituições e dos cursos a distância. Publicados em 2007, em substituição aos Referenciais de 2003, estruturam-se em oito seções, que tratam: 1) da concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; 2) dos sistemas de comunicação; 3) do material didático; 4) da avaliação; 5) da equipe multidisciplinar; 6) da infraestrutura de apoio; 7) da gestão acadêmico-administrativa; 8) da sustentabilidade financeira. Como Lima (2013) afirma, os Referenciais são um documento diretivo, porém, há pontos que merecem atenção nesta discussão.

Diferentemente do Decreto nº 5.622/2005, os Referenciais apresentam diretrizes pedagógicas e estruturais. Às diretrizes pedagógicas são destinados os itens 01 e 04, e às estruturais, os demais itens (02, 03, 05, 06, 07 e 08), ou seja, o documento, apesar de ser apenas diretivo, também destina maior parte do seu texto aos aspectos estruturais das instituições e dos cursos a distância. Nos dois itens que tratam dos aspectos pedagógicos, o documento afirma que não existe um modelo único de curso, bem como postula que a modalidade se fundamenta como educação e possui seu modo de organização específica, diferenciando-se, assim, da educação presencial.

Alonso (2011) critica os Referenciais de Qualidade por considerar que os elementos trazidos pelo documento podem limitar a qualidade da modalidade a apenas o que está posto nos oito itens, que, conforme já mencionado, estão muito mais voltados aos aspectos estruturantes da EaD do que para os processos educacionais. Lima (2014a), ao descrever a importância dos Referenciais como documento diretivo para EaD, ressalta que eles deveriam trazer, sim, além de elementos estruturais, tais como diretrizes para o trabalho docente a distância, também indicadores de qualidade que abrangessem tanto a parte estrutural e de gestão

---

<sup>8</sup> Elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), os Referenciais são norteadores das ações das instituições de ensino.

da EaD quanto os aspectos pedagógicos. Conforme a autora, só assim poder-se-ia garantir a qualidade da educação, e não um modelo único e rígido.

Sobre a formação dos profissionais para integrar a equipe multidisciplinar, os Referenciais de Qualidade estabelecem que o coordenador de polo deva ter graduação e experiência para o cargo, todavia, são omissos quanto aos outros profissionais. No que tange à docência, tratada no mesmo tópico, o documento parece ser ainda mais precário, pois separa os papéis destinados ao professor e ao tutor, quando o ideal seria que fossem atribuições comuns e a cargo de profissionais qualificados para a atividade docente e, sobretudo, que saibam lidar com as especificidades da modalidade a distância (ALONSO, 2010).

Lima (2014a) também chama a atenção para a divergência entre o Decreto e os Referenciais quanto ao conceito de EaD, pois enquanto no primeiro há uma tendência à formação de um modelo específico, o segundo não define um único modelo para a EaD, o que pressupõe que o Estado ainda não se coordenou e definiu bases comuns que direcionem a modalidade no país.

Quadro 3 - A EaD no Decreto nº 5.622/2005 e nos Referenciais de Qualidade/2007

	<b>Decreto nº 5.622/2005</b>	<b>Referenciais de Qualidade/2007</b>
<b>Conceito de EaD</b>	Tendência à formação de um único modelo de EaD.	Posicionam-se explicitamente que não há um único modelo de EaD.
<b>Natureza do Documento</b>	Decreto. Veio para regulamentar o artigo 80º da LDB Lei nº 9.394/1996	Documento de cunho diretivo.
<b>Figura Docente</b>	Faz menção à figura do tutor. Não indica formação para o professor a distância	Faz menção a figura do tutor, separando-a da atividade do professor, sem indicação de formação específica para os profissionais, à exceção do coordenador de polo.
<b>Direcionamentos</b>	As disposições apresentadas no Decreto são, de modo geral, destinadas ao Estado e às instituições. São de caráter regulatório, de supervisão, avaliação e monitoramento, ressaltando o papel do Estado e das IES para a oferta de cursos a distância.	É um documento voltado praticamente para as instituições, para o caráter estrutural do curso, apontando alguns aspectos pedagógicos. Porém, em sua maioria, os direcionamentos estão voltados para a gestão e monitoramento das IES.

Fonte: Elaborado pela autora, 2015.

Essa breve análise exposta no Quadro 3 mostra que os Referenciais possuem direcionamentos para as instituições que se destinam à oferta de cursos a distância, portanto, é um documento que dá visibilidade e importância para a modalidade. Destaca-se que o Estado, ao emití-lo, mostra-se, como visto anteriormente, bem mais interessado nos aspectos

instrumentais e estruturais da EaD, embora não deixe de abordar os aspectos pedagógicos e estruturantes. A postura estatal que se materializa em documentos tão relevantes deixa visíveis as perspectivas neoliberais de instrumentalização da educação, bem como a desvalorização do professor a distância, o que se reflete na luta constante da categoria docente por melhores salários e condições de trabalho.

O papel do Estado para com a modalidade a distância expressa nos documentos; as divergências quanto ao conceito de EaD, quando estabelece para a União funções genuinamente de regulação e controle; e a ausência de discussões mais profundas a respeito dos aspectos pedagógicos para a modalidade deixam transparecer que as ações estruturais, de gestão e organização da EaD têm se sobreposto, mostrando uma certa desatenção aos aspectos pedagógicos e a outras especificidades que envolvem a modalidade, ou seja, ele tem atuado como regulador e controlador (FERREIRA, 2012).

O Governo Lula (2003-2010), em comparação ao Governo FHC (1995-2002), destinou maior atenção à implementação de políticas para a educação superior a distância, sejam elas de cunho regulatório, sejam programas e ações por meio da EaD. Medeiros (2012) afirma que no Governo Lula, especialmente em seu primeiro mandato (2003-2006), as ações para a EaD estiveram voltadas, em sua maioria, para a formulação de políticas de formação de professores. Inclusive, ressalta Medeiros (2012), os cursos implementados pela SEED no Governo Lula possuíam claramente o mesmo viés metodológico dos programas e ações do Governo FHC (1995-2002).

O segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), segundo Medeiros (2012), também foi marcado pela formulação de políticas para a formação de professores a distância, incluindo também as parcerias com instituições privadas. O segundo mandato do Governo Lula (2007-2010) é demarcado, conforme o autor, por disputas internas no campo da formulação de políticas públicas, o que possibilitou a abertura para a proximidade com o setor privado para a realização de ações de EaD, ocasionando uma vasta expansão da modalidade na educação superior privada. O Governo Dilma (2011-2014)<sup>9</sup> inicia-se com a extinção da SEED e sua substituição pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), o que, segundo Lima (2013), representou uma grande perda para a modalidade.

O Governo Dilma (2011-2014), segundo Ferreira (2012) iniciou seu primeiro mandato reafirmando o compromisso de manter as políticas implementadas por Lula. Mas,

---

<sup>9</sup> Esse período corresponde ao primeiro mandato do Governo Dilma.

apesar de ter dado continuidade a alguns programas, a extinção da SEED, segundo Lima (2013), evidencia o foco do Estado na expansão e regulação da educação superior, mas de modo descentralizado e descompromissado com a modalidade em si. Isso ocorreu, segundo a autora, porque a EaD deixou de ser assistida por uma secretaria específica, passando, portanto, a ser fatiada entre várias secretarias, o que não condiz com o que aqui se defende para a modalidade.

Ferreira (2012) considera que o Governo Dilma (2011-2014), no âmbito universitário, se destaca por sua

inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas /prioritárias de estudo e de pesquisa e internacionalização da educação superior. (p. 468)

O que afirma o autor pode ser observado nos programas lançados em 2011, como o Ciência sem Fronteiras, que, conforme Lima (2013), demonstra a disposição do Governo Dilma (2011-2014) de investir em ciência, tecnologia e na internacionalização da educação superior. Em 2012, o primeiro aluno a distância foi beneficiado pelo programa e complementou seus estudos de graduação em Portugal.<sup>10</sup> Como ampliação do programa Ciência sem Fronteiras, em 2012 entrou em vigência o programa Inglês Sem Fronteiras, programa criado por demanda do Ciência sem Fronteiras, que visa proporcionar o aprendizado de outro idioma, no caso o inglês, e, mais atualmente, o francês, o que acentua a política do Governo Dilma (2011-2014) de investir na internacionalização da educação. Os cursos de idiomas são ofertados na modalidade presencial e a distância.

Outro destaque da política educacional do Governo Dilma (2011-2014) é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado em 2011 pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Seu foco é a educação profissional e tecnológica voltada para o ensino médio da rede pública, e a oferta de cursos fica a cargo dos Institutos Federais de Educação ou mediante parcerias público-privadas (WALDOW, 2014). Por ter seu foco na educação profissionalizante e tecnológica, e atender a um massivo número de brasileiros de classes menos favorecidas, o Pronatec, conforme pontua Waldow (2014), tende a enveredar por um caminho de preparação para o mercado de trabalho, ou seja, formar trabalhadores. Portanto, conforme o autor, deve-se ver com atenção se o programa tem se voltado apenas para o

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.sead.ufscar.br/news/estudante-do-curso-de-sistemas-de-informacao-oferecido-pela-ufscar-na-modalidade-a-distancia-participa-do-programa-2011ciencia-sem-fronteiras201d>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

aprendizado técnico e a formação de mão de obra, ou se há espaço para a formação crítica também.

A Lei nº 12. 816, de 5 de junho de 2013, alterou artigos da lei que criou o Pronatec e liberou a adesão de instituições privadas ao programa e a oferta, por elas, de cursos de graduação em áreas técnicas e tecnológicas (artigo 6º), como também as habilitou para a criação de cursos técnicos de nível médio (artigo 20). Conforme já apresentado, no último ano do primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014), foi aprovado o Plano Nacional de Educação, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Observar as políticas destinadas à EaD nesses três governos permite que se tenha uma visão geral de como a educação superior a distância teve destaque em cada um deles. Sem dúvida, o Governo Lula (2003-2010) foi o que mais investiu em regulação para a modalidade a distância, enquanto o foco do Governo FHC (1995-2002) e do Governo Dilma (2011-2014) foram outros, e o reflexo dessas posturas pode ser percebido, portanto, na expansão da educação superior a distância, dentro do período que corresponde ao Governo Lula (2003-2010).

Com a compreensão do papel dos órgãos do Estado nos processos de formação das políticas públicas, o item a seguir neste estudo das políticas educacionais trará alguns dados que refletem as ações governamentais para a educação superior de um modo geral, com foco para a expansão da educação superior na modalidade a distância.

### **1.3 Expansão da educação superior a distância no Brasil**

Diante da apresentação dos fundamentos teóricos e históricos e das ações políticas voltadas para a EaD no Brasil, neste item discute-se a expansão da modalidade no país entre 1995 e 2014, por ser esse o período que compreende a atuação do CNE abordada neste estudo, momento que também demarca a inserção da EaD como prática educacional na LDB Lei nº 9.394/1996 e outros instrumentos que vieram a regulamentar a modalidade a distância. Os números revelam o espaço que a EaD vai ocupando na educação superior, e a análise deles assume sua relevância para a compreensão desse movimento de implementação de políticas e avanços e retrocessos da EaD. Dessa maneira, seguem-se algumas discussões sobre as orientações políticas externas e suas implicações na formulação de políticas para EaD no país e, em complemento, apresentam-se alguns dados do Censo da Educação Superior, de modo a analisar quantitativamente o crescimento da modalidade nesse período.

Oliveira (2013) considera que a educação está atrelada às condições sociais, históricas e políticas de determinado tempo. O autor pontua que as modificações econômicas e políticas

ocorridas no século XXI repercutem nas relações sociais e, sobretudo, na educação, pois “essa sociedade é caracterizada por um novo paradigma de produção e de desenvolvimento que tem como elemento básico a centralidade do conhecimento e da educação” (p. 239).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) consideram que o período demarcado entre o fim do século XX e o início do século XXI configura um novo contexto histórico, social e político, impulsionado pelo capitalismo e pela globalização. Os autores ainda afirmam que a globalização ocorre a partir do avanço da ordem econômica imposta com a influência do neoliberalismo, ocorrido no Brasil principalmente a partir da década de 1990. Portanto, os autores consideram que esse novo contexto faz com que a educação formal passe a atuar como agente propulsor do e para o desenvolvimento econômico de bases neoliberais, em que o Estado, por meio das políticas públicas, passa a atender aos organismos internacionais, despreocupando-se com as demandas locais e direcionando a educação para a capacitação dos indivíduos para o trabalho, para o mercado.

A globalização, conforme Akkari (2011), advém das modificações das estruturas políticas e econômicas iniciadas em meados do século XX, fundamentadas nos princípios neoliberais de abertura do comércio internacional. Dessa maneira, o autor afirma que a globalização é uma das consequências do neoliberalismo. Para ele, o neoliberalismo é regido pelo pensamento de que “todas as sociedades devem ser regidas pelas regras do mercado e analisadas apenas pelo prisma econômico” (AKKARI, 2011, p. 21).

O autor explica que a expressão “organização internacional” faz referência ao sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), do qual fazem parte a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e o Fundo das Nações Unidas Para a Infância (Unicef). Ambas as instituições estiveram, até os anos 1980, na liderança da implementação de políticas em países em desenvolvimento, mas enfraqueceram com a saída de seus maiores financiadores, os Estados Unidos e o Reino Unido. É nesse momento que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional ganham maior visibilidade para o financiamento de projetos na área educacional, passando a propagar e a instrumentalizar a educação (AKKARI, 2011).

A influência dessas organizações internacionais na elaboração de políticas é exercida, segundo Akkari (2011), em três planos: nas concepções das políticas educacionais, nas quais esses organismos tendem a universalizar e homogeneizar os modelos educacionais impostos por eles, desrespeitando as peculiaridades de cada região e assumindo um padrão de educação que se distancia da criticidade e da emancipação dos educandos; a avaliação quantitativa dos

sistemas educacionais, voltada para a prestação de contas e a garantia de metas; e o financiamento, concedido por meio de acordos entre as organizações financeiras e os países.

Silva (2005) destaca que as organizações financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) foram criadas em 1945, no fim da Segunda Guerra Mundial, e que “juntas tornaram-se as guardiãs dos interesses do capital e com capacidade para induzir políticas econômicas e o destino de continentes e países em todo o planeta” (p. 257). Conforme o autor, as políticas neoliberais surgiram como um caminho para a modernidade dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Porém, ele enfatiza que a modernidade e o crescimento econômico não chegaram conforme o esperado, pois os países que se sujeitaram às políticas dos organismos internacionais foram submetidos à dependência financeira. Silva (2005) considera que o texto da LDB Lei nº 9.394/1996, aprovada já no contexto neoliberal, evidencia a mudança do papel do Estado, que até a década de 1980 desempenhava uma função executiva e na década de 1990 assume a coordenação política numa perspectiva gerencial.

Entre os órgãos de financiamento do campo educacional, destaca-se o Banco Mundial, cujas orientações, segundo Feldfeber (2013), veem a educação como um produto, voltando-se para a sua mercantilização. O autor afirma que o Banco Mundial sugere mudanças nas instituições escolares para que atendam ao mercado e “à competição econômica, e de três maneiras: formando mais adequadamente o trabalhador, educando e estimulando o consumidor, e finalmente ele mesmo se abrindo à conquista dos mercados” (FELDFEBER, 2013, p. 162).

Dourado (2002) considera que as propostas do Banco Mundial para a educação salientam o descompromisso da organização com a democratização do acesso à educação de qualidade e com a visão da educação como um direito universal. Conforme o autor, o Banco Mundial acredita que o Estado deve atuar de forma mínima nas políticas sociais, enquanto a educação deve ter como foco o acesso ao conhecimento,

reduzindo o processo de formação a uma visão de racionalidade instrumental, tutelada, restrita e funcional ante o conhecimento universal historicamente produzido. Em contrapartida, essas políticas acarretam a secundarização de projetos de educação não-formal, o redirecionamento da educação profissional e o processo crescente de privatização da educação, especialmente da educação superior. (DOURADO, 2002, p. 240)

O Banco Mundial, segundo Dourado (2002), propôs, entre outras, a privatização da educação superior; a destinação de dinheiro público a instituições privadas; e o aumento do número de instituições não universitárias (faculdades). Ou seja, as instituições particulares vêm sendo atendidas pelo governo brasileiro por meio do Fundo de Financiamento do Estudantil (FIES), criado pela Lei nº 10.260, de 7 de dezembro de 2001, e ainda em vigor, e segundo os

dados do Inep já foram firmados mais de um milhão de contratos só entre os anos de 2010 e 2011, a grande maioria deles nas regiões Sul e Sudeste (BRASIL, 2013).

Oliveira (2009) pontua que a mercantilização da educação advém de períodos anteriores, mas que foi o período ditatorial que a remontou, enquanto a Constituição Federal de 1988 tornou possível que as instituições educacionais tivessem fins lucrativos. Com a aprovação da LDB Lei nº 9.394/1996 e a regulamentação das instituições de ensino com fins lucrativos, houve, conforme o autor, um crescimento expressivo das instituições educacionais privadas, tanto na educação básica como na superior. No caso da educação superior, Oliveira (2009) pontua que a ausência de políticas de expansão para as instituições públicas abriu espaço para que as instituições privadas tomassem a frente desse movimento durante a década de 1990.

Sobre a influência dos organismos internacionais, a partir da expansão da educação superior por meio das instituições privadas, Oliveira (2000) afirma que a universidade, lugar onde deve prevalecer a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, passa por um movimento de reforma em âmbito estrutural no que diz respeito aos fundamentos que permeiam sua identidade e seu compromisso com a sociedade. Conforme o autor, com as modificações sociais e econômicas ocorridas no fim do século XX e início do século XXI, a universidade não pôde permanecer intacta e está sendo afetada por não manter o foco apenas no ensino. Assim como os outros modelos de instituições de educação superior, como os centros universitários e as faculdades, a universidade demanda mais gastos e, segundo Oliveira (2000), não pode tender à massificação do ensino, ou seja, ceder às políticas apenas de cunho expansionista, sem uma reflexão sobre a qualidade do ensino.

Nos dados do Censo da Educação Superior, do ano de 1995, é possível perceber o crescimento das instituições destinadas apenas ao ensino: em 1995 havia 894 instituições voltadas para a educação superior, nas esferas pública e privada, entre as quais 135 universidades, e as demais, instituições caracterizadas como centros educacionais e faculdades. Já o Censo da Educação Superior de 2014 acusa que, até esse ano, o país possuía um total de 2.368 instituições de educação superior, divididas em: 195 universidades, 147 centros universitários, 1.986 faculdades e 40 institutos federais. Portanto, o número de universidades cresceu aproximadamente 44% entre os anos de 1995 a 2014, enquanto o número de faculdades, centros universitários e de institutos federais cresceu, no mesmo período, em média 186,29%, ou seja, com um índice aproximadamente três vezes maior.

Tabela 1 – Número de Instituições de Educação Superior nos Governos de FHC, Lula e Dilma

<b>Governos</b>	<b>FHC</b>		<b>Lula</b>		<b>Dilma</b>	
<b>Ano</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>
<b>Universidades</b>	135	162	163	190	190	195
<b>Demais IES</b>	759	1475	1696	2188	2175	2173
<b>Total</b>	894	1637	1859	2378	2365	2368

Fonte: Elaborado pela autora com base no Censo da Educação Superior - BRASIL/INEP (1995, 2002, 2003, 2010, 2011 e 2014).

A Tabela 1 mostra o crescimento das IES durante os governos FHC, Lula e no primeiro mandato de Dilma e os percentuais de crescimento entre as universidades e as demais instituições de educação superior. Os dados revelam o crescimento das IES não universitárias (faculdades, centros universitários e institutos federais) nesses três governos, e a sintonia das ações com as determinações do Banco Mundial, conforme salientado por Dourado (2002). Esse fato, conforme o autor, pode ser verificado pelo aumento expressivo de IES durante o Governo FHC (1995-2002) e pelos dados que constam nas publicações do Censo da Educação Superior durante o Governo Lula e no primeiro mandato da presidente Dilma.

Observando isoladamente os dados do Censo de 2014, as faculdades correspondem a 83,9% das instituições de educação superior do Brasil, enquanto as universidades, a aproximadamente 8% do número total de IES, que perfazem um total de 2.368 instituições,<sup>11</sup> conforme mostra a Figura 4 a seguir.

<sup>11</sup> Embora todas sejam instituições de educação superior, elas divergem quanto à intencionalidade, pois enquanto a universidade preza pela não dissociação entre o ensino, a pesquisa e a extensão, as demais IES são voltadas genuinamente para o ensino (DOURADO, 2005; OLIVEIRA, 2013).

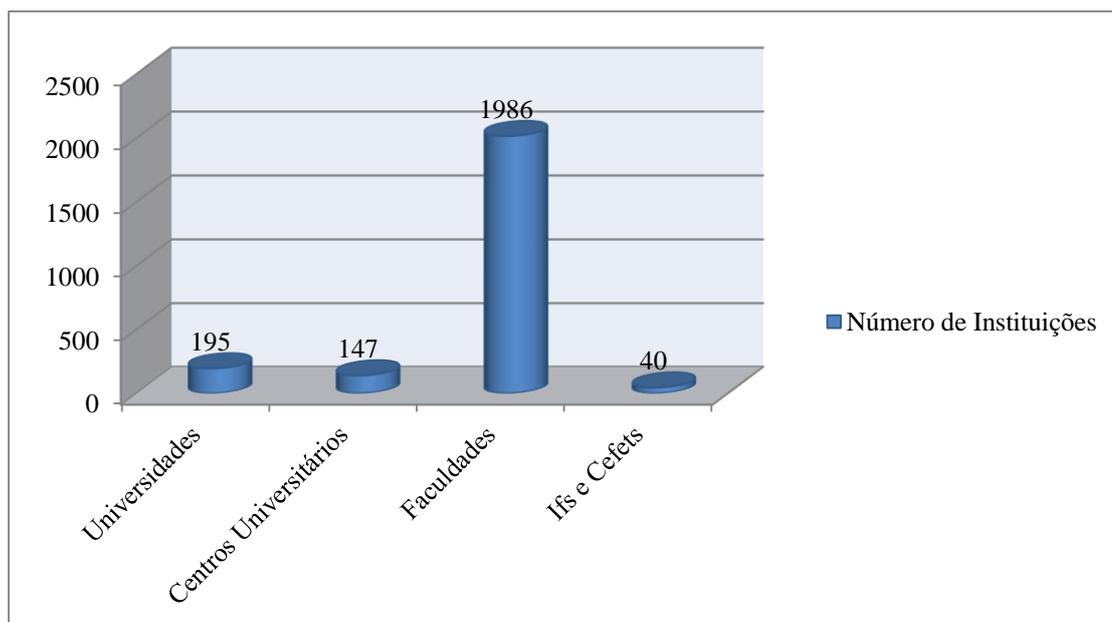


Figura 4 - Número de instituições de educação superior no Brasil em 2014

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2014).

A expansão do número de IES ao longo dos anos de 1996 a 2014 e o fato de hoje o percentual de faculdades ser dez vezes maior que o de universidades consolidam a expansão da educação superior voltada para a instrumentalização. A crítica às IES não universitárias ocorre a partir do que Dourado (2002) apresenta, uma vez que os centros universitários, as faculdades e os institutos federais têm foco no ensino, na formação de profissionais, ideologia diferente da que alicerça os princípios das universidades públicas. Estas primam pela não dissociação do ensino, da pesquisa e da extensão, ofertando cursos de graduação, pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado) e atendendo a comunidade em atividades extensivas, ou seja, são instituições que não têm foco apenas no ensino.

Dourado (2005) reitera que, os centros universitários, as faculdades e os institutos federais,

ao romper com o princípio histórico da defesa da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; ao alterar a identidade das universidades já constituídas e consolidar a instituição de novas universidades mercantis; e, por meio de ajuste mercadológico, ao permitir a criação de centros universitários que, a despeito de gozar de algumas prerrogativas das universidades (autonomia para criar, organizar e extinguir cursos e programas, dentre outros), se caracterizam como instituições tipicamente de ensino. (p. 111)

Oliveira (2013) afirma que a universidade sofre essas mudanças em virtude das alterações políticas e econômicas que gerem a administração educacional no país, e, por isso, entende que as universidades públicas são desafiadas a alterar sua configuração para atender a

esse novo paradigma da globalização e de aceleração do desenvolvimento econômico. Conforme o autor, essa postura está deixando à margem as preocupações primordiais da universidade com a sociedade.

Com a centralidade das instituições de ensino, é possível perceber as influências das políticas neoliberais. Ao observar-se separadamente as instituições de educação superior (IES) públicas e privadas quanto ao número de matrículas, como demonstra a Figura 5 a seguir, o número de matrículas nas IES privadas é quase três vezes maior do que nas instituições públicas. A privatização desse nível da educação é clara, se forem analisados os dados relativos à década de 1980, período em que o número de matrículas entre as IES públicas e privadas se mantinha estável, apesar de o setor privado ser percentualmente maior. Porém, a partir das décadas de 1990 e 2000, o crescimento do número de matrículas nas IES privadas foi inversamente proporcional ao das IES públicas, que tem sido mais lento, sobretudo a partir de 2002.

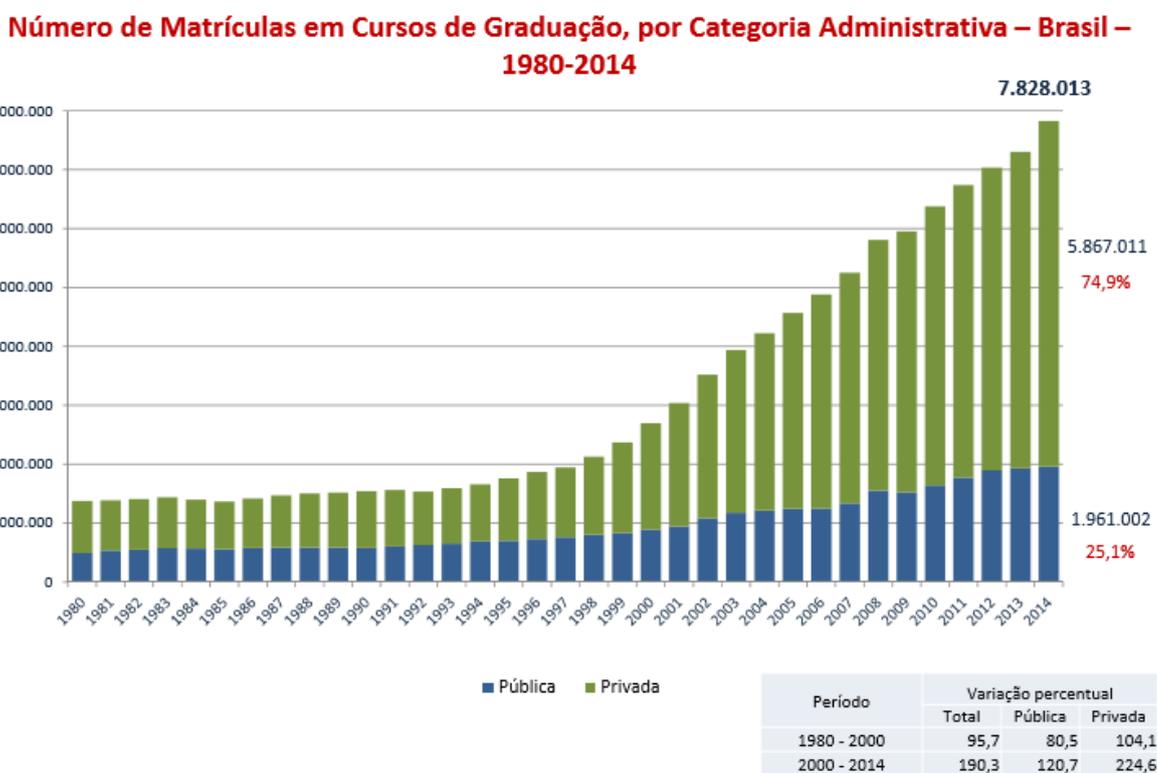


Figura 5 - Número de matrículas em IES públicas e privadas no período de 1980 a 2014  
Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2014).

Para a educação a distância, que foi reconhecida como modalidade educacional dentro desse novo contexto político e econômico de base neoliberal, torna-se essencial observar as

políticas públicas a partir desse período. Lima, Faria e Desiderio (2013) consideram que a EaD “nesse cenário, aparece como um mecanismo de democratização do acesso” (p. 46). Isso pode ser comprovado pelos dados do Censo da Educação Superior de 2013<sup>12</sup> publicados pelo Inep durante os anos dos Governos FHC, Lula e Dilma, que apresentam o crescimento do número de IES credenciadas, cursos superiores e de matrículas em cursos a distância, acentuado pela oferta de cursos também na modalidade a distância, o que contribui para a sua expansão no país.

Embora o Censo da Educação Superior tenha disponibilizado os dados da EaD em cursos superiores só a partir de 2000, é possível observar que em 2002, no fim do Governo FHC (1995-2002), o número de IES públicas era menor do que o de IES privadas. O mesmo ocorre para os dados de número de cursos e de matrículas, conforme apresentado na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2- Dados do Censo da Educação Superior sobre EAD durante os anos iniciais e finais de cada Governo FHC, Lula e Dilma

<b>GOVERNO FHC (1995 -2002)</b>							
<b>IES Públicas</b>				<b>IES Privadas</b>			
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
1995	-	-	-	1995	-	-	-
2002	16	37	34.322	2002	9	9	6.392
<b>GOVERNO LULA (2003-2010)</b>							
<b>IES Públicas</b>				<b>IES Privadas</b>			
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
2003	21	36	39.804	2003	16	16	10.107
2006	33	107	42.061	2006	44	242	165.145
2007	48	122	94.209	2007	49	286	275.557
2010	67	398	181.602	2010	68	532	748.577
<b>GOVERNO DILMA (2011-2014)</b>							
<b>IES Públicas</b>				<b>IES Privadas</b>			
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
2011	73	432	177.924	2011	69	612	815.003
2013	81	428	154.553	2013	80	830	999.019

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Censo da Educação Superior/INEP.

Observando os dados do Governo Lula (2003-2010), é possível observar o crescimento de aproximadamente 100% do número de IES privadas para a oferta de cursos a distância, porém, conforme os dados gerais das IES, cursos e matrículas, as instituições públicas ainda estavam à frente. Ao término do primeiro mandato de Lula, em 2006, as matrículas nas IES

<sup>12</sup> Foram usados os dados do Censo da Educação Superior de 2013, pois até a data de finalização deste trabalho só haviam sido publicados os dados preliminares do Censo da Educação Superior de 2014. Dessa forma, não foi possível o acesso aos dados detalhados do último ano do Governo Dilma para a educação superior a distância.

privadas já superavam as das públicas, e no fim do segundo mandato, em 2010, registraram mais de 700.000 matrículas. Porém, é curioso observar que o número de IES tem um crescimento equiparado entre as instituições públicas e privadas, e os dados que mais crescem são os relativos ao quantitativo de cursos – quando a IES privada passa a superar a pública a partir do fim do primeiro mandato de Lula – e à oferta de cursos superiores a distância.

Os dados do Governo Dilma (2011-2014) estão incompletos, dada a ausência de publicação detalhada do Censo da Educação Superior de 2014, ano do término de seu primeiro mandato. Porém, os dados de 2013 também apontam para a expansão da EaD, sobretudo nas IES privadas, comprovados por meio do número de matrículas, que é quantitativamente maior do que na esfera pública.

Os dados também revelam o que Lima, Faria e Desiderio (2013) afirmam a respeito do crescimento da EaD, ou seja, que ele se acentua a partir da criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Ao observar os dados dispostos na Tabela 2, percebemos que, após o ano de 2006, é possível observar que a EaD tem maior índice de crescimento nas IES públicas, possivelmente impulsionado pela UAB, conforme afirmam as autoras. Em torno da criação da UAB há sempre a ressalva de que a instituição não é propriamente uma universidade, e sim um sistema, criado sob a inspiração dos consórcios (SANTOS, 2008). Porém, há de se ressaltar que a UAB, embora criada como um sistema, pode ser classificada como uma forma de democratização do acesso à educação superior.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2013 também revelam isso, pois a maior parcela da oferta de cursos tem sido por meio das universidades (70,8%). Porém, mais de 80% do número de matrículas é realizado em instituições privadas, conforme pode ser conferido na Figura 6.

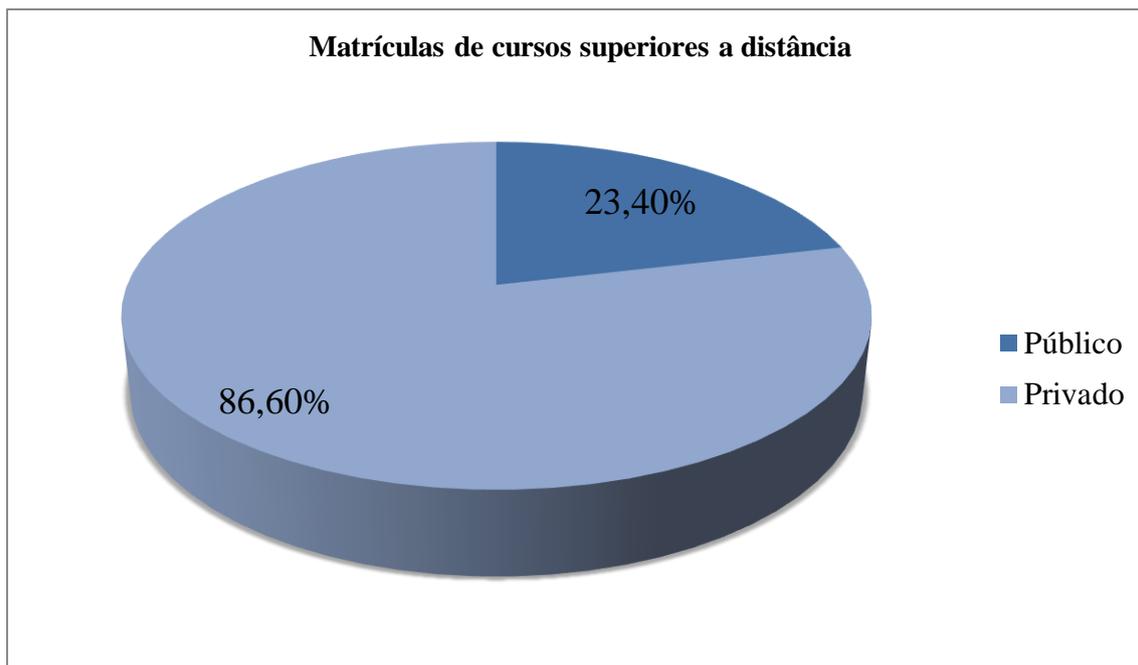


Figura 6 - Oferta de cursos a distância por instituições públicas e privadas em 2013  
Fonte: Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013).

Os dados do Censo da Educação Superior relativos ao Governo Dilma (2011-2014) ainda não estão disponíveis na página oficial do Inep, e, por isso, utilizou-se nesta pesquisa o último censo publicado pelo órgão, de 2013. Assim, constatou-se que o crescimento nos últimos três anos tem ocorrido de maneira mais lenta do que o verificado entre os anos de 2006 a 2009, período do segundo mandato de Lula, quando foi registrada a criação de 27 universidades e de 713 outras instituições de educação superior. Já no Governo Dilma (2011-2014), entre os anos de 2011 e 2013, foram criadas cinco novas universidades e 21 IES, como os centros universitários, institutos federais.

A Figura 7, a seguir, apresenta separadamente o quantitativo de IES públicas e privadas que ofertaram EaD no Brasil, entre os anos de 2000 a 2013.

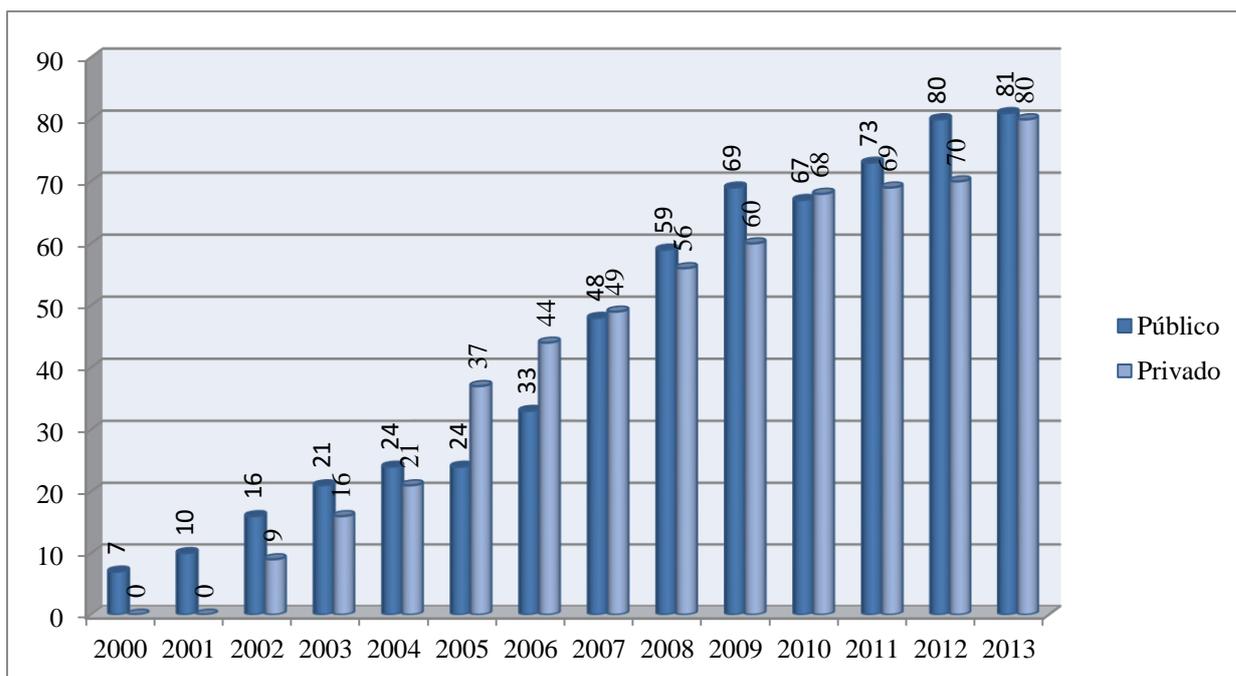


Figura 7 - Número de IES públicas e privadas que ofertam cursos a distância no Brasil

Fonte: Organizado pela autora, com base nos dados do MEC/Inep (BRASIL, 2013).

Em número de instituições, os dados da modalidade a distância não divergem tanto se comparados com a modalidade presencial; porém, após 2005 e 2006, com a edição dos decretos que trazem direcionamentos para a EaD, posteriores à LDB Lei nº 9.394/1996, houve o crescimento da modalidade no setor público, sobretudo após a criação do Sistema UAB. Conforme a Figura 7, a expressão maior da expansão privada está no número de matrículas, cerca de 600% maior que o das instituições públicas. Em 2013, conforme os dados do censo, o número de matrículas nas IES públicas foi de 154.553, enquanto nas IES privadas, de 999.019.

O crescimento da oferta de cursos em EaD pelas instituições privadas, conforme apresentado nas Figuras 6 e 7, pode gerar, segundo Alonso (2010), a reprodução de modelos estatizados e mercantilizados da educação a distância. Esses modelos são preconizados em documentos importantes para a EaD, como os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (2007), e referem-se à prática docente, tanto na organização do trabalho pedagógico quanto nas garantias legais do exercício da profissão, além de ressaltarem as peculiaridades de aprendizagem da modalidade.

O uso massificador e mercantilizador da modalidade a distância, sobretudo nas IES privadas, é criticado por Alonso (2010), para quem o compromisso da EaD é contribuir para a democratização e a expansão com qualidade da educação superior. Para uma expansão com qualidade, torna-se necessário a discussão e construção de uma EaD comum a todos, e que os agentes propulsores da modalidade estejam em consonância com os objetivos, fundamentos e

especificidades da modalidade, movimento que deve ser feito, inclusive, com o Ministério da Educação (MEC) e suas instituições de apoio. Porém, para isso, as políticas públicas para a educação não podem seguir o ideário neoliberal, e sim estar voltadas para a responsabilidade social com a educação de qualidade, gratuita e de acesso a todos.

Nas bases do pensamento neoliberal, a educação, seja na modalidade presencial, seja a distância, deixa de ser um direito do cidadão e dever estatal para tornar-se uma mercadoria, um serviço, uma estratégia para atingir metas. Afasta-se, portanto, de uma educação voltada para a formação de cidadãos críticos, autônomos e autores de sua história. No caso da EaD, que vem se consolidando como política pública e modalidade educativa no país, a luta se duplica, para que as premissas neoliberais não venham a se sobrepor aos fundamentos e especificidades da modalidade, na elaboração e implementação de políticas públicas. Somente assim se garantiria que sua expansão não seja apenas quantitativa e venha a ocorrer com qualidade, mediante o respeito às suas especificidades e o compromisso com a educação para a humanização e socialização do conhecimento, sistematicamente construído.

Dourado (2008) observa que o cenário de expansão da EaD na educação superior, ocorrido posteriormente à criação do sistema UAB, principalmente com as políticas destinadas à promoção da formação docente, conferiu aos órgãos vinculados<sup>13</sup> ao Ministério da Educação maior participação na elaboração de políticas, como é o caso da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

A afirmativa de Dourado (2008) quanto ao crescimento da modalidade a distância, que ocasionou mobilização do MEC para reestruturar a participação de cada instituição de apoio ao órgão, reporta às discussões acerca do papel de cada instituição, dentro de suas atribuições, no sentido de que defendam não um modelo pronto de EaD, e sim segundo seus fundamentos, para a promoção de uma educação crítica, autônoma e dinâmica. Esse trabalho em conjunto traz mais segurança para que não ocorra o verificado nos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a distância e no Decreto nº 5.622/2005, destinados à prática da EaD, nos quais os conceitos são fundamentalmente divergentes, conforme constatou Lima (2014a).

Aos órgãos descritos por Dourado (2008), acrescentamos também o Conselho Nacional de Educação, que tem participado dessa expansão por meio de seus atos normativos, deliberativos e de assessoramento, previstos no Decreto nº 5.773/2006.

---

<sup>13</sup> E também para os órgãos de acompanhamento, avaliação e financiamento das ações políticas, sendo função do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a participação desses órgãos é prevista no item 1.2, como agentes de supervisão, avaliação e financiamento.

Mancebo, Vale e Martins (2015) consideram que a expansão da educação superior vem ocorrendo desde o período ditatorial e destacam que a atuação do CFE, criado pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, contribuiu para o crescimento das IES privadas. Os autores também afirmam que a participação do CNE influencia esse crescimento das IES privadas, por conta da forte influência política que essas instituições exercem dentro do conselho, o que resulta, segundo eles, em propostas que visam o interesse privado. As contribuições do CNE nesse cenário de expansão, pública e privada, assim como as contribuições do CFE, serão objeto de análise deste estudo no Capítulo 3, quando se fará a discussão dos dados coletados.

## CAPÍTULO 2 – ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: ENTRE POLÍTICAS, REGULAMENTAÇÕES E CONSELHOS

Este capítulo apresenta os conceitos de Estado, governo e políticas públicas que orientam este estudo, segundo três subitens. No primeiro deles, é analisada a estrutura de gestão da educação nacional, a partir dos conceitos de Estado e a de governo, e explica-se o processo de formulação das políticas públicas. O segundo subitem tem como base a Constituição Federal/1998 e a LDB Lei nº 9.394/1996, e verifica como esta contribuiu para a formação das estruturas de gestão educacional do Brasil. Destaca, ainda, o lugar que ocupa o Conselho Nacional de Educação (CNE) na gestão da educação superior a distância.

O terceiro subitem centra-se na afirmativa de Gohn (2006a) sobre a importância de se conhecer os conselhos de Educação não só para constatar sua existência, mas também suas atribuições e como atuam em prol do Estado ou da sociedade, e o diálogo que estabelecem com as duas instâncias. Portanto, a ênfase recairá sobre o percurso histórico dos conselhos de Educação no Brasil, com destaque à educação superior até a consolidação do atual CNE, por meio da lei que marca a sua criação. Apresentam-se também os regimentos internos do CFE e do CNE para compreensão de suas funções. A Figura 8, a seguir, agrupa os principais conceitos discutidos no Capítulo 2.



Figura 8 - Nuvem com os principais conceitos discutidos no Capítulo 2  
Fonte: Elaborado pela autora.

## 2.1 Estado, Governo e formulação de políticas públicas: em busca de definições

Para esclarecer algumas discussões a respeito de Estado e governo, bem como sobre a função assumida pelas instituições denominadas “conselho”, serão discutidos de maneira breve os conceitos relativos a ele e pelos quais este estudo se orienta.

Desde a Antiguidade, o homem organiza-se em grupos, ou seja, de alguma maneira e desde seus primórdios, a sociedade busca agir de forma política. Por isso, a definição de Estado entre os estudiosos da área das ciências sociais é ampla, por ser um conceito construído historicamente e de forma não necessariamente linear e absoluta.

Afirma Campos (2005) que o Estado pode ser compreendido segundo pelo menos três momentos históricos: o Estado antigo, relativo às primeiras organizações políticas do Ocidente: Grécia e Roma; o Estado na Idade Média, no período do fim do Império Romano em 476 e a queda de Constantinopla em 1453; e o Estado moderno, período que teve início com o fim da Idade Média e ao qual dar-se-á maior ênfase neste estudo.

A formação do Estado moderno, segundo Campos (2005), ocorre por diferentes caminhos, percorridos entre o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna. Já Dias (2013) afirma que a formulação do Estado moderno se inicia a partir da centralização do poder, superando os modelos de organização política anteriores, dependentes da Igreja, do Império e do poder medieval. O Estado moderno, segundo esse autor, surge a partir da separação entre o público e o privado, diferentemente das civilizações grega e romana, nas quais não existia essa distinção, como também do sistema feudal, que se organizava em grupos sociais distintos e cujos acordos eram feitos a partir dos estamentos, ou seja, a participação política dependia do grupo social do qual se fazia parte.

Dias (2013) afirma que

Estado é um conceito histórico que surge vinculado à ideia e à prática da soberania no século XVI, enquanto o império e a pólis haviam sido as formas políticas características da Antiguidade. No entanto, o Estado é produto de um amplo processo histórico, e seu desenvolvimento e consolidação não ocorrem ao mesmo tempo nos diferentes países. A formação do Estado não foi um processo linear, pois, quando surge, coexiste com impérios e cidades-estados. (DIAS, 2013, p. 60)

As funções do Estado são, segundo Dias (2013), a executiva, a legislativa e a judiciária,<sup>14</sup> desempenhadas no âmbito governamental, o que coloca o Governo como agente principal da ação política.

Com relação ao conceito de governo, Rodrigues (2011) o define como um conjunto de indivíduos que ocupam os cargos do Estado e atuam como atores no processo de formulação das políticas públicas. Neste estudo, optou-se pela definição de governo de Hofling (2001), que o vê

como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (p. 31)

Considera-se que os conceitos de Rodrigues (2011) e Hofling (2001) se complementam, pois o governo se materializa em suas ações na figura dos representantes políticos.

Há certa semelhança entre os conceitos de Estado e governo. Dias (2013) explica que Estado se refere à unidade da sociedade política, formada por pessoas e instituições, enquanto governo, conforme o autor, é a organização que está a serviço do Estado. Campos (2005) pontua que só a partir da expansão do Estado moderno é que sua diferenciação conceitual de governo se tornou mais clara. Isso ocorreu, conforme o autor, graças ao aperfeiçoamento da função do governo diante dos avanços sociais e econômicos. Ainda segundo Campos (2005), essa separação entre Estado e governo é que dá sustentação ao regime político adotado, ou seja, o parlamentarismo (a atividade de chefe de Estado e de governo é exercida por pessoas diferentes) ou presidencialismo (quando o presidente é chefe de Estado e de governo), ou até mesmo os sistemas híbridos. No Brasil, um plebiscito estabeleceu em 1993 a forma de governo como republicana e presidencial (DIAS, 2013).

Bordignon (2005) afirma que o Estado é permanente, enquanto governo é uma atividade transitória de gestão. “O Estado representa, nos regimes republicanos democráticos, o eixo condutor e a continuidade da vontade nacional, em face da transitoriedade dos governos” (p. 7).

No caso dos Conselhos, Bordignon (2010) analisa que há dúvida se se trata de instituições governamentais ou estatais. O autor explica que uma instituição se configura como órgão de Estado

---

<sup>14</sup> Nessa divisão do Estado em três poderes, proposta por Montesquieu, cabe ao Executivo, gerenciar o Estado e executar as leis; ao Legislativo, criar as leis; e ao Judiciário, pronunciar e julgar de acordo com as leis. (DIAS, 2013).

quando representam, articulam e expressam a vontade da diversidade social quando falam ao governo em nome da sociedade para responder às suas aspirações e, em nome dela, exercer suas funções; quando formulam políticas educacionais para além da transitoriedade dos governos. (p. 17)

Apesar de em sua definição Bordigon (2010) ressaltar a importância de os órgãos públicos classificarem-se como instituições de Estado, pois assim buscam formular políticas permanentes, o autor pontua que, historicamente, os Conselhos no Brasil sempre estiveram, de uma maneira geral, a serviço do governo, agindo em prol dos interesses da gestão do governante. Ou seja, para o autor, os Conselhos são instituições que pertencem ao Estado, porém, suas atividades são exercidas conforme cada governo. Bordigon (2010) afirma ainda que, como instituições públicas, as políticas de cunho estatal mantêm-se independentemente dos governos, enquanto as políticas de cunho governamental se dissolvem com a mudança dos governos.

Hofling (2001) e Rodrigues (2011) consideram que as políticas públicas são a materialização da ação estatal. Souza (2003), por seu turno, afirma que para compreender o conceito de políticas públicas – que, segundo a autora, tais como os conceitos de Estado e governo, possuem uma diversidade de definições –, é necessário levar-se em consideração que as políticas públicas são ações do governo sobre determinada situação, sobre a qual provocam modificações e resultados.

Estudiosos da ciência política como Howlett, Ramsesh e Perl (2013) e Souza (2006) evidenciam o tríplice significado da expressão “política pública” em língua inglesa: *policy*, que se refere à política pública de fato; *politics*, à política; e *polity*, ao conjunto formado pela sociedade política, representada pelas instituições que elaboram e implementam as políticas públicas.

Howlett, Ramsesh e Perl (2013) afirmam que foi Lasswell quem iniciou, em 1956, os estudos denominados ciência política (*policy sciences*), enquanto Souza (2006) atribui a ele a expressão análise política (*policy analysis*), cunhada na década de 1930. Souza afirma ainda que o objetivo de Lasswell era, a partir do conhecimento científico, analisar as atividades governamentais e também promover um possível diálogo entre os acadêmicos e o governo.

Sobre a ciência política, Howlett, Ramsesh e Perl (2013) afirmam que Lasswell a dividiu em três vertentes: a multidisciplinar; a que estava voltada para a solução de problemas; e a explicitamente normativa, conforme sistematizadas na Figura 9, a seguir.

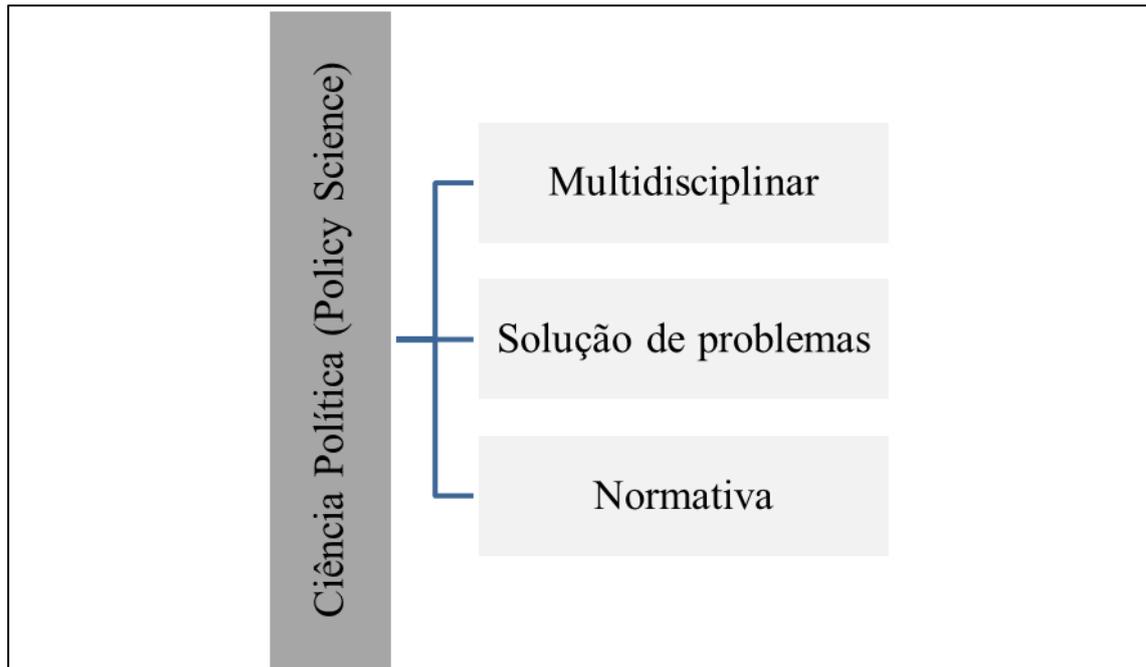


Figura 9 - Vertentes da Ciência Política segundo Lasswell  
 Fonte: Elaborada pela autora, com base em Howlett, Ramsesh e Perl (2013).

Howlett, Ramsesh e Perl (2013) consideram que, para Lasswell, a primeira vertente, a multidisciplinar, se aplicaria a partir da abertura dos estudos para as outras áreas, e citam a Sociologia e o Direito. A segunda vertente, voltada para a solução de problemas, estaria, como já deixa explícita a sua nomenclatura, voltada para a resolução de problemas concretos. Já a última vertente, explicitamente normativa, estaria voltada para os estudos nos quais o olhar analítico não estivesse dissociado entre os objetivos das políticas e os meios que elas atuam.

Dessas três vertentes, Howlett, Ramsesh e Perl (2013) afirmam que a solução de problemas permeou as análises políticas por muito tempo, porém, ressaltam que a vertente multidisciplinar vem adquirindo espaço no campo dos estudos políticos, por se propor a observar um fenômeno a partir de outras disciplinas, de outras teorizações.

A análise baseada na vertente multidisciplinar, segundo Howlett, Ramsesh e Perl (2013), ocorre de dois modos: o primeiro destinado à análise política (*policy analysis*) e o segundo voltado aos estudos políticos (*policy studies*). Conforme os autores, a análise política está mais voltada para uma perspectiva de observar o resultado de determinada política pública sobre a sociedade, do ponto de vista econômico, a partir de dados geralmente quantitativos, e ocorre em duas vertentes: a positivista e a pospositivista.

Já os estudos da política pública (*policy studies*) – nos quais, segundo Howlett, Ramsesh e Perl (2013), está baseada a maioria dos trabalhos das áreas da Sociologia, da Geografia e das Ciências Políticas – ocorrem em três níveis diferentes: individual, de grupo e a partir da análise

das estruturas. O nível individual baseia-se na teoria da escolha política (*public choice*), ou seja, está voltado para os interesses e as vantagens individuais dos atores políticos envolvidos. O segundo nível ocorre fundamentado na análise teórica dos grupos, observando os espaços que medeiam a sociedade (indivíduos) e o Estado. Segundo Howlett, Ramsesh e Perl (2013), essa abordagem estuda a relação dos grupos de interesse em determinada política e seu diálogo com o Estado, e, assim, podem ocorrer por via do pluralismo ou do corporativismo. No pluralismo, “a política é o processo que pelo qual os vários interesses e grupos concorrentes se conciliam” (HOWLETT; RAMSESH; PERL, 2013, p. 44). Já no corporativismo, segundo os autores, a figura do Estado é mais forte, pois é ele que coordena a relação entre os grupos de interesse.

O terceiro nível descrito por Howlett, Ramsesh e Perl (2013) caracteriza-se pelas análises das estruturas das instituições, divididas nas teorias do institucionalismo, do neoinstitucionalismo e do estatismo. O institucionalismo, conforme os autores, centra-se na autonomia dos atores e das instituições e no poder de influência que estes exercem sobre o comportamento da sociedade. Sobre o neoinstitucionalismo, eles enfatizam que essa abordagem busca observar as influências de uma determinada instituição na criação das políticas públicas, observando-os como atores. Por último, a teoria estadista, segundo Howlett, Ramsesh e Perl (2013), é aquela que centra no Estado autônomo os interesses da sociedade.

Ao observar as diferentes vertentes de análise, pode-se concluir que a política pública é um conceito plural, e que, por isso,

não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

A partir do que pontua Souza (2006), constata-se que a análise de políticas públicas proporciona múltiplos olhares, que são influenciados pelo conceito que se adota. Portanto, deve-se ter clareza de que as políticas públicas, conforme enfatiza Rodrigues (2011), podem ter um viés positivo ou negativo para a sociedade, variando de como e onde essas ações se realizam ou não. Hofling (2001), por seu turno, pontua que uma política pública se configura não apenas

naquilo que é feito pelo governo, mas também no que deixa de fazer, incluindo-se aí as lutas sociais e os interesses dos governos.

Dessa maneira, avança-se neste estudo com a compreensão de que a política pública é o “processo pelo qual os diversos grupos que compõe a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade” (RODRIGUES, 2011, p. 13). E no entendimento de que a política pública se faz por meio de um processo, recorre-se ao ciclo da política pública abordado pelos estudiosos da área, que compreendem que ela não é elaborada de maneira isolada.

Rodrigues (2011) subdivide o ciclo das políticas públicas em seis estágios: 1) preparação da decisão política, fase em que se definem os possíveis problemas a ser inseridos na agenda por decisão política; 2) agenda setting, quando o problema social torna-se uma questão pública; 3) formulação, quando é elaborada a ação que será desenvolvida para a solução de problemas; 4) implementação da ação política; 5) monitoramento, que é a primeira avaliação da ação política, momento para possíveis reajustes; 6) avaliação, desta feita realizada para encontrar os limites e as potencialidades para a formulação de outras ações. É o que mostra a Figura 10 a seguir.

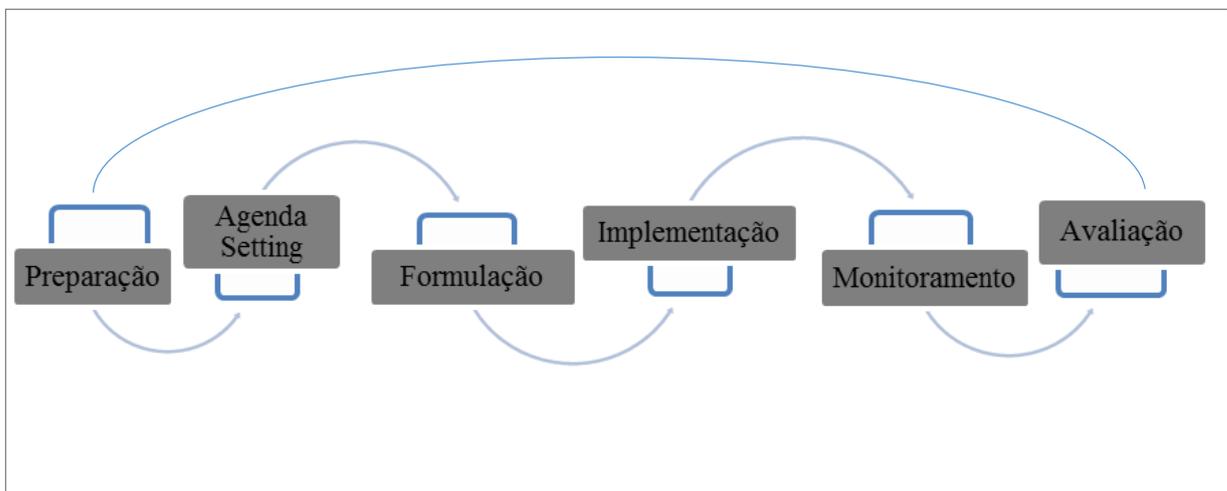


Figura 10 - Ciclo da Política Pública

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Rodrigues (2011).

Howlett, Ramsesh e Perl (2013) reduzem o ciclo de formulação de uma política pública a cinco etapas, chamadas pelos autores de estágios, mas que, de forma geral, são as mesmas estabelecidas por Rodrigues (2011), pois os autores apenas não separaram, tal qual este, as fases um e dois.

Para Lima (2013), a consolidação efetiva das políticas públicas pode ocorrer a partir do caminhar por todas as fases do ciclo, porém, a autora afirma que existem muitos entraves para a concretização de todas elas, e que, em geral, muitas atividades não completam esse ciclo. Lima (2013) pontua que as ações têm geralmente sido realizadas até a fase da implementação e, sem que ocorram as outras fases, já são implementadas novas políticas, muitas vezes para o mesmo fim, ocorrendo os mesmos erros, dada a ausência das fases de monitoramento e avaliação.

O processo de formação de uma política pública, aqui compreendido na acepção de Rodrigues (2011), ocorre por meio da atuação dos atores, ou seja, daqueles que participam do ciclo da política. Existem, segundo Rodrigues (2011), os atores privados (sociedade, instituições privadas) e os atores públicos, que são representados pelo setor que decide e coordena o ciclo.

Dentro do ciclo da política pública, os três primeiros estágios apresentados por Rodrigues (2011) envolvem a discussão de uma determinada temática propriamente dita, a inserção dessa temática na agenda, quando se torna um “problema” sobre o qual se deve discutir, para então se iniciar o processo de formulação de uma determinada política pública.

Ao analisar os processos de formulação de uma política, Capella (2007) considera que o modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon traz uma abordagem interessante para se compreender de que modo um problema torna-se importante e insere-se na agenda política, ou seja, a forma como um dado problema desperta a atenção pública em busca de possíveis resoluções. O autor explica que o modelo proposto por Kingdon preocupa-se em entender os processos de formação da agenda e a formulação das políticas públicas a partir do que estabelece o modelo de Múltiplos Fluxos, que compreende: o problema, as soluções e alternativas, e a própria política.

O primeiro fluxo caracterizado por Kingdon, segundo Capella (2007), considera que, como o governo não consegue resolver todos os problemas que integram sua agenda política, ele elege aquele que é considerado prioritário naquele momento. A seleção desse problema, portanto, ocorre a partir das condições que envolvem sua resolução. Assim, a seleção de um determinado problema é feita segundo, no mínimo, três fatores: estar ligado aos indicadores estatísticos, às eventualidades/causalidade e/ou ao *feedback* de algum programa do governo. Portanto, para seleção de um determinado problema, ele precisa ocasionar alguma relevância dentro de um contexto político.

Após o momento de seleção do problema, tem início o segundo fluxo, conforme descreve Capella (2007). Trata-se da corrente política e da busca das possíveis alternativas para

a solução dos problemas. Nesse momento há um confronto de ideias trazidas por especialistas (que podem ser pesquisadores, assessores parlamentares ou grupos de interesses), o que não significa que, após análises e discussões, se chegue necessariamente a uma única solução, pois há interesses diversos e múltiplos atores participando do processo.

Já o terceiro fluxo, classificado por Kingdon como fluxo da política, ocorre, segundo Capella (2007), independentemente dos anteriores, pois está ligado à política em si. É um processo ligado aos acordos e negociações políticas. O fluxo político, explica Capella (2007), envolve três fatores: o humor/clima nacional, que abrange a forma como as pessoas estão observando um determinado problema; a força exercida pelos grupos de interesses, caracterizando as forças políticas organizadas que interferem no caminho que uma política vai seguir, pois, se estiverem agindo em prol da resolução de um problema, este ganha mais força para inserir-se na agenda política; e as mudanças de gestão, sejam elas de um governo, sejam de cargos influentes que auxiliam a gestão política, por exemplo. Assim,

em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. (CAPELLA, 2007, p. 95).

Capella (2007) afirma que, no modelo proposto por Kingdon, os três fluxos, ao convergirem, colaboram para o ingresso de um determinado problema na agenda política, por meio da chamada janela política. Esta é considerada por Howlett, Ramsesh e Perl (2013) como um momento de mudança, ou seja, um momento de oportunidade, que pode ser ocasionado por uma mudança de gestão, por exemplo, e isso pode gerar novas oportunidades, discussões. Um evento inesperado, como uma crise política, também é considerado pelos autores como uma janela política, pois passa a compor a agenda política.

Conforme apresenta Capella (2007), após a fase de convergência dos fluxos, que é denominada *couplin* por Kingdon, há a ação dos empreendedores políticos, que podem fazer parte do governo ou das forças e grupos de interesses. O papel dos empreendedores políticos, explica o autor, é o de, como especialistas, apresentar ideias e propostas de grupos ou pessoas para conquistar espaço político para a soluções de problemas, ou seja, os empreendedores políticos são atores ativos em um processo de tomada de decisão.

Os atores que participam dos processos de tomada de decisão podem ser classificados como visíveis e invisíveis. Os visíveis são os grupos com visibilidade pública, como os gestores públicos, o Poder Legislativo, os grupos de interesses. Já os atores invisíveis são formados por

servidores públicos, analistas, assessores parlamentares, pesquisadores e consultores, conforme afirma Capella (2007). Com base no modelo de Kingdon, o autor considera os servidores públicos como o grupo que exerce maior influência nas alternativas e soluções, por sua atuação privilegiada junto aos administradores e gestores políticos.

Após decidir um dado problema e diante desse jogo de pressões entre os grupos de interesses diversos que configuram os atores públicos e privados de uma política, tem-se o estágio de formulação. Paese e Aguiar (2012) consideram que o processo de formulação de uma política pública requer planejamento, que se inicia com os processos de composição da agenda política, tais como reuniões, discussões, manifestações dos diversos grupos de interesses sociais e entidades interessadas e do próprio Estado. A partir desse planejamento inicial para uma tomada de decisão é que uma possível formulação de soluções pode ser iniciada.

Howlett, Ramsesh e Perl (2013) explicam que no estágio de formulação de uma política pública existem três fases: a apreciação, o diálogo e a formulação e consolidação. A fase inicial, a da apreciação, é o momento de diálogo com os atores, públicos ou privados, e podem ocorrer também por meio de relatórios de pesquisas, depoimentos e/ou consultas públicas. O diálogo, assim como o nome sugere, visa promover a comunicação entre os atores políticos, mediante consultas formais e audiências públicas, que, segundo os autores, são voltadas principalmente para especialistas no assunto. A formulação é o momento no qual são esboçadas as políticas, por meio de projetos de lei. A fase final do estágio de formulação, a consolidação, é, segundo Howlett, Ramsesh e Perl (2013), o momento no qual os ideais políticos divergentes e convergentes se afloram, pois é quando os atores têm oportunidade de opinar, concordar e discordar sobre a política que está sendo decidida. Há de se pressupor que, nesse estágio de formulação de uma política, há quem perde e quem ganhe, e isso pode variar segundo a força política exercida pelos diversos atores, representados pelos grupos de interesse.

Percebe-se, portanto, que no estágio de montagem da agenda e de formulação de política pública há uma diversidade de momentos em que há participação de vários atores. Capella (2007), inclusive, chama a atenção para o fato de o segundo fluxo trazer, na fase de montagem na agenda, durante a dinâmica dos fluxos, um momento de discussão, em que há o conflito dos grupos de interesse com vistas a adotar uma medida que torne mais viável a possível resolução de um problema. Na fase de formulação descrita por Howlett, Ramsesh e Perl (2013), também é ressaltado o momento de diálogo, de discussão e escuta dos atores políticos, ou seja, um momento democrático que deve visar a participação das entidades que compõem esse processo.

Se levada em consideração a função do CFE – que segundo preconiza a LDB Lei nº 4.024/1961, artigo 9º item “m”, é a de propor mudanças que visem o aperfeiçoamento do ensino – e a Lei nº 9.131/1995, que instituiu o CNE como um órgão de assessoria do MEC para atuar no aperfeiçoamento da educação nacional (artigo 7º), os conselhos devem, sim, exercer influência nos processos de tomadas de decisão de um problema para sua inserção na agenda política, e, portanto, na sua formulação.

O estudo dessas duas fases do ciclo da política pública é importante para se compreender o papel do CFE e do CNE como órgãos públicos que compõem a estrutura de gestão da educação brasileira. Compreendendo-os a partir dos seus lócus, ou seja, que o CNE não é um órgão legislador, apesar de fazer parte do Poder Executivo, conforme ressalta Cury (2006), e considerando que as políticas públicas são definidas pelo Poder Legislativo, apesar de as propostas de políticas públicas partirem Poder Executivo, como pontua Lopes (2008), os conselhos têm participação nos processos decisórios para a seleção de problemas e formulação de políticas, por meio do diálogo e das proposições.

Por seu turno, Oliveira (2011b) considera que as políticas decididas pelo Poder Executivo constituem políticas de governo, visto que atendem a demandas internas, ou seja, embora não seja papel do Poder Executivo legislar, e sim, como o próprio nome sugere, executar políticas, ele exerce influência nos processos de formulações políticas.

Diante dessas afirmações de Lopes (2008) e Oliveira (2011b), crê-se haver estabelecido a relação e a participação do Poder Executivo no ciclo da política, no processo de montagem da agenda política e de formulação, o que, no caso da educação, é representado pelo Ministério da Educação (MEC).

Pode-se afirmar, portanto, que o CNE, como parte do Poder Executivo, tenha essa força política, pois é um órgão que não goza de autonomia e está sob a tutela do Ministro da Educação. Portanto, o CFE e o CNE não atuam diretamente nos processos decisórios do ciclo da política, pois essa também não é uma função prevista em suas leis de criação (LDB Lei nº 4.024/1961 e Lei nº 9.131/1995, respectivamente). Todavia, não se pode desconsiderar que, além de serem órgãos do Executivo, esses conselhos foram criados para auxiliar nas decisões que dizem respeito à garantia aos direitos legais da educação. Uma brecha para essa atuação seria o conselho encaminhar ao MEC, por meio de seus atos normativos, indicações de temáticas, discussões internas para, assim, ser canal da sociedade civil nos processos de formulação de políticas públicas, visto que eles também ocorrem em etapas.

Neste estudo, fez-se a opção de analisar os atos normativos do CFE e do CNE a partir da compreensão de elementos que compõem as etapas do ciclo da política pública e dos atores que contribuem para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância. Mas há de se ter a clareza de que legislar não é atribuição de um conselho, e que legalmente o CFE e o CNE foram instituídos com o objetivo de atuar junto ao MEC. Por meio da Lei nº 9.131/1996, o CNE tem sua autonomia vetada pelo MEC, já que todas as suas atribuições têm de ser homologadas pelo Ministro da Educação. A estrutura dos órgãos criados após a promulgação da Constituição Federal/1988 e que fazem a gestão da educação brasileira é o tema do próximo subitem.

## **2.2 Gestão da educação nacional: as políticas e as instituições**

Este item apresenta a estrutura de gestão da educação brasileira, de modo a esclarecer o papel das instituições criadas a partir da Constituição Federal de 1988 e posteriormente à edição da LDB Lei nº 9.394/1996. Para tanto, este subitem se subdivide em três seções: a primeira trata do período entre a aprovação da nova Constituição brasileira até a promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996; a segunda apresenta a estrutura que se estabeleceu após a promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996; e a terceira aborda a gestão democrática, princípio estabelecido pela Constituição Federal/1988 e pela LDB Lei nº 9.394/1996.

### **2.2.1 Da Constituição Federal à Lei nº 9.394/1996, que traz as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

A atual organização estrutural e política da educação no Brasil são posteriores a um período de limitação democrática, a ditadura militar,<sup>15</sup> que durou de 1964 a 1985. Vieira e Farias (2011) pontuam que no período posterior à ditadura militar, quando o país gradualmente foi se redemocratizando, houve a criação de novas leis que se adequaram ao novo momento vivido, em nível federal, estadual e municipal, no que diz respeito à garantia de direitos e deveres da sociedade. Dessa maneira, houve a elaboração de uma nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, e que coloca a educação como um direito social e propõe a criação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (artigo 22).

---

<sup>15</sup> A ditadura militar compreende os vinte anos durante os quais o Brasil foi governado por militares, tendo como presidentes os oficiais do Exército: Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo. Esse período foi marcado pela restrição democrática, ocasionando mudanças em vários setores sociais, entre eles, o campo educacional de primeiro e segundo graus e a Reforma Universitária (Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968) (VIEIRA; FARIAS, 2011).

A Constituição Federal de 1988 afirma a educação como um direito universal, atribuindo o dever de assegurá-lo ao Estado e à família. O terceiro capítulo, intitulado “Da Educação, Da Cultura e Do Desporto”, tem uma seção destinada à educação, que engloba os artigos 205 a 214. Atualmente,<sup>16</sup> com a aprovação de emendas constitucionais, a seção voltada para a educação possui dez artigos, que tratam de sua regulamentação e financiamento, e do papel da União, estados e municípios, entre outras disposições. O texto constitucional prevê a criação de um plano nacional de educação, com o objetivo de articular um sistema nacional para a educação, e de diretrizes e bases para a educação nacional. Até a Constituição Federal de 1988 estava em vigor a Lei de Diretrizes e Bases para Educação de 1961 (LDB Lei nº 4.024, de 20 de dezembro), alterada no período ditatorial pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e pela Lei nº 5.692, 11 de agosto de 1971, carecendo, assim, de novas reformulações para atender ao momento de redemocratização do país.

Saviani (2003) afirma que a comunidade educacional,<sup>17</sup> que já havia se mobilizado para contribuir para o texto destinado à educação na Constituição Federal de 1988, continuou a se reunir, e a partir de 1987, após a X Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), iniciou a elaboração de um projeto para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Da promulgação da Constituição Federal à aprovação da LDB Lei nº 9.394/1996 passaram-se oito anos, período no qual o projeto construído pela comunidade educacional foi apresentado à Câmara Federal de Deputados e passou por reformulações e foi submetido a embates e interesses políticos. Contudo, em seu lugar, o Senado aprovou em 1996 o projeto apresentado pelo então senador Darcy Ribeiro, e que foi encaminhado posteriormente à Câmara dos Deputados, onde também foi aprovado. Assim, em 20 de dezembro de 1996, a comunidade educacional teve aprovadas as novas diretrizes para a educação nacional, conforme um texto bastante diferente daquele que havia discutido e construído por ela.

No novo texto foram excluídas temáticas importantes, tais como a criação de um sistema nacional de educação (SNE), do Fórum Nacional de Educação e do Conselho Nacional de

---

<sup>16</sup> Após 1988, a Constituição sofreu alterações por meio de emendas que modificaram a redação do texto e/ou incluíram novas regulamentações. Na seção da educação, foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993; a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001; a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003; e a Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013.

<sup>17</sup> Entidades educacionais reuniram-se em Goiânia em 1986, durante a IV Conferência Brasileira de Educação, evento no qual foi redigida a Carta Goiânia, com propostas de emendas ao texto da Constituição Federal relativo à educação.

Educação,<sup>18</sup> garantindo assim que os representantes da sociedade civil pudessem dialogar com o Estado, bem como a continuidade das políticas educacionais (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012; SAVIANI, 2003). Conforme já citado, a LDB Lei nº 9.394/1996 não faz menção a um sistema nacional de educação, referindo-se apenas aos sistemas de ensino e apresentando-os como parte da estrutura de organização da educação nacional (artigos de 4º a 20º).

Apesar de prevista na Constituição Federal de 1988, a institucionalização do SNE não ocorreu nem mesmo com a aprovação do projeto de Darcy Ribeiro (LDB Lei nº 9.394/1996). A não criação de um sistema nacional de educação foi vista como um movimento retrógrado para a educação brasileira, uma vez que a sua falta, na visão de Saviani (2010), tornava a educação fragmentada e desarticulada. Ainda conforme o autor, diferentemente do Brasil, países europeus, dos Estados Unidos e sul-americanos, entre estes, Argentina, Chile e Uruguai, já possuem seus sistemas educacionais implementados desde o século XIX.

Gracindo (2010) levanta a hipótese de que a não institucionalização do SNE justifica o baixo índice de escolaridade, a precária ou total ausência de formação escolar, culminando no alto índice de analfabetos e na não democratização do acesso à educação superior no Brasil. A respeito da fragmentação da educação, Bordignon (2010) afirma que, do ponto de vista histórico, é possível perceber que a educação brasileira já não era unificada desde o início do século XX, período em que a sua oferta era dividida por classes sociais, com a educação para as elites e a educação para a classe trabalhadora, sendo essa uma das lutas do movimento docente, interrompida com o advento do Estado Novo em 1937.

A discussão sobre a institucionalização de uma unificação educacional comum a todos permeia, portanto, a história da educação brasileira desde a década de 1930. Cury (2008) avalia que o fim da dualidade no acesso à educação, foi uma das reivindicações expressa no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova de 1932, foi um dos entraves para a não formação de um SNE no Brasil, somado à estrutura que se configurou após a LDB Lei nº 9.394/1996.

Todavia, segundo Dourado (2013), existe a

necessidade de instituição de um Sistema Nacional de Educação e de construção de planos decenais de educação como políticas de Estado, além das questões relativas ao regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, sem negligenciar, paradoxalmente, as tensões e desafios que demarcam a definição das competências e o horizonte de suas autonomias. (p. 765)

---

<sup>18</sup> O Conselho Nacional de Educação foi instituído pela Lei nº 9.131/1995, ou seja, anteriormente à promulgação da LDB Lei nº 9.394/1996.

Apesar de esse sistema não estar constituído atualmente, conforme apresentado anteriormente, ele permeia a história da educação brasileira.

Oliveira (2010) afirma que a institucionalização de um SNE garantiria direcionamentos constitucionais para a educação, tais como a ampliação do acesso, a obrigatoriedade da escolarização básica de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, a ampliação dos recursos financeiros para a educação básica, bem como a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades.

Para Cury (2008), um sistema de educação é feito a partir de quatro elementos, que juntos formam

uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito.

Esses quatro elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, como conjunto organizado sob um ordenamento, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), sob a figura de um direito. (p. 1204)

Para Bordignon (2010), um sistema também se configura a partir de um conjunto de elementos interdependentes, que agem harmônica e autonomamente, para que juntos alcancem uma finalidade comum. O autor apresenta cinco elementos que considera fundamentais na composição de um sistema: totalidade (conjunto de partes que formam um todo), intencionalidade (princípio unificador), autonomia (autorregulação do sistema), organização (estrutura que liga a parte ao todo) e normatização (elemento de articulação do sistema).

Os conceitos de sistema de educação de Cury (2008) e Bordignon (2010) instigam a reflexão sobre sua importância para a educação brasileira, pois participariam de sua formação instituições, órgãos e políticas de cada ente federado, que autonomamente convergem para a construção de uma educação que busque a formação integral dos indivíduos, assim como a Constituição Federal prevê. Para Saviani (2010), a institucionalização de um SNE garantirá que as ações destinadas à educação, bem como o cumprimento e avaliação das atividades propostas nos Planos Nacionais de Educação, nas figuras do Fórum de Educação Nacional e do Conselho Nacional de Educação, sejam de fato nacionalmente desenvolvidas.

Duarte (2011) afirma que para se formar um genuíno SNE é necessário que as partes que o compõem estejam alicerçadas em uma teoria educacional, articulando ações específicas e coletivas, porém, buscando uma intencionalidade comum.

Diante da importância de um SNE e em busca de uma explicação para o descompromisso com a sua institucionalização, Gracindo (2010) pontua:

Convenço-me de que não é demais reafirmar que o objeto de disputa na implantação do Sistema Nacional de Educação é muito menos a forma de organização de suas redes de escolas e instituições e muito mais a concepção de educação e de escola pública universal e de qualidade para todos, como promessa de uma república antiga que precisa se concretizar, a partir do respeito explícito do Estado para com a educação e da emancipação de cada uma de suas crianças e de cada um de seus adolescentes, jovens e adultos. (p. 61)

De fato, é possível concordar com Gracindo (2010) quando afirma que, no âmbito da organização das instituições, esse é o menor dos fatores impeditivos da implantação do SNE, até mesmo se forem consideradas as redes públicas federais, estaduais e municipais e a rede privada já estabelecidas, constituídas e organizadas por meio das diretrizes educacionais. De acordo com os autores, os Conselhos educacionais, como órgãos gestores da educação nacional, têm muito a contribuir para a formulação de um SNE e, conseqüentemente, para a melhoria da educação no Brasil, mediante a coordenação dos entes federados.

A recente aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014 a 2024 (Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014) prevê, em seu artigo 13, a instituição do Sistema Nacional de Educação no Brasil no prazo de até dois anos. Se concretizada, a instituição do SNE ocorrerá em um momento no qual se redireciona a educação para um novo pensar, como também para um novo agir perante as políticas e ações públicas implementadas, buscando uma cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Atribui-se essa conquista à comunidade educacional, principalmente a partir de sua mobilização na Conferência Nacional de Educação (Conae), que se reuniu nos anos de 2010 e 2014 para a aprovação de um documento de referência para o PNE, defendido para ser uma política pública de Estado (DOURADO, 2013).

O documento da Conae, publicado em 2014 e intitulado “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação – participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, enfatiza, conforme afirma Dourado (2013), a importância de um SNE para estabelecer a articulação e a colaboração entre os entes federados, em virtude de garantir o direito à educação constitucionalmente assegurado desde 1988.

A EaD é apresentada como proposição e estratégia no documento da Conae/2014, que também atribui a responsabilidade pela elaboração de políticas públicas e programas para a modalidade a todas as esferas administrativas, federal, estadual e municipal, além do Distrito Federal. O trecho, no entanto, é contraditório quando também sugere a criação de novas

metodologias para a EaD, o que denota falta de clareza, em âmbito nacional, sobre a natureza dessa modalidade da educação, assegurada pelo Decreto nº 5.622/2005, que regulamenta o artigo nº 80 da LDB Lei nº 9.394/1996. Neste momento ainda estamos sob os direcionamentos da Constituição Federal de 1988 e da LDB nº 9.394/1996, que organizam a educação nacional, e é sobre a estrutura organizacional da educação nacional prevista nesses dois documentos que o subitem a seguir irá abordar, com o intuito de localizar o CNE nesse contexto.

### **2.2.2 “Da organização da Educação Nacional”: gestão dos sistemas de ensino**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB Lei nº 9.394/1996), em vigor, foi promulgada em 1996,<sup>19</sup> conforme já mencionado, e sua importância está em firmar as diretrizes nacionais para a educação e o papel de cada ente federado. Este tópico tem por objetivo analisar a referida lei, com o apoio também na Constituição Federal de 1988, no que ambas apresentam acerca da gestão educacional brasileira, tendo em vista o lugar do Conselho Nacional de Educação.

A organização da educação proposta pela Constituição Federal de 1988 é considerada por Gomes et al. (2014) como fruto da descentralização política do período de sua aprovação e, por isso, tornou a gestão administrativa brasileira também mais descentralizada, estabelecendo a autonomia dos entes federativos.

O período posterior ao regime militar foi, segundo Azevedo (2002), um momento de construção de um novo papel do Estado, principalmente no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando, para superar a crise financeira, foram tomadas medidas para promover o desenvolvimento econômico do país. No âmbito da educação, foi modificado o modelo de sua gestão, com uma nova delegação de responsabilidades para as esferas administrativas federal, estadual e municipal, proposta a partir de 1988. Na Constituição Federal de 1988, em vigência até os dias atuais, está determinado que cabe à União, ao Distrito Federal e aos estados e município atuarem de maneira colaborativa em seus sistemas de ensino, segundo dispõe a LDB Lei nº 9.394/1996.

Com a LDB Lei nº 9.394/1996, o perfil político de gestão descentralizada da educação se reforçou. Saviani (2011) explica que a referida lei delegou a cada instância federativa (União, estados e municípios) sua responsabilidade administrativa, cabendo à União coordenar a política nacional para a educação, estabelecer diretrizes curriculares e avaliativas, elaborar um

---

<sup>19</sup> Apesar de publicada em 1996, a LDB Lei nº 9.395 já sofreu algumas alterações e acréscimos, conforme é possível observar no seguinte endereço eletrônico: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>.

plano nacional de educação e dar assistência técnica e financeira as unidades federativas, ou seja, estados e municípios e Distrito Federal. Aos municípios coube a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental, com ênfase a este; e aos estados, o ensino fundamental e ensino médio. A arquitetura da administração educacional brasileira, posterior à Constituição Federal de 1988 e à LDB Lei nº 9.394/1996, está sistematizada no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Sistemas de ensino segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996

SISTEMAS DE ENSINO	COMPOSIÇÃO	INSTITUIÇÕES
<b>FEDERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ministério da Educação (MEC)</li> <li>✓ <b>Secretarias</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria Executiva; Secretaria de Educação Superior (SESu)</li> <li>○ Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec)</li> <li>○ Secretaria de Educação Básica (SEB)</li> <li>○ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi);</li> <li>○ Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)</li> </ul> </li> <li>✓ <b>Órgãos vinculados</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)</li> <li>○ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)</li> <li>○ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</li> </ul> </li> <li>✓ <b>Órgão colegiado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ - Conselho Nacional de Educação (CNE)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Universidades Federais</li> <li>✓ Institutos Federais de Educação Profissional</li> <li>✓ Colégios de Aplicação</li> </ul>
<b>ESTADUAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secretaria Estadual de Educação (SEE)</li> <li>✓ Conselho Estadual de Educação (CEE)</li> <li>✓ Subsecretaria de Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Universidades estaduais</li> <li>✓ Escolas e colégios de ensino médio e ensino fundamental</li> </ul>
<b>MUNICIPAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Secretaria Municipal de Educação (SME)</li> <li>✓ Conselho Municipal de Educação (CME)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Centros de Educação Infantil, Escolas municipais (ensino fundamental)</li> </ul>

Fonte: Organizado pela autora, com base em Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) e Saviani (2010).

A LDB Lei nº 9.394/1996 traz uma estrutura administrativa de educação pautada nos sistemas de ensino, conforme citados no Quadro 4. Esses sistemas de ensino, no sentido da administração da educação conforme dispõe a LDB, são conceituados por Libâneo, Oliveira e

Toschi (2012) como um “conjunto de instituições de ensino que, sem constituírem uma unidade ou primarem por seu caráter coletivo, são interligadas por normas, por leis educacionais, e não por uma intencionalidade” (p. 323). Tal fato ocorre porque a aprovação do projeto de lei que deu origem à LDB Lei nº 9.394/1996 não teve o compromisso de instituir o sistema nacional de educação (SNE). Conforme os autores, apesar de ter estabelecido uma estrutura de sistemas de ensino, estes estão dissociados da proposta de instituição do SNE.

Segundo a LDB Lei nº 9.394/1996 cabe aos sistemas de ensino estaduais e municipais a responsabilidade pela garantia de acesso e da oferta da educação infantil e do ensino fundamental e médio. Ao sistema de ensino estadual cabe, segundo o artigo 10º da LDB Lei nº 9.394/1996, organizar-se de maneira a articular suas instituições e órgãos para a elaboração de políticas e planos educacionais, obviamente, respeitando as diretrizes e planos nacionais de educação; subsidiar o transporte de alunos da rede estadual; e ofertar o ensino fundamental. Embora essas tenham sido as orientações do texto de 1996, em 2009, com Lei nº 12.061, a oferta do ensino médio torna-se prioridade para o sistema de ensino estadual, embora seja indicada a colaboração entre os sistemas estaduais e municipais na oferta do ensino fundamental.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) afirmam que, embora a responsabilidade dos estados seja com a educação básica, há muitas instituições de educação superior que lhes são vinculadas. Os autores apontam como responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, a oferta da educação básica, no qual contam como órgão de gestão superior as secretarias e subsecretarias estaduais de educação e Conselhos estaduais de educação.

A LDB Lei nº 9.394/1996 destina o artigo 11º para o sistema de ensino municipal, cuja incumbência é a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas, atendendo a crianças de zero a cinco anos e assumindo também custeios de transporte e a elaboração de normas complementares. A oferta da educação infantil é dever dos municípios, que se responsabilizam por sua oferta e manutenção, e, em regime de colaboração com os estados, devem priorizar também a oferta do ensino fundamental, o que caracteriza uma desatenção pública com a primeira etapa da educação básica. Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) destacam que o sistema de ensino dos municípios tem como órgãos principais a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME).

Ao sistema federal de ensino está destinado o artigo 9º da LDB Lei nº 9.394/1996, que estabelece que o governo, mediante a elaboração de um Plano Nacional de Educação, deve prestar assistência financeira aos estados e municípios, e com eles estabelecer regime de colaboração, para que possam garantir a oferta da educação básica.

Estão previstas também como responsabilidade da União ações de avaliação, normatização, supervisão da educação básica e superior, em todos os níveis e modalidades.

No sistema federal está localizado o órgão superior de gestão da educação nacional, o Ministério da Educação (MEC), que tem como instâncias administrativas secretarias<sup>20</sup> e órgãos vinculados,<sup>21</sup> entre os quais destacamos o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), ao qual cabem as funções normativas e de supervisão, com atividades permanentes. São também de responsabilidade federal as instituições de ensino superior (universidades federais, institutos federais de educação tecnológica, colégios de aplicação vinculados às universidades federais e instituições de educação especial), ou seja, a responsabilidade da esfera federal não é apenas a de gerir (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

A organização proposta pela LDB Lei nº 9.394/1996, segundo Azevedo (2002), não está de acordo com a articulação de um sistema nacional de educação, uma vez que a referida lei prevê uma descentralização da educação nacional, pois transfere sua responsabilidade para cada esfera administrativa (estadual e municipal), à qual cabe a oferta da educação e a elaboração de políticas públicas para melhorias, muitas vezes quantitativas, da infraestrutura educacional da região. Segundo o autor, essa medida se camufla no discurso de que, ao se aproximar mais de cada região, o Estado está promovendo a democracia. Azevedo (2002) afirma ainda que a descentralização educacional brasileira ocorrida no período posterior à LDB Lei nº 9.394/1996 não foi tomada para a ampliação da participação social, e sim para a redução dos gastos e a não responsabilização da União, o que configura o modelo neoliberal, fortalecido durante o governo FHC (1995-2002), como anteriormente dito.

---

<sup>20</sup> Atualmente o MEC conta com sete secretarias, sendo elas: Secretaria Executiva, Secretaria de Educação Superior (Sesu), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres).

<sup>21</sup> Além dos órgãos citados no corpo do texto, são também vinculados ao MEC: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), o Instituto Benjamin Constant (IBC), o Instituto Nacional de Educação de Surdos (Ines), a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e o Colégio Pedro II.

Para Cury (2013), os órgãos de Estado são subordinados à Constituição Federal de 1988 e devem se organizar a partir dos princípios contidos nela. O Ministério<sup>22</sup> da Educação é um órgão público que, conforme o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, está voltado para a administração federal e cuida das políticas nacionais para educação, no âmbito da educação básica, superior e modalidades.<sup>23</sup> Esse Decreto também estabelece o Conselho Nacional de Educação (CNE) como um órgão colegiado. Bordignon (2005) afirma que os Conselhos de educação no Brasil têm se caracterizado como órgãos a serviço de cada governo. Para o autor,

os conselhos, enquanto órgãos de Estado, assumem o caráter da permanência, da garantia da continuidade das políticas públicas. Neste sentido, os conselhos foram criados como fóruns da vontade plural da sociedade, para situar estrategicamente a formulação das políticas educacionais acima e além da transitoriedade dos mandatos executivos, mas sintonizados com os movimentos das aspirações nacionais. (BORDIGNON, 2005, p. 7)

Dessa maneira, o CNE, assim como o MEC, também é um órgão de Estado no que se refere à sua função institucional, ou seja, no término de um governo não necessariamente ele se dissolve como instituição, mesmo que a nomeação direta de seu presidente caiba ao MEC, e a de ministro de governo, ao presidente da República.

Bordignon (2005) situa os Conselhos educacionais como pontes que medeiam a relação e os interesses da sociedade e do governo. Assim, um Conselho deve dialogar com e em nome da sociedade com os dirigentes, entendendo a natureza dessa sociedade plural, com múltiplas necessidades, opiniões e anseios. Cabe ao Conselho, portanto, ser a expressão da sociedade, e, ao atuar dessa maneira, fortalece sua função como órgão de Estado, pois, caso contrário, estará expressando apenas a voz do governo. A organização proposta pela LDB Lei nº 9.394/1996 institui os sistemas de ensino municipal, estadual e federal, conforme anteriormente descrito, que devem atuar democraticamente, dando, portanto, voz a esses participantes. A referida lei explicita a participação dos profissionais envolvidos na educação, assim como a da comunidade local. Bordignon (2005) ressalta que a participação deve ser um dos princípios norteadores do trabalho dos Conselhos educacionais, tornando, assim, a gestão da educação pública democrática, ouvindo e dando voz a todos os envolvidos.

Este subitem encerra-se após apresentar a organização da educação conforme a legislação educacional brasileira, pontuando o lugar que ocupa o CNE. A discussão acerca dos

---

22 “Um Ministério é, pelo art. 84, II da Constituição Federal de 1988, um órgão superior da administração federal e que auxilia o exercício de poder da Presidência da República” (CURY, 2006, p. 47).

23 Segundo a LDB Lei nº 9.394/1996, são modalidades da educação: a de jovens e adultos, a profissional, a especial e a distância.

sistemas de ensino também instiga à temática da gestão democrática da educação e a essa configuração gestora que a LDB Lei nº 9.394/1996.

O subitem a seguir apresenta o papel do CNE e dos sistemas de ensino apresentados na LDB Lei nº 9.394/1996, no âmbito da gestão democrática.

### **2.2.3 Gestão democrática da educação nacional e os Conselhos de Educação**

Gadotti (2014) afirma que a gestão democrática não é somente um princípio pedagógico, pois também é garantido pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela LDB Lei nº 9.394/1996. Em busca de compreender o papel do CNE na gestão democrática, seus princípios serão sistematizados a seguir.

Coutinho (2008, p. 50) entende que “a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos”. Associando as concepções de democracia à educação, a partir desse conceito, pode-se compreender que uma educação democrática é construída com e para todos, assim como a Constituição Federal de 1998 assegura.

Adrião e Camargo (2007) destacam que o texto constitucional de 1988 é importante por trazer para o setor educacional, pela primeira vez, a concepção de gestão democrática, porém, ressaltam que esse princípio aparece somente uma vez em todo texto constitucional e faz menção ao direito público à educação. Paro (2007), contudo, pontua que a Constituição não deveria trazer a orientação de gestão democrática apenas para o ensino público, pois isso pode dar margem para o ensino privado adotar uma gestão baseada no autoritarismo.

Enfatiza-se, aqui, a importância não apenas da gestão democrática no interior das escolas, na prática pedagógica, como contribuição para a formação dos indivíduos, mas também do papel que cabe aos órgãos gestores da educação ligados diretamente à União de fazer uso desses princípios, apesar de a Constituição Federal de 1998 não fazer menção nem a eles, nem ao CNE diretamente.

Ainda analisando a Constituição Federal de 1998, Adrião e Camargo (2007) afirmam que o texto substituiu o termo “gestão” por “administração”, o que, para os autores, revela a postura contraditória do Estado perante a gestão da educação pública, pois, apesar de o documento falar sobre o direito democrático à educação, esse princípio não está presente na gestão dos órgãos públicos. Consta da Constituição Federal de 1998 que os princípios que a norteiam são mais voltados para a área administrativa, possuindo, portanto, caráter mercadológico, técnico, do que aos princípios de gestão participativa, igualitária e para todos.

Lembrando-se que o termo gestão vem de *gestio*, que por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir), fica mais claro que a gestão não só é o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio) mas é algo que se traz em si, por que nele está contido. E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia. Só que aqui é a gestão de um serviço público, o que (re)duplica o seu caráter público (re/pública). (CURY, 2013, p. 201)

A ausência desse princípio de gestão voltado aos órgãos públicos educacionais pode ser uma hipótese para a ausência do CNE na Constituição Federal de 1988 e da restrição ao órgão na LDB Lei nº 9.394/1996. Nesse sentido, Cury (2013) afirma que o CNE deve ser o espaço genuíno de gestão democrática, com a participação da sociedade civil nos processos decisórios da educação brasileira. Observa o autor, todavia, que a promoção de assembleias e encontros não garante que todas as ideias e reivindicações sejam levadas em conta, pois existe toda uma disputa entre forças internas e externas para aprovar suas propostas.

Na estrutura dos sistemas educacionais formadas a partir da LDB Lei nº 9.394/1996, segundo sua divisão nos níveis federal, estadual e municipal, surgem os Conselhos vinculados diretamente às esferas públicas, como os instituídos no interior do ambiente escolar, tais como os Conselhos de classe e os Conselhos escolares. Tais Conselhos garantem a aproximação entre quem está fazendo a gestão de uma política pública, no caso das escolas, a educação, e quem está sendo beneficiado por ela.

Oliveira (2011a) afirma que no fim do século XX, quando houve mudanças no posicionamento estatal com relação aos setores sociais, a luta pela democracia de acesso à educação, com destaque à educação básica, foi assumida em duas vertentes, pois, “se a educação básica é assumida como o mínimo a que todos têm direito, e educação superior é considerada como um privilégio” (p. 102). Essa dicotomia, segundo o autor, influi na gestão da democratização da educação, tanto no que diz respeito aos recursos e investimentos financeiros do Estado, como na visibilidade perante a sociedade brasileira, surgindo, portanto, um problema de gestão (não) democrática da educação de maneira geral, pois privilegia uma etapa educacional em detrimento de outras. Oliveira (2011a) afirma ainda que essa separação em duas câmaras gera um falso entendimento de que ambas estão genuinamente separadas, e não que uma complementa a outra.

No CFE e no CNE, está prevista a separação interna em câmaras, porém, segundo o regimento interno de ambos os órgãos, a função do conselho pleno é decidir sobre assuntos que não tiveram acordo nas câmaras (BRASIL, 1999).

Os tópicos anteriores apresentaram os amparos legais que configuram a estrutura de gestão da educação superior brasileira instaurada posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988 e da LDB Lei nº 9.394/1996. Vimos, que a atual estrutura de gestão da educação brasileira instituiu os sistemas de ensino, cujo MEC pertence ao sistema de ensino federal e se configura como órgão público responsável pela educação nacional brasileira. Porém, o ministério não trabalha sozinho, e o CNE é um dos órgãos que o auxiliam nessa estrutura gestora da educação. O subitem a seguir apresenta o histórico da formação dos conselhos voltados à educação superior no Brasil, o que poderá dar uma melhor dimensão da influência do Estado na constituição e formação desses órgãos e sua atuação nos dias atuais, com a configuração do CNE há quase vinte anos.

### **2.3 Conselho Federal de Educação (CFE) e Conselho Nacional de Educação (CNE): conceitos, características e trajetórias históricas**

Com o objetivo de apresentar a história dos conselhos no Brasil, neste item será apresentado o desenvolvimento dos que estão voltados para a educação nacional, dando ênfase à atuação do Conselho Federal de Educação (CFE) e do Conselho Nacional de Educação (CNE). Assim, este subitem está estruturado em duas partes: a primeira apresenta o conceito, as características e as classificações de cada conselho; e a segunda, a constituição do CFE e do CNE no Brasil.

#### **2.3.1 Conselho: conceito, classificações e caracterização**

Para definir “conselho”, Cury (2011) parte da etimologia da palavra, que é originária do latim e significa “ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém” (p. 47). Neste estudo, considera-se a comunidade educacional como esse “alguém” ouvido pela instituição, fazendo-se presente e participante de decisões políticas e/ou ações públicas. Conforme Cury (2002, p. 50),

Conselho é o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público, reconhecendo que todos são intelectuais, ainda que nem todos façam do intelecto uma função permanente – traduzindo livremente Antonio Gramsci. Esta é uma razão a mais para que os Conselhos, antes de órgãos de deliberação, sejam órgãos de consulta.

Castro (2012) compreende conselho como local onde se delibera, ou seja, um espaço para a tomada de decisões sobre os interesses de uma comunidade. Esse tipo de instituição

tornou-se mais comum no Brasil após a Constituição Federal de 1988, visando uma maior participação da sociedade, ou seja, uma gestão mais democrática.

As instituições denominadas “conselhos” surgiram, conforme Gohn (2006b), em Portugal entre os séculos XII e XV, e a ascensão dessas instituições no continente europeu ocorreu no fim do século XVIII e início do século XIX. Quanto à formação dos conselhos, Teixeira (2005) dá ênfase aos que surgiram durante a Revolução Francesa (fim do século XVIII) e a Revolução Russa (início do século XX), destacando-os como espaços para a participação direta do povo na gestão pública de um Estado de maneira contínua. Analisando o surgimento dessas instituições no Brasil, Teixeira (2005) afirma que há vários registros de surgimentos de conselhos no país, e que posteriormente à Constituição Federal/1988 a criação de conselhos populares se intensificou, com maior vínculo com os movimentos sociais.

Mata-Machado (2013) afirma que os conselhos foram criados no Brasil a partir de 1822. Durante o período colonial, conforme o autor, havia o Conselho Ultramarino, pertencente à administração portuguesa e com sede em Lisboa, Portugal. No período imperial, foram criados os Conselhos de Estado,<sup>24</sup> como órgãos de consulta do Poder Moderador. O autor ainda destaca a existência de outros órgãos de caráter consultivo e auxiliares do desenvolvimento da economia brasileira, que surgiram a partir de 1937: o Conselho Nacional do Café (1931), o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937) e o Conselho Nacional do Petróleo (1938), no período de governo de Getúlio Vargas. (MATA-MACHADO, 2013)

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), foram instituídos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em 1951 e o Conselho Nacional de Cultura em 1961, ambos importantes para a história da educação. Mata-Machado (2013) afirma que o CNPq foi criado para fomentar o investimento em pesquisas sobre energia nuclear, e originalmente chamava-se Conselho Nacional de Pesquisa. Mas, segundo o autor, apesar de receber a denominação de Conselho, tratava-se de um órgão autárquico.

No período ditatorial, Mata-Machado (2013) destaca o papel repressivo dos conselhos, exemplificando com o Conselho de Segurança Nacional, que foi o principal órgão de assessoramento dos governantes. Depois do período ditatorial, o autor afirma que os conselhos foram instituídos como forma de buscar a participação social nas decisões governamentais.

---

<sup>24</sup> O Conselho de Estado foi um órgão colegiado que teve seu papel em destaque durante o período imperial. Esse conselho teve papel importante na elaboração da Carta de 1824, e seu papel nesse período foi de órgão consultivo do Imperador (MATA-MACHADO, 2013).

No que diz respeito aos conselhos de Educação, Bordignon (2010) afirma que eles foram

historicamente concebidos como órgãos técnicos de assessoramento superior, com a função precípua de colaborar na formulação das políticas e diretrizes educacionais no interior dos sistemas. Essa função situou os Conselhos como órgãos normativos. Na prática, os Conselhos centraram sua ação na normatização e controle do funcionamento das instituições educacionais, assumindo, no decorrer do tempo, caráter predominantemente cartorial. (p. 10)

Para Cury (2011), a partir das décadas de 1920 e 1930, os conselhos assumiram um caráter técnico, passando a ser constituídos por especialistas responsáveis pelas tomadas de decisões. Teixeira (2005) destaca que posteriormente à Constituição Federal de 1988 surgiram diferentes “tipos” de órgãos denominados conselhos, criados por meio das lutas dos movimentos sociais, como os conselhos populares e as comissões fabris durante a década de 1970, e como uma espécie de sindicalismo, conforme mostra a Figura 11.

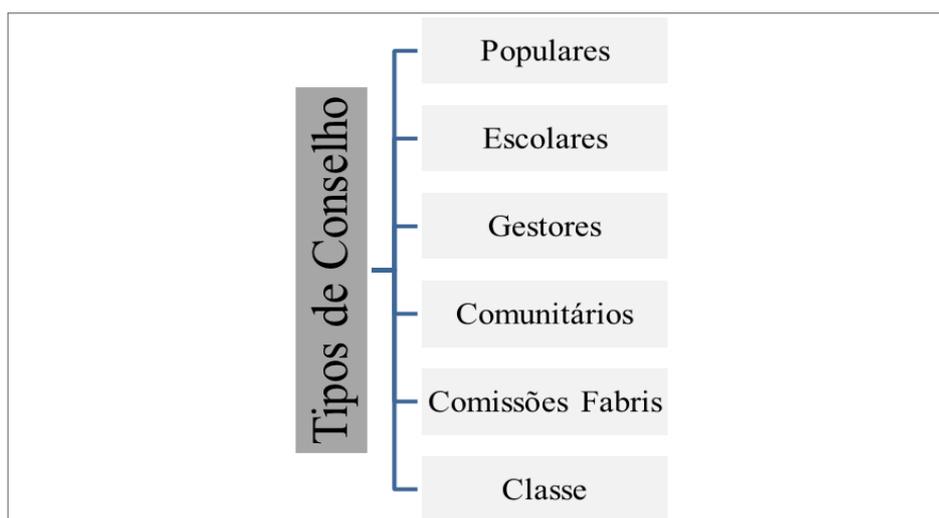


Figura 11 - Tipos de Conselhos

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Cury (2011), Gohn (2006b) e Teixeira (2005).

Gohn (2006b) destaca a diversidade dos conselhos surgidos em diversos momentos da história no Brasil e apresenta mais um tipo deles, o Conselho Gestor. O autor pontua que, a partir dos anos de 1990, os conselhos gestores assumiram um caráter institucional, atribuído pela Constituição Federal de 1988, como fruto das reivindicações dos movimentos sociais, e cuja função era mediar as relações entre a sociedade e o Estado, buscando assim, a garantia constitucional da universalização dos direitos sociais.

Os conselhos gestores diferem, segundo Gohn (2006b), de outros tipos de conselhos, por exemplo, os comunitários, que são constituídos somente pela representatividade da

sociedade civil, e os chamados conselhos de notáveis, formados por especialistas. Os conselhos de gestão são constituídos pela representatividade pública e social, e Gohn (2006b) atribui isso ao fato de terem sido fortalecidos na década de 1990, período de redemocratização do país e posterior à nova Constituição, que ressignificou o papel do Estado brasileiro, em busca de uma gestão mais participativa, visto ter sido o período anterior marcado pela ditadura militar. Assim, para a autora, “os Conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação, em tese, eles são dotados de potencial de transformação política” (GOHN, 2006, p. 3). A partir da explicação de Gohn (2006b), o Conselho Federal de Educação e o Conselho Nacional de Educação podem ser classificados como conselhos gestores que se organizam, discutem e tomam decisões sobre determinado assunto.

Castro (2008) analisa que, na esfera governamental, em geral, os conselhos são compostos por membros indicados, ou seja, os conselheiros não são escolhidos de maneira aleatória, e sim de acordo com o viés político e ideológico de quem os indica. Essa prática torna os conselhos partidários, que passam a atuar como órgão do governo, e não do Estado, assim como deveriam ser.

Cury (2011) afirma que, embora os Conselhos recebam nomenclaturas distintas, o que realmente os caracteriza são as suas funções. Ele exemplifica com os conselhos de classe, que têm como atribuição observar o desenvolvimento do grupo de alunos, enquanto os conselhos escolares já abrangem a escola por inteiro.

As funções dos conselhos apresentadas por Bordignon (2010), Cury (2011) e Teixeira (2005) estão sistematizadas na Figura 12 a seguir.

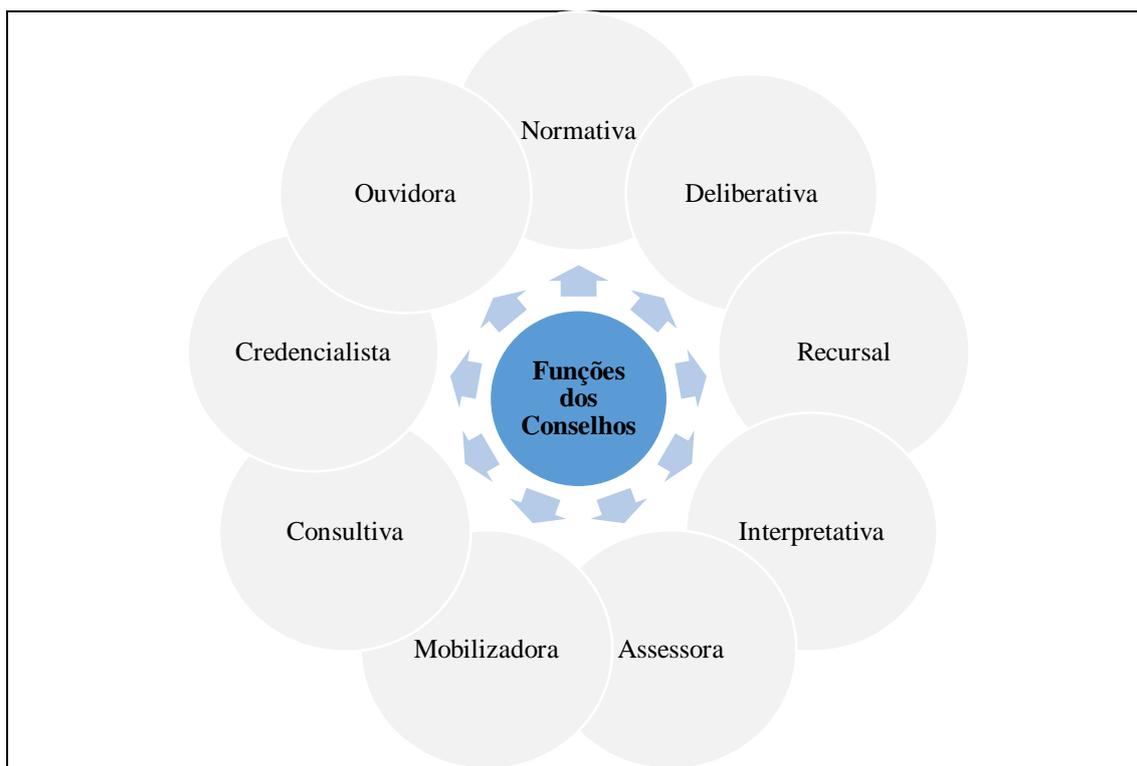


Figura 12 - Funções dos Conselhos

Fonte: Elaborada pela autora, com base em Bordignon (2010), Cury (2011) e Teixeira (2005).

Cury (2011) afirma que, ao exercer as funções normativas e deliberativas, o conselho está subordinado à lei, tornando-se um órgão de Estado e de assessoramento do governo, nesse caso, representado pelo Ministério da Educação. O autor pontua que a atividade dos conselhos de estabelecer a relação entre o Estado e a sociedade é uma característica de suas funções deliberativas e normativas.

As funções de um conselho, segundo Teixeira (2005), são importantes, pois nelas se expressam se ele é composto apenas por membros da sociedade civil, se há participação de algum órgão do governo e, se houver participação de diversos membros, como é definida a participação de cada um. A função deliberativa e consultiva, segundo o autor, deve ser expressa nos documentos de criação do órgão, pois é ela que apresenta a relação de autonomia ou não entre o conselho e o governo. Teixeira (2005) explica que a função deliberativa do conselho demonstra se as decisões tomadas ocorrem de maneira subordinada ao governo e as condições em que são aprovadas, ou não. Já sobre a função consultiva do órgão, a autora afirma que o governo pode consultá-lo sobre um determinado assunto, mas tem autonomia para decidir se acata ou não seu posicionamento.

Bordignon (2010) divide as funções de um conselho em duas vertentes: a natureza da função e o objeto de consulta. A natureza da função refere-se ao caráter assumido pelo órgão, que pode ser deliberativo, consultivo, mobilizador e de controle social; e o objeto de consulta,

aos temas que o conselho aborda e sobre ele delibera, conforme explica o autor. Como exemplo da função deliberativa do conselho, Bordignon (2010) cita a tomada de decisão, que lhe confere o poder decisório, materializado pelos atos normativos. Já a função consultiva concretiza-se nas ações de assessoramento ao governo, que, quando solicitado pelo MEC, deve apoiá-lo por meio de indicações e consultas.

As funções mobilizadora e de controle social classificadas por Bordignon (2010) são atividades recentes dos conselhos, configuradas em um contexto de gestão democrática. Tornam-se mobilizadoras porque o espaço institucional de um conselho está aberto ao governo e à sociedade, para que possam discutir sobre um determinado tema, como sobre a educação, no caso do CNE. Já a função de controle social atribuí ao conselho a vigilância dos gestores públicos, em prol da garantia dos direitos sociais, ou seja, no caso da educação, a garantia de que seja de qualidade, gratuita, acessível e, conseqüentemente, para todos.

Bordignon (2010) acentua que a função de consulta é a que confere maior visibilidade ao conselho, e está dividida em cinco: normativa, que define normas, no caso do CNE, para a educação; interpretativa, exercida pelo conselheiro ao interpretar e solucionar possíveis inadequações das normas; credencialista, encarregada do credenciamento de instituições educacionais, bem como da aprovação de cursos; recursal, destinada à resolução de possíveis conflitos; e ouvidora, de ouvir a comunidade educacional e buscar defender seus direitos.

Para Cury (2011), todavia, a função primordial dos conselhos de Educação é atuar

de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo da aprendizagem nas escolas brasileiras. (p. 45)

Dessa maneira, os conselhos, independentemente da área em que atuam, devem ser órgãos que visem à garantia dos direitos legais previstos. Apresentados o conceito, as classificações e as caracterizações dos conselhos, o item a seguir aborda a história dos conselhos encarregados da normatização da educação no Brasil, tendo como foco os estudos sobre o CFE e o CNE.

### **2.3.2 Conselhos de educação no Brasil: em foco o CFE e o CNE**

Este subitem apresenta a trajetória dos conselhos de Educação no Brasil, trazendo elementos para que se possam compreender, com maior ênfase, as características e funções do Conselho Federal de Educação (CFE), no período de 1962-1994, e do Conselho Nacional de

Educação (CNE), no período de 1996-2014.

No item 2.3.1 já foi mencionado que os conselhos foram implantados no Brasil no período imperial, época em que, segundo Cury (2011), se tem o registro do primeiro desses órgãos destinados à educação superior, o Conselho de Instrução Superior, criado em 1892. No Quadro 5 a seguir, estão relacionados todos os Conselhos para a educação superior no Brasil.

Quadro 5 - Relação dos Conselhos educacionais para a educação superior no Brasil

<b>Conselho</b>	<b>Comentários</b>
Conselho de Instrução Superior	Criado em 1892. Tinha a função de dirigir programas de ensino, direcionados pelo Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892.
Conselho Superior do Ensino	Criado pelo Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911.
Conselho Nacional de Ensino	Criado pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925.
Conselho Nacional de Educação	Criado pelo Decreto nº 19.850 de 10 de abril de 1931, e recriado pela Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936.
Conselho Federal de Educação	Criado pela Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).
Conselho Nacional de Educação	Criado pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos estudos de Cury (2011) e em dados disponíveis na página eletrônica do Conselho Nacional de Educação.<sup>25</sup>

Cury (2011) afirma que os conselhos vão surgindo conforme as reformas educacionais de cada período. Conforme o autor, o Conselho de Instrução Superior foi criado a partir da Reforma Benjamin Constant, em 1892, atuando, segundo as disposições do Decreto nº 1.159, de 3 de dezembro de 1892, na organização da educação superior, apesar de esse documento não fazer referência ao órgão. O Conselho Superior do Ensino foi criado, segundo Cury (2011), a partir da Reforma Rivadávia em 1911, por meio do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que também aprovou a Lei Orgânica Superior e do Ensino Fundamental da República. O Conselho Superior do Ensino substituiu a função fiscal do Estado e possuía natureza deliberativa e consultiva para a educação; seu presidente e demais membros eram indicados pelo governo.

<sup>25</sup> Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12449&Itemid=754](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=754)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

Conforme o artigo 13 do Decreto nº 8.659/1911, competia ao Conselho Superior de Ensino:

- a) autorizar as despesas extraordinárias, não previstas no orçamento actual;
- b) tomar conhecimento e julgar em grau de recurso as resoluções das Congregações ou dos directores;
- c) providenciar acerca dos factos e occurrencias levados ao seu conhecimento por intermedio das directorias;
- d) suspender um ou mais cursos, desde que o exigirem a ordem e a disciplina;
- e) impôr as penas disciplinares de sua competencia, enumeradas no capítulo desta lei, concernente ao assumpto;
- f) informar ao Governo sobre a conveniencia da criação, transformação ou suppressão de cadeiras;
- g) representar ao Governo sobre a conveniencia da demissão do presidente, quando este se mostrar incompativel com o exercicio de suas funcções. Em tal caso, o seu substituto occupará a presidencia do Conselho, até que o Governo resolva o incidente;
- h) responder a todas as consultas e prestar todas as informações pedidas pelo Ministerio do Interior;
- i) determinar a inspecção sanitaria do docente que lhe pareça estar invalido para o serviço;
- j) promover a reforma e melhoramentos necessarios ao ensino, submettendo-os á approvação do Governo, desde que exijam augmento de despeza;
- k) resolver, finalmente, com plena autonomia, todas as questões de interesse para os institutos de ensino, nos casos não previstos pela presente lei. (BRASIL, 1911)

Observando as funções do Conselho Superior de Ensino, é possível perceber que, apesar de seus membros serem nomeados pelo governo, o que em princípio configuraria uma dependência ao Executivo, o item “k” do artigo 13 lhe garante autonomia. Como nesse período não havia um ministério específico para a educação, o Conselho estava vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o que possivelmente justifique sua autonomia.

Os membros do conselho eram, segundo o Decreto nº 8.659/1911, os diretores das Faculdades de Medicina dos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, das Faculdades de Direito de São Paulo e de Pernambuco, do Colégio Pedro II e da Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, além de um professor de cada uma dessas instituições.

Em 1925, o Conselho Superior de Ensino foi extinto pelo Decreto nº. 16.782-A, de 13 de janeiro, que criou o Conselho Nacional de Ensino, segundo Cury (2011), após a Reforma Rocha Vaz. Esse mesmo documento criou o Departamento Nacional de Ensino, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Segundo o Decreto nº. 16.782-A/1925, o diretor do Departamento Nacional de Ensino seria também o presidente do Conselho Nacional de Ensino, ou seja, ambos os órgãos seriam geridos pela mesma pessoa, nomeadas pelo governo e, portanto, a ele subordinadas.

O Conselho Superior de Ensino passa a ser dividido em três: o Conselho do Ensino Secundário e Superior, o Conselho Artístico e o Conselho do Ensino Primário e Profissional.

Esse foi o primeiro Conselho que passou a ter em seu documento a divisão interna em seções organizadas por níveis de ensino. Como neste estudo observa-se com maior ênfase a educação superior, serão citadas apenas as atribuições do Conselho do Ensino Secundário e Superior, que era composto, assim como o Conselho Nacional de Ensino, pelos diretores das Faculdades de Medicina dos estados do Rio de Janeiro, das Faculdades de Direito de São Paulo e da Bahia, do Colégio Pedro II e de outras escolas de ensino secundário e superior, por um professor catedrático e um professor da iniciativa privada. O artigo 22º do Decreto nº. 16.782-A/1925 apresenta as funções Conselho do Ensino Secundário e Superior:

- a) dar parecer sobre a equiparação de institutos de ensino particulares ou dos Estados aos oficiais;
- b) examinar os relatórios dos fiscais de ensino secundário ou superior, exigir-lhes esclarecimentos e dar parecer sobre os mesmos relatórios;
- c) dar parecer sobre os recursos que sejam interpostos das resoluções dos diretores e das congregações dos estabelecimentos de ensino superior e secundário oficiais ou equiparados, quando lhe sejam remetidos pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores;
- d) propor a suspensão de um ou mais cursos, desde que o exijam a ordem e disciplina do ensino secundário ou superior;
- e) propor o fechamento temporário de um instituto de ensino secundário ou superior, oficial ou equiparado, por motivo de indisciplina ou de calamidade pública;
- f) propor a suspensão ou cassação das regalias de equiparação aos institutos de ensino secundário ou superior, quando isso seja exigido pelos interesses do ensino ou pela violação dos regulamentos deste;
- g) informar sobre a conveniência da criação, supressão ou transformação de cadeiras e modificação da seriação de matérias dos cursos superior ou secundário;
- h) examinar o regimento interno de cada instituto e propor a modificação dos pontos que estejam em desacordo com os preceitos legais vigentes;
- i) propor as reformas e melhoramentos necessários ao ensino e dar parecer sobre dúvidas suscitadas na interpretação e aplicação das leis ao mesmo relativo;
- j) organizar o seu regimento interno. (BRASIL, 1925)

As funções do Conselho do Ensino Secundário e Superior eram, em sua maioria, voltadas para consultas, deliberações, conforme os itens a, b, c, e, g, além de propor ações, como indicam os itens d, e, f, i da citação acima. Comparando as funções do Conselho Nacional de Ensino (1925) com as do Conselho Superior de Ensino (1911), constata-se que no primeiro órgão já não está mais explícita a autonomia em relação ao governo, possivelmente pela criação do Departamento Nacional de Ensino. O Conselho Nacional de Ensino esteve ativo até o ano de 1931, momento posterior à criação do MEC e no qual foi criado o Conselho Nacional de Educação, por meio do Decreto nº 19.850, de 10 de abril de 1931, e recriado pela Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, conforme visto anteriormente.

O Decreto nº 19.850/1931 cria, portanto, o Conselho Nacional de Educação como órgão de colaboração do Ministério da Educação, sendo composto pelo Ministro da Educação como

presidente, e pelo diretor do Departamento Nacional de Ensino, que ocupava uma espécie de vice-direção, pois, na ausência do primeiro, era ele quem presidia as reuniões. Também compunha o CNE um representante de cada universidade federal; um representante das instituições de educação superior dos estados e outro da iniciativa privada; um representante do ensino secundário e três outros membros escolhidos pelo presidente.

Há algo curioso a se observar quanto à presidência do Conselho Nacional de Ensino e do Conselho Nacional de Educação. Ambos os Conselhos eram presididos por pessoas indicadas pelo governo, e que também assumiam a direção do Departamento Nacional de Educação. O artigo 5º do Decreto nº 19.850/1931 dispõe que compete ao Conselho Nacional de Educação:

- a) colaborar com o Ministro na orientação e direção superior de ensino;
- b) promover e estipular iniciativas em benefício da cultura nacional, e animar atividades privadas, que se proponham a colaborar com o Estado em quaisquer domínios da educação;
- c) sugerir providencias tendentes a ampliar os recursos financeiros, concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos;
- d) estudar e emitir parecer sobre assumptos de ordem administrativa e didática, referentes a qualquer instituto de ensino, que devem ser resolvidos pelo Ministro;
- e) facilitar, na esfera de sua ação, a extensão universitária e promover o maior contacto entre os institutos técnicos-científicos e o ambiente social;
- f) firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país. (BRASIL, 1931).

Nas disposições do Decreto, não há a divisão do Conselho em seções internas conforme os níveis de ensino, assim como ocorreu com o Conselho Nacional de Ensino, em 1925. Com relação às funções, embora todas permeiem a educação superior, os dois últimos itens do artigo 5º tratam mais especificamente desse nível de ensino, enquanto o item “e” está voltado para atividades extensivas e o item “f”, para a elaboração de diretrizes para cada nível de ensino.

Como visto anteriormente, o Conselho Nacional de Educação foi recriado e organizado por meio da Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, que o reconhece como órgão de colaboração do Poder Executivo no que se refere à elaboração de projetos de lei para a educação. A lei também estabelece em 16 o número de membros, todos nomeados pelo presidente da República, e entre os quais 12 seriam representantes do ensino e quatro, da cultura livre e popular, o que é inovador, para a composição do Conselho. A Lei nº 174/1936 também dispõe que o presidente e o vice-presidente do Conselho seriam escolhidos entre os próprios membros, apesar de nas sessões em que o ministro de Educação se fizesse presente fosse ele que as presidiria.

Essa medida é importante, pois, até então, os presidentes dos Conselhos sempre eram pessoas ligadas ao Ministério da Educação ou ao Departamento Nacional de Ensino, ou ainda ao ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Quanto às atribuições, elas são ampliadas, se comparadas ao Decreto nº 19.850/1931. Assim, o artigo 2º da Lei nº 174/1936 delega ao Conselho Nacional de Educação as seguintes competências:

- 1º, elaborar o plano nacional de educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo (Constituição Federal, artigo 152);
- 2º, propor ao Poder Legislativo quaesquer modificações do plano nacional de educação, decorrido o prazo que for determinado em lei para a sua inalterabilidade (Constituição Federal, art. 150, paragrapho unico);
- 3º, suggerir ao Governo as medidas que julgar necessarias para melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiaes (Constituição Federal, art. 152).
- 4º, emitir parecer sobre a localização dos estabelecimentos mantidos pela União e sobre as consultas que lhe forem feitas pela Camara dos Deputados e pelo Senado Federal, pelo Ministerio da Educação e Saude Publica e pelos Governos dos Estados e do Districto Federal;
- 5º, estimular iniciativas em beneficio da cultura e animar actividades privadas que proponham colaborar com os poderes publicos em qualquer dominio de educação;
- 6º, zelar pela integral observancia da legislação de ensino, representando aos poderes competentes, por intermedio do ministro de Educação e Saude Publica, nos casos de infringencia da Constituição, no plano nacional e demais leis e regulamentos federaes;
- 7º, coordenar a acção dos Conselhos estaduaes de educação, obter e colligir informações sobre os systemas educativos e os serviços de educação nos varios Estados, no Districto Federal e nos territorios, verificando especialmente a applicação pelos Estados e Municipios, das quantias exigidas pelo art. 156 da Constituição Federal;
- 8º, deliberar sobre a organização elaborada pelo Ministerio da Educação e Saude Publica, dos systemas educativos, mantidos pela União nos territorios, e bem assim as suggestões e recommendações complementares baseadas nos inqueritos a que haja procedido o mesmo ministerio;
- 9º, organizar o seu regimento interno;
- 10º, promover conferencias sobre problemas de educação nacional, quer de representantes dos Conselhos estaduaes de educação, quer de educadores e, em geral, de pessoas de competencia especializada na materia;
- 11º, realizar investigações e inqueritos sobre a situação do ensino em qualquer parte do territorio nacional;
- 12º, publicar periodicamente, boletim contendo noticia de seus trabalhos, e informações e, estudos sobre os problemas de educação nacional. (BRASIL, 1936)

Entre as atribuições do Conselho Nacional de Educação, destaca-se a criação de um Plano Nacional de Educação, que ainda não havia sido previsto nas atribuições dos Conselhos anteriores. Em geral, as atividades estiveram sempre no âmbito do monitoramento das instituições e dos cursos ofertados. Porém, a partir de 1936, cabe ao Conselho, além de ser órgão de consulta das instituições e do governo, também coordenar os Conselhos de Educação dos estados e municípios brasileiros, promover conferências e publicar suas ações.

O Conselho Nacional de Educação, portanto, prevaleceu em atividade por cerca de 30 anos, pois em 1961, por meio da promulgação da LDB Lei nº 4.024, foi substituído pelo

Conselho Federal de Educação. Como o CFE/1961 e o CNE/1995 são os dois Conselhos mais recentes, tendo um sucedido ao outro, apresenta-se o texto de cada uma das regulamentações, de modo a refletir sobre elas quanto às suas organização e funções.

A LDB Lei nº 4.024/1961 destina especificamente os artigos 7º, 8º e 9º para detalhar a estrutura e composição do CFE. O artigo 7º determina a vinculação do órgão ao MEC, que por sua vez se “incumbe velar pela observância das leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação”. O artigo 8º dispõe sobre a constituição do CFE, com 24 conselheiros nomeados pelo presidente da República, levando em consideração a experiência de cada um deles na área educacional e atentando para a representatividade das regiões do Brasil. O artigo 8º também menciona que o Conselho deve ser dividido em câmaras, porém, não explicita quais seriam elas.

As decisões tomadas pelo Conselho dependem da homologação do Ministro da Educação, e suas atribuições estão listadas no artigo 9º da LDB Lei nº 4.024/1961:

- a) **decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares;** (Vide Decreto-lei nº 842, de 1969)
- b) **decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;** (Vide Decreto-lei nº 842, de 1969)
- c) pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores;
- d) **opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários;**
- e) **indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio (artigo 35, parágrafo 1º) e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior, conforme o disposto no artigo 70;**
- f) vetado
- g) promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgar conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei;
- h) **elaborar seu regimento a ser aprovado pelo Presidente da República;**
- i) **conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles;**
- j) sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino;
- l) promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino;
- m) adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino;
- n) estimular a assistência social escolar;
- o) **emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação e Cultura;**
- p) manter intercâmbio com os Conselhos estaduais de educação;
- q) analisar anualmente as estatísticas do ensino e os dados complementares. (BRASIL, 1961. Grifos da autora)

Pode-se observar que, em geral, as atividades realçadas com negrito e que carecem da

homologação do ministro se referem à normatização das instituições de ensino, o que demonstra a intervenção do governo nos atos normativos do CFE. Para Bordignon (2010), o caráter deliberativo do Conselho deve estar contemplado na lei de sua criação, para que possa ter autonomia em duas decisões, ou seja, o próprio documento de criação do CFE se contradiz, pois, apesar de ser deliberativo, para a homologação de parte de suas decisões é necessária a aprovação do MEC. Essa “dependência” da decisão final do Ministro da Educação para as atividades genuínas do conselho indica o seu vínculo com o governo.

Em linhas gerais, foram essas as atribuições diretamente atribuídas ao CFE pela LDB Lei nº 4.024/1961. Em relação ao Conselho Nacional de Educação, ao qual substituiu, o CFE manteve ao seu encargo, além de ações que dizem respeito à normatização das instituições, o diálogo com os conselhos estaduais.

Posteriormente à promulgação da LDB Lei nº 4.024/1961, foram aprovadas, por meio da Portaria nº 60, de 21 de fevereiro de 1962, as normas provisórias para o CFE, entre as quais está a divisão do conselho em três câmaras: ensino primário e médio; ensino superior; e legislação e normas. A Portaria nº 60/1962 traz de forma explícita essa divisão, já que a LDB Lei nº 4.024/1961 apenas a anuncia.

A partir da Portaria nº 60/1962 foram aprovadas as normas provisórias, revogadas pelo Decreto nº 52.627, de 7 de outubro de 1963, que aprovou o Regimento do CFE. O presidente do conselho tinha como atribuições, entre outras, presidir as sessões, convocar reuniões e promover o funcionamento do órgão. No Regimento do CFE é explicitada a divisão interna de seus membros conselheiros em quatro câmaras: a de ensino primário e médio, composta por nove membros; a do ensino superior, composta por 14 membros; a da legislação e normas, composta por sete membros, dos quais cinco representantes da educação superior e dois, da câmara de ensino primário e médio; e a de comissões especiais. Em 1966, por meio do Decreto nº 59.867, de 26 de dezembro, foi aprovado um novo regimento do CFE, e dessa vez foi-lhe acrescido mais uma câmara, relativa ao planejamento.

Sobre a trajetória de atuação do CFE, Martins (2000) afirma que o órgão não foi instituído de forma neutra e que na gênese de suas ações estava o papel de articulador dos interesses do sistema administrativo no campo educacional. Segundo a autora, o CFE foi extinto em 1994, por meio da Medida Provisória <sup>26</sup>(MPv) nº 661, de 18 de outubro, em decorrência da

---

<sup>26</sup> Uma medida provisória, segundo a Constituição Federal, a partir da emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2011, é uma medida tomada pelo Presidente da República, que tem até 70 dias para ser convertida em lei, caso isso não ocorra há a prorrogação da MPv.

constatação de irregularidades no órgão, inclusive nas relações estabelecidas com a iniciativa privada.

O vácuo entre a extinção do CFE e a criação o CNE no ano seguinte, 1995, foi preenchido por meio de 13 medidas provisórias, que foram sendo reeditadas, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6 - Do CFE ao CNE

<b>Regulamentações</b>	<b>Comentários</b>
Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cria o CFE, além de outras disposições para a educação.
Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994	Transfere as atribuições do CFE para o CNE, a partir de alterações nos dispositivos da Lei nº 4.024/1961, e da Lei nº 5.540/1968, que, além de outras disposições, propõe a criação de uma comissão especial para, junto com o MEC, cuidar dos assuntos administrativos do CNE até a sua instalação.
Medida Provisória nº 711, de 17 de novembro de 1994	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de novembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 765, de 16 de dezembro de 1994	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 830, de 13 de janeiro de 1995.	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 891, de 14 de fevereiro de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências.
Medida Provisória nº 938, de 16 de março de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 967, de 12 de abril de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 992, de 11 de maio de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1.018, de 8 de junho de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1.041, de 29 de junho de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1.067, de 28 de julho de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências
Medida Provisória nº 1.094, de 28 de agosto de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências
Medida Provisória nº 1.126, de 26 de setembro de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências
Medida Provisória nº 1.159, de 26 de outubro de 1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências.

Regulamentações	Comentários
Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995	Cria, por meio de Lei, o Conselho Nacional de Educação, em vigência até os dias atuais.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados e em Barroso e Fernandes (2006).

A Medida Provisória nº 661/1994 é o marco legal da transferência das competências do CFE para o CNE. Pois, anterior a Lei nº 9.131/1995, o CNE foi criado e mantido por meio de 14 medidas provisórias, que foram revogadas após a Lei nº 9.131/1995. Nesse momento, com a revogação dos mandatos dos membros do CFE, o CNE passa a ser presidido pelo Ministro da Educação, em colaboração com uma comissão especial convocada para exercer as funções administrativas do Conselho, conforme dispunha o artigo 5º da MPv.

A MPv nº 661/1994 também altera os artigos 6º ao 9º da LDB Lei nº 4.024/1961, que trata do quantitativo de membros do CNE, que passa de 24 para 25 conselheiros, indicados pelo ministro e nomeados pelo presidente da República. A Medida Provisória também altera o tempo de mandato dos conselheiros de seis anos para quatro anos e as atribuições do próprio Conselho. O artigo 9º da MPv nº 661/1994 dispõe que:

Ao Conselho Nacional de Educação compete:

- I - emitir parecer sobre assuntos da área educacional, quando solicitado pelo Ministro de Estado;
- II - emitir parecer sobre a autorização para o funcionamento de cursos em estabelecimentos isolados de ensino superior particulares, observando a necessidade social do distrito geoeducacional;
- III - emitir parecer sobre a autorização para o funcionamento de universidades particulares;
- IV - emitir parecer sobre o reconhecimento de universidades e de estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;
- V - promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, de ofício ou por indicação do Ministério da Educação e do Desporto, e emitir parecer conclusivo a respeito;
- VI - exercer as funções normativas do sistema federal de ensino, propondo medidas para sua organização;
- VII - promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino;
- VIII - propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino;
- IX - analisar anualmente as estatísticas do ensino e dados complementares;
- X - manter intercâmbio com os Conselhos estaduais de educação;
- XI - elaborar seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. (BRASIL, 1994)

Comparando as funções atribuídas ao CFE, conforme a LDB Lei nº 4.024/1961, e ao CNE, por meio dessa medida provisória, percebe-se que houve a extinção da obrigatoriedade de o conselho manter relações com os conselhos estaduais e municipais. Além disso, o texto não traz mais as funções de “decidir”, e sim de “emitir”, e isso se deve ao fato de que logo após a disposição das atribuições do CNE, todas as ações a ser tomadas carecem da homologação do

Ministro da Educação. Se no CFE a homologação das atividades pelo Ministro da Educação era parcial, a partir da MPv nº 661/1994, elas passam a ser totais.<sup>27</sup> Ou seja, é nesse momento que as decisões tomadas pelo CNE passam a ter totalmente validadas apenas com a aprovação do Ministro da Educação. Tal medida ocasionou a subordinação total do CNE ao MEC, estabelecida pela MPv nº 661/1994, e manteve-se com a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que regulamentou a criação do CNE. Dessa forma, a autonomia que cabia ao CFE, embora com suas restrições, foi extinta junto com ele.

A perda da autonomia do CNE, portanto, pode vir a comprometer suas decisões, uma vez que elas dependem da aprovação do ministro de Estado, nomeado pelo presidente da República. Com isso, as ações do conselho, conforme Bordignon (2010), podem vir a assumir um caráter governamental. A respeito do significado da autonomia de um conselho perante os governos, o autor afirma:

É fundamental que os Conselhos tenham autonomia para propor e deliberar sobre questões de sua esfera de competência legal e que o executivo não possa deliberar, nem adotar, em matéria definida em lei como de competência do Conselho, ações que contrariem descrições deste. Caso o executivo considere inviável ou inadequado adotar a decisão do Conselho, deve solicitar a re-análise do assunto, oferecendo razões fundamentadas. (BORDIGNON, 2010, p. 20)

Assim, nesse período de transferência de atribuições do CFE para o CNE e com a reestruturação deste, que passou a ser subordinado ao MEC, não fica claro se é nesse momento que o conselho perde sua autonomia. A dúvida surge em decorrência do fato de todos conselhos anteriores ao CFE terem sido presididos por titulares de órgãos do governo que cuidavam dos assuntos educacionais, porém, legalmente, a partir do CNE que todas as ações desse passam a ser homologadas pelos ministros, para assim, terem a devida validade.

De fato, nesse momento de transição, a maior modificação veio com a MPv nº 661/1994, que torna novamente o CNE diretamente subordinado ao MEC, e sob a presidência do Ministro da Educação. Após a MPv nº 661/1994, foram tomadas outras medidas provisórias no período, até a edição da Lei nº 9.131/1995, que regulamentou o CNE, conforme observado no Quadro 6.

As Medidas Provisórias nº 711, de 17 de novembro de 1994, e nº 765, de 16 de dezembro de 1994, são semelhantes entre si quanto ao texto e às disposições, e, segundo Barroso e

---

<sup>27</sup> Esse controle permaneceu também nas demais medidas provisórias (das quais três foram editadas no Governo de Itamar Franco (1992 a 1994)<sup>27</sup> e quatro, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)) que sustentaram o CNE até a edição da lei que estabeleceu sua criação por meio de lei em 1995.

Fernandes (2006), ambas são reedições. Já a Medida Provisória nº 830, de 13 de janeiro de 1995, diminuiu o número de membros do Conselho de 25 para 24, e as atribuições do órgão de 22 para sete. A Medida Provisória nº 891, de 14 de fevereiro de 1995, não alterou o artigo 6ª da LDB Lei nº 4.024/1961 e manteve as providências da medida provisória anterior.

A Medida Provisória nº 938, de 16 de março de 1995, fez a divisão setorial do CNE em Conselho Setorial da Educação Básica e Câmara Setorial de Educação Superior, com 12 conselheiros cada câmara. A Medida Provisória nº 992, de 12 de abril de 1995, divergiu da MPv nº 938/1995 por não trazer alterações a respeito da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Com a Medida Provisória nº 992, de 11 de maio de 1995, as câmaras passaram a ser presididas pelos próprios conselheiros, e a nomenclatura da Câmara Setorial de Educação Básica e da Câmara Setorial de Educação Superior muda para Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior, respectivamente.

A Medida Provisória nº 1.159, de 26 de outubro de 1995, é uma reedição da Medida Provisória nº 1.041, de 29 de junho de 1995, e suas edições confirmam estarem aguardando a instalação do CNE por meio do artigo 5º. Assim, a reestruturação do CNE ocorre em 1995, por meio da Lei nº 9.131, de 24 de novembro. A respeito da transição do CFE para o CNE, Cury (2011), afirma que

a extinção do CFE precipitou os acontecimentos, e antes mesmo da aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases, a resposta veio em uma lei independente e anterior à LDB: a Lei nº 9.131/95. Se a Constituição não fala em Conselho Nacional de Educação, a LDB se referirá a ele apenas de modo genérico, inclusive por ser ela uma lei posterior à que criou o Conselho. (p. 52)

É importante salientar que a Lei nº 9.131/1995 foi criada com base na lei que criou o CFE, a LDB Lei nº 4.024/1961. Assim, o primeiro artigo da Lei nº 9.131/1995 se organiza alterando o texto dos artigos 6º ao 9º da LDB Lei nº 4.024/1961, e com base nas medidas provisórias adotadas nos anos de 1994 e 1995, que também partiram de alterações da LDB Lei nº 4.024/1961. As funções para o Conselho previstas na Lei nº 9.131/1995 são apresentadas a partir das alterações do artigo 7º da LDB Lei nº 4.024/1996. Ao CNE compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;

- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

As atribuições normativas relativas às instituições e à legislação educacional permaneceram semelhantes às que o CFE desenvolvia, mas não aparece a atribuição para o CNE manter a articulação com os Conselhos estaduais e municipais, e sim para manter intercâmbio com os sistemas de ensino, que se tornaram efetivos com a LDB. Ou seja, o CNE foi criado sob um mesmo viés que aprovou a LDB Lei nº 9.394/1996, voltado para a instauração de sistemas de ensino, e não para a institucionalização de um sistema nacional de educação.

A Lei nº 9.131/1995 mantém a configuração de 24 membros conselheiros, semelhante à composição do CFE. Porém, a divisão do CNE é de 12 conselheiros por câmara, enquanto no CFE não havia essa separação bicameral explícita na LDB Lei nº 4024/1961, apenas a indicação de que haveria uma divisão em seções, separação prevista em seu regimento. Já no CNE, a organização em duas câmaras é explícita na Lei nº 9.131/1995, assim como já havia se configurado na Medida Provisória nº 992, de 11 de maio de 1995: a Câmara de Educação Básica (CEB) e a Câmara de Educação Superior (CES). A esta última, cabem as seguintes atribuições:

- a) analisar e emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior;
- b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;
- c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;
- d) deliberar sobre os relatórios encaminhados pelo Ministério da Educação e do Desporto sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias;
- e) deliberar sobre a autorização, o credenciamento e o credenciamento periódico de instituições de educação superior, inclusive de universidades, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação e do Desporto;
- f) deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino;
- g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;
- h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;
- i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior. (BRASIL, 1995)

Assim, como já abordado, o artigo 2º da Lei nº 9.131/1995 dispõe que as ações de deliberação e pronunciamento do CNE devem ser homologadas pelo Ministro da Educação, mantendo-se o controle governamental sobre o órgão, ou seja, o Conselho está diretamente vinculado ao MEC.

Foi visto neste estudo que o controle dos Conselhos de Educação pelo Estado, em diferentes administrações, foi uma constante ao longo de sua história, embora no início do século XX estivessem ligados ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, sempre a partir de indicações dos presidentes da República, da pessoa quem iria estar a frente de tais órgãos. Posteriormente, com a criação do Departamento Nacional de Ensino, órgão que antecedeu o MEC no trato de assuntos educacionais no Brasil, seu diretor também era o presidente do Conselho. Com a criação do MEC, o presidente do Conselho Nacional de Educação, de 1936, é o ministro de Educação, e com a criação do CFE, este passa a ter um presidente próprio, porém, a escolha dos conselheiros é feita, em sua maioria, pelo ministro e sua nomeação, pelo presidente da República.

Esse tipo de organização permanece até os dias atuais, pois o MEC reconhece o CNE como um órgão colegiado. Porém, a escolha dos conselheiros permanece a mesma, ou seja, eles são indicados pelo Ministro da Educação e nomeados pelo presidente da República. Assim, a composição do órgão passa a ser governamental, pois cada governo, de acordo com sua orientação política, pode organizar o órgão conforme lhe for mais conveniente.

### **2.3.3 Organização e funcionamento do CFE e do CNE: o que dizem os regimentos**

Tendo apresentado um pouco do histórico dos conselhos de Educação no Brasil, por meio de seus instrumentos legais de criação, este item tem por objetivo compreender o funcionamento do CFE e do CNE, seus regimentos internos, e, no caso do CNE, seu estatuto.

Conforme já apresentado, o CFE foi criado no fim de 1961, por meio da Lei nº 4.024/1961, e, segundo consta nas publicações da revista *Documenta*, suas normas provisórias de funcionamento foram estabelecidas pelo MEC, com a Portaria nº 60, de 21 de fevereiro de 1962. Essa portaria, que possui 15 artigos, dispõe sobre o número das seções plenárias (até doze por ano); a divisão do CFE em três câmaras (ensino superior, ensino primário e médio e legislação e normas, além do conselho pleno); e as funções de seu presidente. A este ficou a incumbência pela organização e direção das sessões plenárias, mediante a condução das discussões, e o envio ao Ministro da Educação das decisões tomadas pelo conselho. A Portaria nº 60/1962 também estabeleceu que as funções administrativas do conselho ficariam a cargo da

Secretaria Geral, para atuação conjunta com os conselheiros e a expedição de atas, acompanhamento de estatísticas e encaminhamento dos processos às comissões. Dispunha, ainda, a necessidade de que fossem consultados os dados do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep) para sua atuação. Portanto, desde sua criação, o CFE não deveria atuar de maneira isolada, parecendo ser primordial sua subordinação ao MEC.

Posteriormente à Portaria nº 60/1962, três decretos aprovaram o regimento interno do CFE: o Decreto nº 52.617, de 7 de outubro de 1963; o Decreto nº 54.217, de 28 de agosto de 1964; e o Decreto nº 59.867 de 26 de dezembro de 1966. O Decreto nº 52.617/1963, mais extenso que a portaria, estabelece as normas de funcionamento do órgão. Deve-se aqui recordar que, conforme previa a LDB Lei nº 4.024/1961, o CFE era composto por 24 membros, que se reuniam em até 12 sessões plenárias anuais, salvo as extraordinárias, que podiam ser convocadas pelo presidente, assim como pelo Ministro da Educação, conforme dispunha a Portaria nº 60/1962. Nota-se assim a influência do MEC sobre o conselho, já que poderia interferir até no seu funcionamento, convocando sessões plenárias extraordinárias.

O Decreto nº 52.617/1963 também dispunha sobre a existência das três câmaras (educação superior, básica, legislação e normas, conforme previa a LDB Lei nº 4.024/1961) e a formação de comissões especiais, que, como o próprio nome sugere, seriam eventualmente formadas para o estudo de casos específicos. Porém, o regimento interno do CFE não apresenta especificamente as atribuições de cada uma dessas câmaras; há somente, no artigo 18, seis funções para as câmaras de uma maneira geral, que consistiam em: responder às consultas, examinar os relatórios, analisar as estatísticas de ensino, promover estudos e pesquisas para serem utilizados nos trabalhos do próprio CFE e dar encaminhamento aos processos.

Diferentemente da Portaria nº 60/1962, o Decreto nº 52.617/1963 aponta o número de membros de cada câmara: a que possuía maior número de membros (14) era a do ensino superior, seguindo-se as do ensino primário e médio, com nove; e a de legislação e normas, com sete, compostos por cinco conselheiros da câmara de ensino superior e dois conselheiros da câmara de ensino primário. Ou seja, o Decreto nº 52.617/1963 indica que 24 conselheiros, porém, eles não eram distribuídos igualmente entre as câmaras.

As funções de competência do CFE somavam 25, entre as quais as que lhe foram atribuídas pela LDB Lei nº 4.024/1961, tal como a responsabilidade de decisão para o funcionamento e reconhecimento das IES, apesar de essa decisão carecer da homologação do Ministro da Educação; e atribuições como a elaboração de um regimento interno, que também deveria ser aprovado pelo MEC.

O Decreto nº 52.617/1963 também atribui ao CFE a elaboração de um plano de educação, com a adoção de medidas para expansão e aperfeiçoamento do ensino. Constam dele, ainda, os direcionamentos para o funcionamento das sessões plenárias das três câmaras, apesar de ser omissivo sobre a função específica para cada uma delas, exceto sobre a de legislação e normas, que, conforme o artigo 20, deve interpretar a legislação para a orientação dos trabalhos do conselho, emitindo pareceres que estejam em voto em plenária.

Sobre as funções administrativas do CFE, o Decreto nº 52.617/1963, assim como a Portaria nº 60/1962, discrimina as funções de funcionamento da Secretaria Geral do conselho, para que atue junto com os conselheiros, fazendo pesquisas, organizando materiais e resolvendo questões estruturais e físicas.

Em 1964, o Decreto nº 54.217, de 28 de agosto, altera o regimento interno do CFE no artigo 21, que trata restritamente do serviço de contabilidade do conselho.

Em 1966, o Decreto nº 59.867, de 26 de dezembro, aprova um novo regimento interno para o CFE, revogando os decretos anteriores e, em consequência, o regimento até então em vigência. Com 37 artigos, esse decreto lista 27 funções para o conselho, das quais 24 são iguais ao do decreto aprovado 1963, conforme é possível observar no Quadro 7, a seguir.

Quadro 7 - Funções atribuídas ao CFE pela LDB Lei nº 4.024/1961 e pelo seu regimento interno

<b>Decreto nº 52.617/1963 – 1º Regimento Interno CFE</b>	<b>Decreto nº 59.867/1966 – 2º Regimento Interno CFE</b>
<p>Art. 1º Compete ao Plenário do Conselho:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Elaborar e alterar seu Regimento, que será submetido à aprovação do Presidente da República.</li> <li>2) Decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares.</li> <li>3) Decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos.</li> <li>4) Decidir sobre a criação de universidades rurais e outras de objetivo especializado, dispensando a seu critério as exigências para a constituição das universidades comuns.</li> <li>5) Aprovar as alterações dos estatutos das Universidades e os regimentos dos estabelecimentos de ensino isolados ou integrantes de universidade.</li> <li>6) Indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior.</li> <li>7) Opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários.</li> </ol>	<p>Art. 3º Compete ao Plenário do Conselho:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Elaborar e alterar seu Regimento, que será submetido à aprovação do Presidente da República.</li> <li>2) Decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares; e emitir parecer sobre indicação e substituição de seus professores.</li> <li>3) Decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos.</li> <li>4) Decidir sobre a criação de universidades rurais e outras de objetivo especializado, nos termos do § 1º art. 79 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.</li> <li>5) Pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores.</li> <li>6) Indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior.</li> <li>7) Opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários.</li> </ol>

Decreto nº 52.617/1963 – 1º Regimento Interno CFE	Decreto nº 59. 867/1966 – 2º Regimento Interno CFE
<p>8) Promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino.</p> <p>9) Conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles.</p> <p>10) Sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino.</p> <p>11) Promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino.</p> <p>12) Adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino.</p> <p>13) Emitir pareceres sobre assuntos e questões pedagógica e educativa que sejam submetidos ao Conselho pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação e Cultura.</p> <p>14) Dar aos cursos de nível médio do sistema federal que funcionarem depois das 18 horas estruturação própria e fixar-lhes o número de dias de efetivo trabalho escolar, segundo as peculiaridades de cada curso.</p> <p>15) Determinar a instauração de inquérito administrativo em qualquer Universidade, oficial ou particular, e suspender a autonomia da instituição por termo determinado quando se verificar inobservância da lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário e nomeado reitor <i>pro tempore</i>;</p> <p>16) Julgar os recursos de competência do Conselho Universitário, no caso de estabelecimentos isolados de ensino superior federais ou particulares.</p> <p>17) Elaborar, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo Nacional de Ensino Primário, Médio, Superior e proceder sempre que necessário a revisões e complementações.</p> <p>18) Determinar os quantitativos globais das bolsas de estudo e do financiamento para os diversos graus de ensino que serão atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios,</p> <p>19) Fixar as condições para a concessão de financiamento aos estabelecimentos de ensino, atendidos os princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases em seu art. 95 e respectivos parágrafos.</p> <p>20) Dispor sobre as adaptações necessárias no caso de transferências de alunos de um para outro estabelecimento de ensino, inclusive de escola de país estrangeiro, para os estabelecimentos de ensino superior isolados federais ou particulares e médios do sistema federal.</p>	<p>8) Promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino.</p> <p>9) Conhecer os recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles.</p> <p>10) Sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino.</p> <p>11) Promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino.</p> <p>12) Adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino.</p> <p>13) Emitir pareceres sobre assuntos e questões pedagógica e educativa que sejam submetidos ao Conselho pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação e Cultura.</p> <p>14) Dar aos cursos de nível médio do sistema federal que funcionarem depois das 18 horas estruturação própria, e fixar-lhes o número de dias de efetivo trabalho escolar, segundo as peculiaridades de cada curso.</p> <p>15) Determinar a instauração de inquérito administrativo em qualquer Universidade, oficial ou particular, e suspender a autonomia da instituição por termo determinado quando se verificar inobservância da lei ou dos próprios estatutos, chamando a si as atribuições do Conselho Universitário, no caso de estabelecimentos isolados de ensino superior federais ou particulares.</p> <p>16) Julgar os recursos de competência do Conselho Universitário, no caso de estabelecimentos isolados de ensino superior federais ou particulares.</p> <p>17) Elaborar, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo Nacional de Ensino Primário, Médio, Superior e proceder sempre que necessário a revisões e complementações.</p> <p>18) Determinar os quantitativos globais das bolsas de estudo e do financiamento para os diversos graus de ensino que serão atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios,</p> <p>19) Fixar as condições para a concessão de financiamento aos estabelecimentos de ensino , atendidos os princípios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases em seu art. 95 e respectivos parágrafos.</p> <p>20) Dispor sobre as adaptações necessárias no caso de transferências de alunos de um para outro estabelecimento de ensino, inclusive de escola de país estrangeiro, para os estabelecimentos de ensino superior isolados federais ou particulares e médios do sistema federal.</p>

Decreto nº 52.617/1963 – 1º Regimento Interno CFE	Decreto nº 59. 867/1966 – 2º Regimento Interno CFE
<p>21) Autorizar o funcionamento de cursos ou escolas experimentais com currículos, métodos e períodos escolares próprios quando se tratar de ensino superior ou de ensino primário e médio, quando sob jurisdição do governo federal.</p> <p>22) Aprovar cursos de aprendizagem industrial e comercial administrados por entidades industriais e comerciais dos territórios e examinar o relatório anual de suas atividades e respectiva prestação de contas.</p> <p>23) Opinar sobre a transferência de instituto de ensino superior de um para outro mantenedor, quando o respectivo patrimônio houver sido formado, no todo ou em parte, com auxílio ou recursos federais.</p> <p>24) vetado.</p> <p>25) Deliberar sobre assuntos de natureza educativa não atribuídos por este Regimento a outros órgãos do Conselho.</p>	<p>21) Autorizar o funcionamento de cursos ou escolas experimentais com currículos, métodos e períodos escolares próprios quando se tratar de ensino superior ou de ensino primário e médio, quando sob jurisdição do governo federal.</p> <p>22) Aprovar cursos de aprendizagem industrial e comercial administrados por entidades industriais e comerciais dos territórios e examinar o relatório anual de suas atividades e respectiva prestação de contas.</p> <p>23) Opinar sobre a transferência de instituto de ensino superior de um para outro mantenedor, quando o respectivo patrimônio houver sido formado, no todo ou em parte, com auxílio ou recursos federais.</p> <p>24) <b>Indicar as escolas oficiais para realizar exames de suficiência.</b></p> <p>25) <b>Elaborar regulamentos para funcionamento das sessões, à tramitação dos processos e os serviços de Secretaria Geral.</b></p> <p>26) <b>Conceituar os cursos de pós-graduação e fixar-lhes as características.*</b></p> <p>27) Deliberar sobre assuntos de natureza educativa não atribuídos por este Regimento a outros órgãos do Conselho.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, com base na LDB Lei Nº 4.024/1961 e no Decreto nº 59. 867/1966.

\*Grifos da autora.

Assim, as funções atribuídas ao CFE, e que constam do regimento interno aprovado pelo Decreto nº 52.617/1963, foram mantidas pelo Decreto nº 59. 867/1966, sendo acrescidas as funções indicadas nas alíneas 24, 25 e 26 do artigo 3º, destacadas no Quadro 7. Destaca-se que, apesar de o decreto não apresentar as funções de cada câmara separadamente, chama a atenção o fato de que, nesse período, das três modificações que foram feitas nas funções do CFE, só terem sido explicitadas as normas para a pós-graduação.

O Decreto nº 59.867/1966 altera a composição das câmaras do CFE, mas também não os divide igualmente, permanecendo a Câmara de Educação Superior com maior número de membros (12); a Câmara de Ensino Primário e Médio, com seis; a Câmara de Legislação e Normas, com cinco; e a Câmara de Planejamento, que não existia até então, com sete membros. Tal qual o regimento anterior, instituído pelo Decreto nº 52.617/1963, o novo regimento do CFE não cita diretamente a função de cada uma das câmaras, salvo o artigo 19º, que, de um modo geral, dispõe que cabe a elas a apreciação dos processos, devoluções das consultadas encaminhadas pelo presidente do conselho, exame de relatórios das IES e análises de estatísticas.

O regimento interno do CFE instituído pelo Decreto nº 59.867/1966, cujo está aprovado o regimento interno do CFE, traz para a educação superior pelo menos 12 atribuições, voltadas especificamente para a educação superior, destacadas no artigo 3º, alíneas 2 a 6, 10 e 12, e 15 a 20, como pôde ser observado no Quadro 7, apresentado anteriormente. Cabe, portanto, ao CFE, a função de decidir sobre o funcionamento, a criação, o reconhecimento das IES, o currículo mínimo das IES, as atividades que irão compor o Plano de Educação e o financiamento que envolve a educação superior. Chama-se aqui a atenção para a função descrita nas alíneas 10 e 12 do regimento, que são atribuições transcritas da LDB Lei nº 4.024/1961 e que dão ao CFE a função de propor mudanças para organização e aperfeiçoamento da educação superior, o que pode demonstrar que esse órgão deveria, portanto, contribuir com propostas para a melhoria da educação. Se entendermos a EaD, antes de tudo, como educação, conclui-se que foi papel do CFE também propor medidas para essa modalidade de ensino.

Comparativamente, as funções atribuídas ao CFE pela LDB Lei nº 4.024/1961 e por seu regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 59. 867/1966 são semelhantes, apesar de estarem mais detalhadas no regimento.

Se observado o detalhamento das funções do CFE, comparando-se o que dispõe a LDB Lei nº 4.024/1961 e o regimento interno, constata-se que neste não há menção à dependência da homologação do ministro para algumas das suas atividades. Todavia, tal fato não modifica a atuação do conselho, uma vez que as leis são, segundo o artigo 59 da Constituição Federal de 1988, hierarquicamente superiores às medidas provisórias, aos decretos e às resoluções. Por isso, o fato de essa dependência não estar explícita no regimento, que é aprovado por meio de decreto, não significaria que o CFE teria autonomia para realizar todas as tarefas, já que a LDB Lei nº 4.024/1961 dispõe que as decisões do CFE carecem da homologação do Ministro da Educação para a sua validade, sendo a principal delas os assuntos voltados ao credenciamento de IES, a autorização dos cursos, o currículo dos cursos, os recursos interpostos e a própria aprovação do seu regimento interno.

Já o CNE, órgão que sucedeu o CFE, foi inicialmente criado, conforme já dito, por meio de medidas provisórias, até ser instituído pela Lei nº 9.131/1995. A Portaria MEC nº 1.306, de 2 de setembro de 1999, aprovou o regimento interno do CNE, cujas disposições estão em 50 artigos, distribuídos em dez capítulos. Os capítulos 1 e 2 são recortes do texto encontrado na Lei nº 9.131/1995, que atribui ao CNE a função de normatizar, deliberar e assessorar o MEC, função esta que tem como objetivo, conforme o artigo 7º, assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (BRASIL, 1995).

As funções do CNE, diferentemente das que estão previstas na LDB Lei nº 4.024/1961 e no regimento interno do CFE, são apresentadas separadamente entre as que lhes são específicas e as que cabem à Câmara de Educação Superior (CES), seguindo a mesma apresentação da Lei nº 9.131/1995. O Quadro 8, a seguir, apresenta as funções específicas do CNE e as funções da CES.

Quadro 8 - Função do CNE e da CES, segundo a Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999

<b>Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999 - Regimento Interno CNE</b>	
<b>Artigo 1º Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999 - Atribuições do CNE</b>	<b>Artigo 5º Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999 - Atribuições da CES</b>
<p>I – subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;</p> <p>II – manifestar-se sobre questões que abrangem mais de um nível ou modalidade de ensino;</p> <p>III – assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;</p> <p>IV – emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação;</p> <p>V – manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>VI – analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;</p> <p>VII – analisar as estatísticas da educação, anualmente, oferecendo subsídios ao Ministério da Educação;</p> <p>VIII – promover seminários sobre os grandes temas da educação brasileira;</p> <p>IX – elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação.</p>	<p>I – examinar problemas da educação superior, oferecendo sugestões para a sua solução;</p> <p>II – analisar e emitir parecer sobre os procedimentos e resultados dos processos de avaliação da educação superior;</p> <p>III – oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação, observando sua repercussão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e acompanhar-lhe a execução no âmbito de sua competência;</p> <p>IV – deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação, para os cursos de graduação;</p> <p>V – deliberar, com base em relatórios e avaliações encaminhados pelo Ministério da Educação, sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização daqueles oferecidos por instituições não universitárias;</p> <p>VI – deliberar, com base em relatórios e avaliações encaminhados pelo Ministério da Educação, sobre a autorização, o credenciamento e o recredenciamento periódicos de universidades e de instituições isoladas de educação superior;</p> <p>VII – deliberar sobre os estatutos das universidades e o regimento das demais instituições de educação superior que fazem parte do sistema federal de ensino;</p> <p>VIII – deliberar, com base em relatórios resultantes da avaliação de cursos, elaborados pelo Ministério da Educação, sobre o reconhecimento periódico dos cursos de mestrado e doutorado;</p> <p>IX – analisar as questões concernentes à aplicação da legislação relativa à educação superior.</p> <p>X – assessorar o Ministro de Estado da Educação nos assuntos relativos à educação superior, oferecendo sugestões de critérios e procedimentos para o reconhecimento de cursos, avaliação, credenciamento e recredenciamento de instituições;</p>

Fonte: Elaborado pela autora, com base na Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999.

Observando as funções atribuídas ao CNE por seu regimento interno, percebe-se que quase todas, exceto as funções VII e VIII, foram literalmente copiadas das que lhe foram atribuídas pela Lei nº 9.131/1995, que o criou. Portanto, a análise das estatísticas educacionais e a promoção de seminários sobre as temáticas da educação brasileiras são as únicas funções

adicionais às já apresentadas pela lei que instituiu o CNE. O mesmo ocorre com as atribuições da CES, que foram as mesmas previstas pela Lei nº 9.131/1995 para o regimento interno do CNE, à exceção do acréscimo da primeira atribuição prevista no artigo 5º da Portaria MEC nº 1.306 de 02/09/1999, que lhe destina o papel de examinar os problemas da educação superior, oferecendo sugestões para possíveis soluções. Essa participação do conselho na proposição de soluções e medidas para o aprimoramento do ensino também foram destacadas nas funções do CFE, presentes na lei de sua criação e em seu regimento interno.

A legislação torna, portanto, possível a participação do CFE e do CNE em fases que constituem a formulação da agenda política e das políticas públicas, não como órgãos decisórios nesses processos, e sim como atores que, mediante a interlocução entre governo e sociedade, teriam condições de dar visibilidade aos problemas da comunidade acadêmica, no caso aqui estudado, que visam a constituição e o desenvolvimento da educação superior a distância.

Assim, se forem considerados os modelos de análise política propostos por Kingdon e descritos por Capella (2007) e as fases do processo de formulação apresentados por Howlett, Ramsesh e Perl (2013), será possível concluir que é os momentos de discussão e diálogo ocorrem a partir da participação dos atores. E, se é função do CNE oferecer sugestões ao MEC, e este é parte da estrutura de gestão da educação brasileira, essa será a base para a análise dos atos normativos do conselho.

O regimento interno apresenta também, entre os deveres que cabem aos conselheiros, segundo expresso no 15º artigo, o de formular indicações ao conselho pleno ou às câmaras, além de estudar e relatar sobre matérias que lhe forem entregues, requerer votação e desempenhar suas atividades perante a lei. O artigo 18º explica as formas que o conselho tem para se manifestar:

- I - Indicação – ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE.
- II - Parecer – ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência.
- III - Resolução – ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras. (BRASIL, 1999)

Assim, os conselheiros têm três instrumentos legais para executar os atos normativos do CNE em cada uma das câmaras (CEB e CES). Diferentemente do que ocorreu no CFE, e, conforme já mencionado, a Lei nº 9.131/1995 já apresenta as atribuições específicas para a CES e a CEB.

Observa-se, no artigo 19º do regimento interno do CNE, que a prioridade dos assuntos a serem discutidos pelos conselheiros em suas respectivas câmaras segue a seguinte ordem: 1) consultas do MEC; 2) questões normativas dos sistemas de educação (chamados na LDB de sistema de ensino – federal, estadual, municipal); 3) questões relativas internas do CNE. Ou seja, o CNE está a serviço primordialmente do atendimento às demandas do MEC, posteriormente para a atuação nos sistemas, e só então para discutir as questões internas. Para a Câmara de Educação Superior, o artigo 19º designa um parágrafo para a forma como deve atuar: dar prioridade ao reconhecimento de cursos de graduação, mestrado e doutorado, credenciar e recredenciar IES, e autorizar de novos cursos de graduação, vagas e habilitações dos cursos.

O regimento também dispõe sobre o funcionamento dos demais setores administrativos do conselho, inclusive, coloca a revista *Documenta* – material de consulta para a coleta dos atos normativos do CFE e do CNE neste trabalho – como função do serviço de editoração e documentação do CNE, para revisar, compor, publicar e divulgar a revista, bem como preservar o acervo documental do conselho.

O CNE também disponibiliza seu estatuto em sua página eletrônica, por meio de dois pareceres: o Parecer CNE/CP nº 7, de 16 de outubro de 2007, e o Parecer CNE/CP nº 3, de 8 de abril de 2008. O primeiro trata do envio de uma proposta da criação de um estatuto para o CNE, que reúne, de forma detalhada, as suas funções e regras de funcionamento, com o intuito de revisar o regimento interno aprovado em 1999. Apesar de o Parecer nº 7/2007 ter sido aprovado pelo Conselho Pleno e ser indicado para regulamentação via decreto presidencial, ele foi reexaminado por meio do Parecer nº 3/2008, atendendo às recomendações do MEC. A conclusão dada no Parecer nº 3/2008 indica que há um dissenso a respeito do estatuto, e, portanto, sugere seu reexame antes de ser submetido ao decreto presidencial. Porém, o processo está arquivado desde novembro de 2011, e, por isso, este estudo dedica-se apenas à análise do regimento interno de 1999, para o estudo das funções do CNE, com ênfase às atribuições que competem à Câmara de Educação Superior.

Se comparadas as funções da Câmara de Educação Superior, estabelecidas pela Lei nº 9.131/1995, e o regimento interno do CNE, aprovado pela Portaria MEC nº 1.306, de 2 de setembro de 1999, observa-se que são semelhantes, embora o regimento organize as atribuições da CNE/CES em nove alíneas no artigo 1º, e a Lei nº 9.131/1995, em sete, conforme o artigo 7º. O que difere é que, no regimento, as alíneas VII e VIII apresentam funções para o CNE, que não estão presentes nas funções descritas na Lei nº 9.131/1995, em que cabe ao CNE analisar

as estatísticas da educação, e, através delas oferecer subsídios ao MEC e a função de promover seminários sobre as grandes temáticas da educação brasileira.

A partir da análise dos regimentos que nortearam a atuação do CFE e que agora norteiam a do CNE, e diante do histórico apresentado sobre o processo de instituição dos conselhos no Brasil, percebe-se que a função que permeia o CFE e o CNE envolve a participação na criação de um plano nacional de educação, assim como é função cabida a ambos os conselhos as tomadas de decisão a respeito do funcionamento das IES, sempre sob a homologação ministerial.

Observa-se que o regimento interno do CNE foi aprovado por uma portaria do MEC, diferentemente dos regimentos do CFE, aprovados por decreto. No CNE e no CFE, a divisão dos conselheiros entre as câmaras para a educação básica e para a superior é a mesma, ou seja, 12 membros para cada uma delas. O regimento do CNE também atribui funções para cada uma de suas câmaras, o que é um diferencial em relação ao regimento do CFE, que reúne as funções do órgão em um único artigo. O Quadro 9, a seguir, traz sistematicamente as diferenças entre as atribuições do CFE e do CNE presentes em seus respectivos regimentos.

Quadro 9 - Principais diferenças entre as atribuições do CFE e do CNE

Regimento CFE	Regimento CNE
Regimentos aprovados por decretos.	Regimento aprovado por Portaria MEC.
Funções apresentadas de forma mais detalhadas do que na LDB Lei nº 4.024/1961.	Funções iguais as constantes na Lei nº 9.131/1961
Distribuição desigual dos conselheiros entre as câmaras	Distribuição paritária dos conselheiros entre as câmaras.
Funções apresentadas como atribuições gerais do Conselho, organizadas em 16 itens na lei de sua criação e em 27 itens no Regimento Interno.	Funções separadas entre as do Conselho e as de cada câmara, sendo explícita a de assessor do MEC.
Há uma atribuição que cita diretamente a pós-graduação.	Entre as atribuições da Câmara de Educação Superior presentes no regimento, as funções são genéricas para a educação superior, não fazendo diretamente distinção entre a pós-graduação e a graduação.
Atribuição de criar um plano de educação.	Atribuição de subsidiar a elaboração do plano.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos regimentos internos do CFE e CNE.

Observadas as leis de criação e os regimentos do CFE (LDB Lei nº 4.024/1961 e Decreto nº 59.867/1966, respectivamente) e do CNE (Lei nº 9.131/1995 e Portaria MEC nº 1.306/1999, respectivamente), nota-se ser atribuição comum a ambos participar da criação de um plano de educação. Nesse caso, o CFE fica responsável por sua elaboração para os diferentes níveis de ensino (primário, médio e superior), tendo o cuidado de revisá-lo e complementá-lo quando necessário, enquanto o CNE tem como atribuição subsidiar a elaboração e acompanhar a

execução do plano nacional de educação. Portanto, aqui fica clara a participação do CNE na elaboração do PNE, não como órgão ativo, e sim como órgão auxiliar.

Assim, é possível também perceber o papel que cabe ao CFE e ao CNE no acompanhamento dos currículos. No CFE, por meio de indicação de disciplinas, duração e currículos mínimos para os cursos, atribuição já determinada pela LDB Lei nº 4.024/1961 e replicada no seu regimento interno. A atribuição de deliberar sobre as diretrizes curriculares, no caso do CNE, aparece como função de cada uma das câmaras.

Outra atribuição comum ao CFE e ao CNE é a de deliberar sobre o funcionamento das IES, com as funções de credenciar e recredenciar as instituições. Porém, como essa é uma função validada pelo MEC desde a existência do CFE, pode-se concluir que essa subordinação torna o conselho um órgão, de certa forma, manipulado pelos desejos do ministério, principalmente em atividades que influenciam o funcionamento de IES.

Se o CFE foi criado apenas como um órgão de auxílio às atividades exercidas pelo MEC, percebe-se que o CNE foi criado com duas funções predefinidas, pois o texto legal lhe atribui as funções consultiva, normativa e deliberativa, que estão também replicadas no regimento. Isso, de certa forma, amarra as funções do próprio conselho e, em consequência, as atividades que exerce.

Dessa maneira, é preciso retomar o que significa cada uma dessas funções. Cury (2004) afirma que a função deliberativa concede ao conselho o direito de decisão sobre os assuntos que lhe são encaminhados. Todavia, a arquitetura organizacional da gestão da educação pública acaba se contradizendo com o que a lei define para o CNE, pois as decisões que toma sobre os assuntos que lhe são encaminhados têm de ser homologadas pelo MEC.

Já função normativa é tida por Cury (2006) como aquela que está balizada pela legislação e é realizada a partir da interpretação da lei pelo conselheiro. A função consultiva, segundo Cury (2004), é exercida por meio de assessoramento, ou seja, quando o conselho atende a consultas do MEC, o que pode ser feito via interpretação da legislação educacional vigente, ou por meio de propostas de medidas visando o aperfeiçoamento da educação. Nesse sentido, considerando-se os estágios da formulação presentes no ciclo da política pública proposto por Howlett, Ramsesh e Perl (2013), pode-se destacar que seria por meio das funções deliberativa e consultiva que o CNE teria espaço para se posicionar a favor de possíveis contribuições para as políticas públicas, o que no escopo deste estudo se destina à EaD.

O Capítulo 3 a seguir apresenta e analisa os atos normativos elaborados e emitidos pelo CFE e pelo CNE, com o objetivo de observar a contribuição de cada um deles para o a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil.

### **CAPÍTULO 3 – CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (1962-1994) E CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1995-2014): CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EAD NO BRASIL**

Neste capítulo, os dados coletados nesta pesquisa são apresentados em dois momentos: o primeiro traz os atos normativos do Conselho Federal de Educação (CFE) relativos à educação superior a distância no Brasil, publicados em seu período de vigência, ou seja, de 1962 a 1994. Esses dados foram coletados na revista *Documenta*, e tornaram-se relevantes para a compreensão da trajetória da modalidade. O segundo momento traz os atos normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão que sucedeu ao CFE, destinados à educação superior a distância, e também coletados na revista *Documenta* e em arquivos digitais disponibilizados pelo órgão. A intenção é descrever e analisar a contribuição do CFE e do CNE para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil.

#### **3.1 Constituição e desenvolvimento dos atos normativos do Conselho Federal de Educação para EaD**

A pesquisa realizada na biblioteca do Conselho Nacional de Educação (CNE), permitiu o acesso a dados pouco consultados sobre a EaD e o uso das tecnologias na educação. Assim, com intuito de observar os atos normativos CNE, optou-se por compreender como atuou o órgão que o antecedeu, ou seja, o CFE, que, de certa forma, contribuiu para a estruturação, implementação e expansão da educação a distância no Brasil entre os anos de 1962 a 1994.

Foram consultadas aproximadamente 500 edições da revista *Documenta*, criada em 1962 com o objetivo de registrar mensalmente os atos normativos do CFE. Os dados coletados nessas publicações permitiram constatar que, em geral, as atividades do CFE abrangeram tanto a educação básica como a educação superior. Entre as ações para a educação básica, está a aprovação de pareceres para a normatização dos cursos supletivos, uma vez que a LDB Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, estabelece, entre outras disposições, o uso de correspondências e dos sistemas de rádio e TV nas aulas desse nível de ensino. Entre os anos de 1972 e 1973, foram emitidos quatro pareceres a respeito de ações públicas para o uso da EaD em cursos supletivos. Entre eles, o Parecer nº 699, de 6 de julho de 1972, é um dos mais relevantes, pois direciona a organização dos cursos supletivos e apresenta a EaD como uma metodologia de ensino a ser difundida por rádio e televisão.

O uso da TV para fins educacionais foi normatizado em 1967, quando a Lei nº 5.198, de 3 de janeiro, cria o Centro Brasileiro de TV Educativa, com caráter de fundação. Durante a década de 1980, o MEC emitiu portarias e resoluções para a regulamentação do uso da TV educativa. No âmbito dos atos normativos do CFE, em 4 de setembro de 1986 foi emitido o Parecer nº 637, elaborado por um grupo de trabalho constituído pelo Conselho, e que sugere a criação de uma comissão especial para assessorar as áreas de Educação, Cultura e Comunicação, para que fossem elaboradas as diretrizes para o uso da TV na educação.

A década de 1980 também marcou o início das ações do MEC para o uso da informática na educação, como a Portaria nº 5, de 16 de março de 1984, que instituiu a Comissão de Coordenação de Informática para assessorar o ministério no desenvolvimento da área tecnológica nos setores administrativos das IES. Sobre o uso da informática na educação, o CFE emitiu o Parecer nº 973, de 12 de novembro de 1987, que recomenda o uso do computador nas atividades educativas, segundo duas orientações: uma destinada à formação de recursos humanos em informática e a outra ao que o texto denomina “ensino assistido por computador”. A orientação diz respeito à formação de profissionais envolvidos com a implementação do uso dessa tecnologia em níveis de graduação mestrado e doutorado, indicando a Capes e o CNPq como órgãos de auxílio para a formação de doutores fora do Brasil e de professores visitantes para a capacitação do pessoal das universidades. Também prevê a criação de cursos de graduação e profissionalizantes na área de computação.

Já as recomendações para o ensino assistido pelo computador sugerem que seja levado em consideração, além dos recursos destinados à pesquisa e ao desenvolvimento de programas para a educação, que o uso do equipamento seja pensado para auxiliar o professor nos processos de aprendizagem. Também é sugerida a criação de uma política nacional de informática.

Esses primeiros atos normativos emitidos pelo CFE e as regulamentações do MEC para o uso das tecnologias na educação podem ter sido as primeiras manifestações acerca da inserção das tecnologias na educação. A LDB Lei nº 4.024/1961, em seu artigo 1º, já estabelecia como fins educacionais a preparação dos indivíduos para o uso dos recursos tecnológicos. Para tanto, essas ações poderiam ser analisadas com base nos direcionamentos da LDB Lei nº 4024/1961 e da Lei nº 5.692/1971, ou seja, o uso das tecnologias em ambientes educacionais passa a ser uma demanda, um problema, e insere-se na agenda governamental. Com o foco nos órgãos gestores da educação, considera-se neste estudo que medidas do MEC e a parceria do CFE com o ministério, auxiliando-o com estudos sobre as tecnologias, contribuíram para a adoção de ações que proporcionaram sua expansão e inserção na educação. A função de assessoramento do MEC foi atribuída ao CFE pela LDB Lei nº 4.024/1961 e por seu regimento interno.

Por não se tratar necessariamente do foco deste estudo, a discussão sobre as tecnologias, em especial sobre o uso dos meios de comunicação de massa (rádio e TV) e do computador, situa-se, aqui, apenas a atuação do CFE nessas áreas, compreendendo sua importância para o desenvolvimento da EaD, por meio das gerações que a marcaram.

Assim, os subitens a seguir enfocam especificamente a descrição e análise dos atos normativos do CFE para a educação superior a distância, a partir da análise: a) dos atos normativos destinados à tentativa de criação da Universidade Aberta; b) dos pareceres do CFE que tratam de pedidos de autorização para a oferta de cursos *lato sensu* por meio da EaD; c) da nomenclatura atribuída à EaD que permeia os documentos selecionados.

A Figura 13 a seguir apresenta essas unidades de análise.



Figura 13 - Unidades de análise dos dados do CFE  
Fonte: Elaborada pela autora.

Organizado os dados coletados segundo as unidades elencadas, os três subitens a seguir cuidam de sua análise, com o objetivo de mostrar as contribuições do CFE para a constituição e o desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil.

### 3.1.1 Atos normativos para a tentativa de criação da Universidade Aberta

Este subitem apresenta a unidade de análise dos dados do CFE, cujo foco é descrever e analisar as primeiras tentativas de criação de uma universidade aberta no Brasil, que ocorreu, segundo Lima (2013), na década de 1970, apesar de tal instituição, conforme pontuam Moore e Kearsley (2007), já ter surgido na Europa desde o final da década de 1960.

É importante observar que o interesse pela instituição de uma universidade aberta no Brasil surge posteriormente à ida de um grupo de pesquisadores à Inglaterra, convidados pelo MEC para analisar a criação de entidade semelhante naquele país. Fazia parte desse grupo o conselheiro do CFE, Newton Sucupira (1973), que em seu relatório conta que a criação da *Open University* surgiu de uma proposta de Harold Wilson em 1963. A ideia inicial era criar uma

“Universidade do ar”, assim denominada por prever o uso do rádio e da televisão para a oferta dos cursos. Após estudos, a *Open University* iniciou suas atividades em 1971 como uma instituição autônoma, porém, ligada ao Ministério da Educação inglês.

Segundo Sucupira (1973), a *Open University* iniciou sua oferta de cursos de graduação nas áreas de humanidades, ciências naturais e exatas, utilizando material impresso, entregues via correspondência; aulas a distância, por meio das transmissões de rádio e televisão; e com classe tutorial para atendimentos aos alunos. O relator conclui pela viabilidade da criação de uma instituição semelhante no Brasil, pois a considera como uma porta de acesso à educação superior. Quanto à preocupação com a infraestrutura da futura universidade aberta, Sucupira (1973) ressalta a importância de

uma estrutura de ensino superior bem desenvolvida; número suficiente de especialistas em educação de adultos e em técnicas de comunicação educativa em massa; ampla rede nacional de rádio e televisão; sistema eficiente de correios, de modo a assegurar entrega rápida e regular do material de correspondência aos estudos. (p. 451)

Em virtude dessa preocupação com a infraestrutura para a instalação de uma universidade aberta no país, tendo em vista a necessidade de investimentos, de formação dos profissionais e de uma rede eficaz para a veiculação de conteúdos, Sucupira (1973) também sugere a adoção de sete medidas: exclusividade do MEC na consolidação dessa criação; autonomia acadêmica da instituição, que ficaria diretamente ligada ao MEC; edição de uma lei específica para regê-la; garantir sua abrangência a todo o território nacional; tomar a experiência inglesa como modelo; previsão de recursos financeiros; e indicação das áreas de estudos a serem ofertadas.

Ao abordar a exclusividade do MEC, Sucupira (1973) reconhece que uma universidade aberta não deveria estar a cargo de instituições privadas, pois o sucesso de seu desenvolvimento só estaria garantido se ficasse sob a responsabilidade do ministério. A adoção de uma lei específica sugerida por Sucupira (1973) traz um dado curioso, pois o autor afirma não haver necessidade de realização de vestibular nem mesmo que o candidato tenha concluído o 2º grau (denominação atribuída ao atual ensino médio) para ingressar na universidade.

Sucupira (1973) sugere que sejam feitos estudos para a oferta de cursos a distância nas regiões que tenham maiores condições de efetivo desenvolvimento do sistema, tendo em vista as desigualdades econômicas do Brasil. Para isso, o autor afirma que a criação da universidade aberta no país deve seguir a estrutura inglesa, com coordenações e salas de estudos regionais. Sobre os recursos financeiros para a manutenção da instituição, Sucupira (1973) defende que

os cursos e programas deveriam ser cobrados, salvo aqueles destinados à qualificação de docentes e no caso de pessoas carentes. O relator sugeriu também que fossem criados cursos em áreas básicas, como Ciências Humanas, Ciências Sociais e Ciências, para a formação de professores e a formação profissional.

Em síntese, o relatório de Sucupira (1973) sugere um “modelo de EaD”, mas em alguns pontos o documento parece ser contraditório, por exemplo, quando ele sugere a cobrança pelos cursos, apesar de o projeto de universidade aberta considerá-la como uma instituição sob a responsabilidade do MEC, portanto, de caráter público. Quando se considera o desenvolvimento histórico das experiências de EaD, percebe-se a influência das indicações de Sucupira (1973) não diretamente para a educação superior, mas nos programas de formação de professores que emergem entre as décadas de 1970 e 1990, assim como os cursos para formação de profissionais.

Por meio dos pareceres do CFE, também é possível perceber a influência do relatório de Sucupira (1973) nas decisões que viriam a ser tomadas quando da criação da universidade aberta no Brasil. No Quadro 10 a seguir é possível ver o desenvolvimento dos atos normativos do CFE nas tentativas de criação da universidade aberta no Brasil.

Quadro 10 - Atos normativos do CFE para tentativa de criação da universidade aberta, no período de 1974 a 1990.

Ano	Atos normativos
1974	Parecer nº 2.780, de 6 de setembro de 1974, relativo à avaliação do CFE para o Projeto de Lei nº 1.878 de 19 de abril de 1974, que visava instituir a universidade aberta. (Negado)
1986	Parecer nº 530, de 6 de agosto de 1986, relativo à consulta do MEC ao CFE a respeito de comissão de estudos sobre EaD para apreciar o Projeto de Lei nº 1.751, de 11 de agosto de 1983, que tinha como propósito instituir a universidade aberta no Brasil. (Negado)
1986	Indicação nº 18, de 3 de dezembro de 1986. Propõe a criação de comissão para estudar as virtualidades do ensino por correspondência e técnicas correlatas, com vistas ao seu aproveitamento na universidade aberta.
1987	Portaria (CNE) nº 56, de 5 de outubro de 1987. Nomeou os sete membros da comissão proposta pela Indicação nº 18/1986.
1988	Parecer nº 263, de 17 de março de 1988. Resultado dos estudos da comissão formada pela Indicação nº 18/1986, na qual é proposto ao MEC a criação de um grupo de trabalho específico para acompanhar e incentivar a EaD em todo o país.
1989	Indicação nº 5, de 13 de março de 1989. Documento resultante da comissão de estudos instituída pela Indicação nº 18/1986 e Portaria nº 56/1987, denominado “Por uma política nacional de educação aberta e à distância”.
1990	Parecer nº 595, de 5 de julho de 1990. Aprecia o documento “Por uma política nacional de educação aberta e à distância”.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos coletados na revista *Documenta*.

Faria (2011) afirma que seis projetos de lei foram elaborados entre as décadas de 1970<sup>28</sup> e 1990 na tentativa de instituição de uma universidade aberta no Brasil. Entre os documentos coletados no CFE, foram encontrados dois pareceres, de 1974 e 1986, respectivamente, sobre o Projeto de Lei nº 1.878, de 19 de abril de 1974, e o Projeto de Lei nº 1.751, de 11 de agosto de 1983, apreciados pelo Conselho a pedido do MEC. O Parecer nº 2.780, de 6 de setembro de 1974, sobre o Projeto de Lei nº 1.878, de 19 de abril de 1974, de autoria do deputado Pedro Faria (PMDB), que propunha a criação de uma universidade aberta no país. Segundo Faria (2011), esse foi o primeiro projeto que cuida de fato da implantação de uma universidade aberta no país, pois o Projeto de Lei nº 968 de 05 de outubro de 1972 que o antecedeu, tratava apenas da autorização para a frequência livre nos cursos.

O Parecer nº 2.780/1974 foi negado, e teve como base o relatório de Sucupira (1973) que se manifesta favorável à criação de uma universidade aberta, haja vista a experiência exitosa da *Open University*. O Parecer nº 2.780/1974 ressalta o fato de a instituição inglesa utilizar os meios de comunicação para a oferta dos cursos, como impressos, rádio e televisão, e não apenas um único recurso, e destaca a importância da formação de professores que irão atuar nos cursos a distância, como forma de garantir a qualidade da aprendizagem. O Parecer nº 2.780/1974 também reafirma que a implementação de uma instituição desse porte deveria ficar sob a responsabilidade exclusiva do MEC, ou seja, advoga que a iniciativa privada não deveria participar da fase inicial de implantação. Um dos argumentos em defesa dessa exclusividade do MEC, utilizados no fim do parecer, foi o de que o projeto de lei estaria, de modo genérico, possibilitando a instalação de universidades abertas por meio não só da iniciativa pública, mas também da iniciativa privada.

A restrição à participação da iniciativa privada na instalação da universidade aberta caracteriza-se como uma contribuição do CFE para a EaD, pois, sem uma regulamentação própria e específica para a EaD naquele momento, poderia haver o crescimento desenfreado e mercadológico da modalidade. Apesar de essa discussão ainda perdurar na atualidade, Alonso (2010) afirma que o crescimento da educação superior no Brasil tem sido marcado pela expansão da iniciativa privada, tanto na modalidade presencial como a distância. A leitura integral do Parecer nº 2.780/1974 permite, com mais clareza, perceber que a EaD estava sendo vista pelo CFE como “método de ensino” e a implementação da universidade aberta, como um

---

<sup>28</sup> Segundo Faria (2011) os projetos de lei foram apresentados nos anos de 1972, 1974, 1977, 1983, 1990, 1994.

“sistema de instrução”, pois o texto se encerra afirmando a necessidade do estabelecimento de uma legislação específica para a educação a distância.

Atualmente, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), apesar do nome, não é, segundo Santos (2008), uma instituição propriamente dita, e sim um programa de oferta de cursos superiores a distância por IES públicas. Ressalta ainda o autor que, apesar de o Parecer nº 2.780/1974 fazer menção à experiência da *Open University*, o “modelo” adotado no Brasil parece divergir do que lhe serviu de inspiração.

Após o Parecer nº 2.780/1974, o MEC encaminhou ao CFE, para análise, o Projeto de Lei nº 1.751, de 11 de agosto de 1983, de autoria do deputado Clarck Platon (PSD) que, Segundo Faria (2011), foi o quarto projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados. Costa e Pimentel (2009) afirmam que esse projeto de lei ressaltava a importância de um sistema de universidade aberta no Brasil, pois seria uma possibilidade para a expansão do acesso a cursos superiores no país, mas ressaltam que, para sua oferta, seria necessário que o MEC estabelecesse diretrizes para a sua instituição, formuladas a partir dos estatutos das IES. O parecer do CFE sobre do Projeto de Lei nº 1.751/1983 foi o mesmo dado ao Parecer nº 2.780/1974, além de afirmar desconhecer a comissão de estudos citada no requerimento que lhe foi enviado pelo MEC.

Posteriormente aos projetos de lei analisados pelo CFE, a pedido do MEC, percebe-se que a temática da EaD permeava as discussões no conselho, tendo em vista a Indicação nº 18, de 3 de dezembro de 1986, de sua autoria, que propunha a criação de uma comissão de sete especialistas para estudar, com base nas experiências brasileiras com o uso dos meios de comunicação de massa e de material impresso (ensino por correspondência) em projetos educacionais – tais como o Projeto Minerva, os programas teleducativos desenvolvidos pela Fundação Roberto Marinho e pela Fundação Padre Anchieta, projetos esses não voltados para a educação superior –, a criação de uma universidade aberta. Essa indicação partiu dos estudos acerca da estruturação da educação superior norte-americana, proposta pela Comissão Carnegie dos Estados Unidos da América a partir da experiência inglesa das universidades abertas.

Em atendimento à Indicação nº 18/1986, foi emitida, pelo presidente do CFE, a Portaria CFE nº 56, de 5 de outubro de 1987, com o nome dos componentes dessa comissão especial que, no prazo de 90 dias, deveria deliberar sobre as “virtualidades do ensino por correspondências e técnicas correlatas com visitas a seu aproveitamento da universidade aberta”. Foram indicados os seguintes conselheiros: Arnaldo Niskier (presidente da comissão), Lêda Maria Chaves Tarja, Walter Costa Porto, Newton Lins Sucupira, Paulo Nathanael de Souza e Rosa M. M. Pereira.

Como resultado dessa comissão de estudos foi emitido o Parecer nº 263, de 17 de março de 1988, que apresentou as experiências brasileiras em cursos a distância, tais como os cursos do Centro de Ensino Técnico de Brasília (Ceteb) que, desde 1973, oferta cursos a distância para crianças, jovens e adultos, como o Projeto Acesso e o Plano de Valorização do Magistério, que teve como objetivo a capacitação de professores leigos em nível de pós-graduação, e o Projeto Logos II, desenvolvido em parceria com o MEC. O Parecer também cita as experiências do projeto Verso e Reverso, da Fundação Educar, que também abrangeu a formação de professores leigos, com foco na educação de jovens e adultos.

A experiência do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, também foi ressaltada no Parecer nº 263/1988, bem como os cursos de extensão da Universidade de Brasília. Também foi citado o Instituto ORT, da Sociedade Israelita Brasileira ORT, que atuou em parceria com o MEC e o Ministério do Trabalho na oferta de cursos de qualificação profissional.

Como argumento, o Parecer cita a experiência relatada por Newton Sucupira em 1973 sobre a Universidade Aberta da Inglaterra (*Open University*) e elenca itens importantes que ressaltam a importância da EaD e principalmente, o reconhecimento da modalidade pelo MEC. Assim, o Parecer nº 263/1988 sugere que primeiramente fosse criado um grupo de trabalho pelo MEC para o estudo da oferta da EaD, para incentivar e planejar experiências por meio de projetos de cursos a distância. O texto ressalta o uso da EaD para a capacitação de professores, a partir da articulação dos recursos da correspondência e das transmissões via rádio e televisão. O CFE também ressalta a importância de acompanhamento e avaliação das experiências de EaD por meio de relatórios e a participação do próprio Conselho para a autorização dos diplomas.

Nos atos normativos do CFE, posteriores à Indicação nº 18/1986, que estabeleceu a necessidade de se constituir uma comissão de estudo sobre a EaD, percebe-se a importância dada à modalidade, pois outras ações que foram surgindo faziam referência ao documento. Com isso, o MEC criou um grupo de trabalho, por meio da Portaria nº 511, de 27 de setembro de 1988, para elaborar uma “Política de Educação à Distância” a ser coordenada pelo CFE. Para essa solicitação do MEC, foram emitidos dois atos normativos pelo CFE: a Indicação nº 5, de 13 de março de 1989, intitulado: “Por uma política nacional de educação aberta e à distância”, que apresenta as diretrizes para a educação formal e não formal e o Parecer nº 595, de 5 de julho de 1990.

A Indicação nº 5/1989, apresenta as diretrizes para a educação formal, voltadas para a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e superior e para a capacitação para professores leigos, e sugerem para cada etapa educacional uma linha de ação. No caso do ensino fundamental e médio, é sugerido o uso da EaD para a ampliação do acesso de jovens e adultos que não tenham concluído os seus estudos, mediante cursos via rádio e televisão, com apoio do material impresso, de modo a alcançar regiões de difícil acesso.

Para a educação superior, a Indicação nº 5/1989 traz como linha de ação a criação da Universidade Aberta como forma de ampliar o acesso ao 3º grau de pessoas de regiões longínquas dos grandes centros urbanos. Também prevê cursos técnicos para a capacitação de professores leigos para atuarem nas diversas etapas da educação, e manifesta preocupação com a educação de jovens e adultos.

Na segunda parte da Indicação nº 5/1989 são apresentadas as diretrizes para a educação não formal, que compreende a educação continuada, a educação popular e a formação para o trabalho, com programas teleducativos, apoiados financeiramente por instituições públicas e por aquelas sem fim lucrativo, para a alfabetização de jovens e adultos e a formação para o trabalho.

Para o alcance das proposições contidas na Indicação nº 5/1989, intitulada: “Por uma política nacional de educação aberta e à distância”, são apresentados direcionamentos para implementação, acompanhamento e avaliação dos cursos, por meio de instituições públicas e sem fim lucrativo, principalmente fazendo uso de emissoras educativas e programas de rádio. A Indicação nº 5/1989 também sugere: a criação, pelo MEC, de uma Coordenadoria de EaD para dar suporte e apoio ao desenvolvimento das diretrizes propostas para a modalidade a distância; a avaliação, por instituições de educação superior, dos programas e projetos ofertados; e a articulação entre os sistemas federal, estadual e municipal de ensino.

No cenário mundial, durante meados do século XX, a EaD é marcada pela propagação da universidade aberta. Diante desse fato e considerando-se o ciclo da política pública nacional, a implantação de uma universidade aberta no Brasil torna-se um problema político e insere-se na agenda governamental, pois há interesse do governo em resolvê-lo. Para tanto e por solicitação do Ministro da Educação, foi enviada uma equipe de conselheiros à Inglaterra em busca de informações a respeito da universidade aberta, conforme consta no Parecer nº 2.780/1974. Capella (2007) explica, com base no modelo de Múltiplos Fluxos, que os processos que envolvem a entrada de uma temática na agenda levam em conta, entre outros, que um determinado problema desperte a atenção pública, e esse foi o caso da universidade aberta.

A solicitação do MEC para que o CFE realizasse de estudos sobre a universidade aberta, bem como que se posicionasse sobre os projetos de lei para sua criação, inclui-se entre as funções do conselho, conforme dispõe o item “o” do artigo 9º da LDB Lei nº 4.024/1961 e transcrito na alínea 13 do artigo 3º de seu regimento interno. Cabia ao CFE, portanto, a emissão de pareceres sobre assuntos e questões educacionais, que eram submetidos ao MEC ou ao presidente da República.

Nos atos normativos posteriores às análises dos projetos de lei encaminhados ao CFE pelo MEC, consta a Indicação nº 18/1986, que retomou as discussões acerca da universidade aberta. Nesse documento, o CFE resgata o relatório de Sucupira (1973) e as experiências com os meios de comunicação em massa (rádio e TV) para propor ao MEC a criação de uma comissão de estudos para analisar as possibilidades do ensino por correspondência na universidade aberta, ou seja, aqui não é o MEC que faz a solicitação ao CFE, e sim este que propõe ao ministério novas medidas. Assim, mediante a indicação do CFE, o MEC baixa a Portaria nº 511/ 1988, que cria o grupo de estudos sobre EaD e universidade aberta. Com isso, conclui-se que a atuação do CFE está de acordo com a função designada nas alíneas “j” e “m” do artigo 9º da LDB Lei nº 4.024/1961 e nas 10 e 12 do artigo 3º do seu regimento interno (Decreto nº 59.1966/1966), que preveem que o conselho sugira medidas que visem à expansão e o aperfeiçoamento do ensino.

Diante dos atos normativos do CFE agrupados nesta unidade de análise e considerando o ciclo da política pública, considera-se a criação de uma universidade aberta no Brasil como um possível problema a inserido na agenda, tendo em vista o contexto histórico mundial das gerações de EaD. Assim, como a demanda interna brasileira por meio da apresentação à Câmara de um projeto de lei em 1972. Porém, não é possível, com dados aqui coletados, identificar os processos que envolviam a formulação de uma política pública, o que é justificável, pois o CFE não era um órgão legislativo. E, conforme já mencionado, sua atribuição, conferidas pela LDB Lei nº 4.024/1961 e por seu regimento interno (Decreto nº 59.1966/1966) era apenas a de sugerir medidas de organização e funcionamento do sistema educacional, com propostas para sua expansão e aperfeiçoamento. O que este estudo apresenta são as contribuições do CFE para o desenvolvimento da EaD na educação superior e sua participação nas tomadas de decisões do MEC, a partir da visita dos conselheiros à Inglaterra para a coleta de informações sobre a universidade aberta e das comissões formadas para estudar as experiências de EaD com o uso de material impresso e dos meios de comunicação de massa. Portanto, pode-se afirmar que, naquele momento, o CFE estava auxiliando o MEC na constituição e desenvolvimento da EaD na educação superior, e até em possíveis direcionamentos para a formulação de políticas,

demonstrando um papel importante na definição de um problema político que poderia ser transformado em uma agenda política.

A EaD surge nos atos normativos do CFE, em geral, como uma nova metodologia de ensino, e não como uma modalidade educacional, como preveem os documentos que a normatizam no contexto atual.<sup>29</sup> Além disso, o uso da EaD parece está atrelada as tentativas de superar os índices de analfabetismo do período, tendo em vista os programas destinados à educação básica, em geral, com a oferta de supletivos. Uma grande parcela das experiências de EaD no Brasil durante as décadas de 1970 e 1980 foi tomada como base para a criação de uma universidade aberta, porém, os estudos sobre a formulação de políticas para a normatização da modalidade indicam o seu uso para a educação de jovens e adultos em nível médio, e também de capacitação para o trabalho, que ora aparece como orientação de um ensino técnico, ora como educação superior. Essa atitude governamental reafirma que o governo já vislumbrava a EaD como estratégia para superar os problemas sociais da educação brasileira, como o analfabetismo e a pouca formação de jovens e adultos.

O Parecer nº 595 do CFE, de 5 de julho de 1990, reforça as recomendações da Indicação nº 5/1989, intitulada “Por uma política nacional de educação aberta e a distância”, e faz a ressalva de que algumas dessas recomendações não careciam de leis específicas, o que tornaria possível o início das experiências em EaD. O Parecer nº 595/1990 também aponta para o papel do CFE de analisar as proposições para EaD, assim como chama a atenção para que o conselho possa inserir a educação a distância no Plano Nacional de Educação como uma alternativa de superação dos desafios educacionais a serem enfrentados. Nesse aspecto, o parecer ressalta que, durante a atuação do CFE, era de sua responsabilidade a elaboração do plano, conforme consta da alínea 17 do 3º artigo do regimento interno. O Parecer nº 595/1990 também aprova a oferta de dois cursos a distância: um destinado à formação em nível médio, e o outro, *lato sensu*, oferecido por instituição privada.

O posicionamento do CFE acerca dos atos normativos baixados no início da década de 1990 aponta para uma modificação na atuação do conselho no que diz respeito à oferta de EaD. Se em 1974 Sucupira freou a instauração da universidade aberta, dada a ausência de regulamentações específicas e temendo a sua expansão por meio da iniciativa privada, em 1990, em meio à discussão sobre uma política nacional para EaD coordenada pelo CFE, o conselho tendeu a abrir espaço para oferta de cursos a distância por IES privadas. Tal fato pode ser

---

<sup>29</sup> LDB Lei nº 9.394/1996; Decreto nº 5.622/2005.

explicado pelo contexto histórico do período, orientado por uma gestão neoliberal, que, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), começa a vigorar no Brasil principalmente a partir de 1990. Curiosamente, o Parecer nº 595/1990 aprova um curso técnico e outro de especialização a distância, ambos ofertados por instituição privada, denotando, mais uma vez, a orientação neoliberal para a privatização da educação. Essa mudança de posicionamento do CFE caracteriza-o como um órgão de governo, e não de Estado, pois passa a atuar conforme a gestão governamental do período. Esse posicionamento privatista e neoliberal do conselho é também apontado por Martins (2000) como um dos motivos para a sua extinção, em 1994.

Apesar de a educação de jovens e adultos ter representado a maior parcela de experiências de EaD no Brasil, o interesse pela educação superior a distância também se fez presente no período, não só nas tentativas de criação da Universidade Aberta, como também na oferta de cursos de especialização a distância por outras instituições. Pode-se dizer, portanto, que houve um movimento paralelo para a oferta de cursos a distância no Brasil, pois, se por um lado estava em trâmite a criação da Universidade Aberta no Brasil, por outro, haviam outras experiências de EaD na educação superior, especificamente em cursos de especialização, desenvolvidas por iniciativa de instituições públicas e privadas, e com a autorização do CFE. Ou seja, embora tenham sido constituídas comissões de estudos e realizadas tentativas para a consolidação de uma universidade aberta no Brasil, sua criação não ocorreu durante o período de atuação do CFE. Apesar de não ser um órgão legislador, conforme afirma Cury (2006), o CFE, ao assessorar o MEC, foi contrário à criação da UAB, alegando, para tanto, inconsistências dos projetos de lei, limitações do desenvolvimento tecnológico brasileiro e ausência de formação adequada para a implementação da EaD como uma política pública de responsabilidade do Ministério da Educação. Porém, o fato de a universidade aberta não ter sido criada não impediu a experiência de cursos de especialização a distância e cursos livres, incluídos, respectivamente, na primeira e na segunda geração de EaD no Brasil.

Assim, pode-se afirmar que, mediante os atos normativos do CFE, as experiências de EaD na educação superior brasileira ocorre segundo dois modelos: por meio da tentativa da criação de uma universidade aberta, defendida como instituição de natureza pública, e mediante a oferta de cursos de especialização por IES públicas e privadas, conforme apresenta o item a seguir.

### 3.1.2 Pareceres do CFE para a educação superior a distância

Este subitem apresenta a unidade de análise que trata das solicitações para a oferta de cursos em EaD, apesar de a legislação da educação nacional para o período de 1962 a 1994 (período de vigência do CFE) não haver mencionado diretamente o uso dessa modalidade na educação superior. Até então, as experiências de ofertas de cursos de educação superior em EaD foram realizadas, em caráter experimental, em cursos de pós-graduação.

Como observado no item anterior, a tentativa de criação de uma universidade aberta no Brasil vem desde a década de 1970, com a participação do CFE em algumas dessas tentativas, seja por meio de estudos acerca de sua viabilidade, seja avaliando projetos de lei. Porém, entre os dados coletados, os pareceres do CFE mostram que, paralelamente ao crescimento das experiências de EaD no país, com a oferta de cursos livres, seja via material impresso, rádio ou TV, por instituições públicas ou privadas, aumenta também o interesse pela oferta de cursos superiores a distância.

Assim, as primeiras experiências de EaD para educação superior autorizadas por pareceres do CFE ocorrem a partir de 1980. O Quadro 11, a seguir, sistematiza os pareceres emitidos pelo CFE para as solicitações de oferta de cursos de pós-graduação a distância por instituições públicas.

Quadro 11- Solicitações para a oferta de cursos de pós-graduação a distância por instituições públicas, no âmbito do CFE (1980 a 1988).

Ano	Solicitações
1980	Parecer nº 891, de 7 de agosto de 1980. Apreciação de projeto piloto da Capes para oferta de curso pós-graduação (lato sensu) em cinco áreas de conhecimento: Administração, Biologia, Economia, Matemática e Psicologia, por meio de ensino tutorial.
1982	Parecer nº 469, de 3 de setembro de 1982. Prorrogação de prazo para desenvolver, em caráter experimental, o Projeto Piloto do Ensino Tutorial a Distância, outrora aprovado por meio da Indicação nº 4/80.
1985	Parecer nº 295, de 10 de junho de 1985. Aprecia relatório final de avaliação do projeto piloto de cursos de pós-graduação lato sensu de Ensino Tutorial a distância.
1988	Parecer nº 225, de 15 de março de 1988. Universidade de Brasília solicita autorização para oferta de curso de pós-graduação (lato sensu), em parceria com Associação dos Assistentes Sociais Pesquisadores da Amazônia, em Belém.
1988	Parecer nº 1.382 de 21 de dezembro de 1988. Universidade Federal da Paraíba solicita autorização para oferta de curso de pós-graduação por “tutoramento a distância”, em parceria com a Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior.
1989	Parecer CFE/CESu nº 431, de 11 de maio de 1989. Consulta sobre alternativas para regulamentação e complementação de estudos do curso de Fisioterapia, programado a distância, ministrado pela Universidade Regional do Nordeste.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos coletados na revista *Documenta*.

As solicitações para a oferta de cursos a distância ocorrem na década de 1980, ou seja, posteriormente às primeiras tentativas de instituição de uma universidade aberta no país. É curioso observar que nesse período as ofertas são para cursos de pós-graduação, e não mais de graduação, como poderiam ser os cursos a ser ofertados por uma universidade aberta. Assim, entre as solicitações de instituições públicas, destaca-se a aprovação, pelo período de dois anos, do projeto piloto da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)<sup>30</sup> para a oferta de curso de pós-graduação (*lato sensu*) (Parecer nº 891, de 7 de agosto de 1980). O documento afirma que o projeto piloto teve como alvo a formação de docentes da educação superior que não tinham mestrado nem doutorado, em cinco áreas de conhecimento: Administração, Biologia, Economia, Matemática e Psicologia, por meio do ensino tutorial e por correspondência. Em 1982, a Capes solicita a prorrogação do prazo para autorização da oferta de cursos, tendo em vista o andamento de alguns cursos e a sugestão de oferta de novos cursos. O Parecer nº 469, de 3 de setembro de 1982, aprovou a prorrogação por mais dezoito meses para a autorização para a oferta dos cursos.

O Parecer nº 295, de 10 de junho de 1985, traz a apreciação feita pelo CFE de relatório da Capes sobre o projeto piloto, no qual o órgão afirma que não mais executa projetos, e sim presta apoio às instituições que desejarem ofertar cursos a distância. O relator informa que no relatório da Capes há um indicativo para incluir a EaD nas diretrizes para pós-graduação prescritas pela Resolução nº 83 de 1983, porém, manifesta-se pela criação de outra normatização para cursos a serem ofertados nos moldes do projeto piloto. O relator ressalta ainda que tal ato normativo não poderia ser criado naquele momento, devido à ausência de mais experiências de cursos superiores a distância. Esse projeto piloto foi o pontapé para que outras instituições públicas solicitassem o uso da EaD na educação superior, como a Universidade de Brasília, a Universidade Regional do Nordeste e a Universidade Federal da Paraíba.

Após a experiência do projeto piloto idealizado pela Capes, o CFE emitiu o Parecer nº 225, de 15 de março de 1988, em resposta à Universidade de Brasília, que havia solicitado autorização para a oferta de curso de especialização por tutoria a distância, em parceria com a Assistentes Sociais Pesquisadores da Amazônia. De igual modo, a Universidade Federal da Paraíba solicitou a oferta de cursos em parceria com Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior. Ambas as solicitações foram autorizadas pelo CFE, sem que este fizesse menção à entrega de relatórios de experiências dos cursos, conforme exigido dos cursos da Capes, o que poderia vir a auxiliar futuras normatizações da EaD. Outro aspecto curioso é o

---

<sup>30</sup> Os cursos *lato sensu* eram, nesse período, aprovados pela Capes.

fato de as duas instituições ofertarem cursos em parcerias com outras associações, ou seja, a EaD não adentra as instituições públicas de maneira autônoma.

Quanto à experiência do projeto piloto da Capes para a oferta de cursos de pós-graduação a distância e tendo em vista que a LDB Lei nº 4.024/1961 atribui ao CFE a tarefa de “adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino” (artigo 9º, “m”), o CFE poderia ter solicitado delas relatórios e acompanhamento dos outros cursos ministrados por IES públicas.

A Universidade Regional do Nordeste solicitou ao CFE, por meio do Parecer CFE/CESu nº 431, de 11 de maio de 1989, o uso da EaD para complementar a formação de estudantes de Fisioterapia para adequação de novo currículo. O pedido foi deferido, porém, o CFE ressaltou que seria necessário o acompanhamento do projeto e o encaminhamento dos cursos, os quais não foram encontrados nas publicações da revista *Documenta* e, portanto, não estão apresentados neste estudo.

Nesse momento, observa-se a cautela do CFE para a inserção da modalidade, indicando um acompanhamento por meio de relatórios. Na experiência em EaD do projeto piloto da Capes, há o indicativo de acompanhamento do CFE, mediante pareceres dados em relatórios relativos às experiências dos cursos. O acompanhamento dos cursos não é uma função que está explícita no regimento do CFE, que atribui ao conselho a tarefa de conceituar os cursos de pós-graduação e determinar suas características. Tais funções podem ter levado o CFE, nesse momento, a manter o acompanhamento do projeto piloto para que pudesse propor ou adotar (como são suas funções previstas no regimento) medidas para a organização e funcionamento do ensino.

O Quadro 12, a seguir, apresenta as solicitações de IES privadas para oferta de cursos de especialização a distância, que ocorreram principalmente no fim da década de 1980 e início dos anos 1990.

Quadro 12 - Solicitações de instituições privadas para a oferta de cursos superiores a distância de 1982 a 1994

Ano	Parecer
1982	Parecer nº 543, de 10 de novembro de 1982. Autorização para cursos de especialização em Tecnologia Educacional, por Tutoria a Distância, da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional.
1989	Parecer CFE/CESu nº 630, de 2 de agosto de 1989. Oferta de curso de pós-graduação lato sensu pelo sistema de ensino semidireto: Projeto Novo Saber, ministrado pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, do Rio de Janeiro.
1989	Parecer CFE/CESu nº 833, de 5 de outubro de 1989. Plano operacional do curso de pós-graduação lato sensu em Educação nos termos do Parecer nº 630/89, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, do Rio de Janeiro.
1989	Parecer CFE/CESu nº 1.091, de 07 de outubro de 1989. Apreciação do Projeto Novo Saber para o funcionamento do curso de pós-graduação lato sensu em Educação Física Escolar, ministrado pelo sistema de ensino semidireto, pelas Faculdades Integradas de São Gonçalo (RJ), mantidas pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura.
1990	Parecer nº 123, de 26 de janeiro de 1990. Plano Operacional do curso de pós-graduação lato sensu em Supervisão Escolar e Administração, por meio do sistema semidireto de ensino, pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1990	Parecer nº 197, de 14 de fevereiro de 1990. Autorização do Projeto Novo Saber dos cursos de pós-graduação lato sensu em gerência empresarial e administração financeira, através do ensino semidireto, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1990	Parecer nº 485, de 10 de maio de 1990. Plano de cursos de pós-graduação lato sensu em Métodos e Técnicas de Ensino e Formação Socioeconômica do Brasil, do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura – RJ, através do ensino semidireto.
1990	Parecer nº 713, de 13 de setembro de 1990. Apreciação do primeiro relatório dos cursos de pós-graduação lato sensu do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1990	Parecer nº 801, de 11 de outubro de 1990. Plano do curso de pós-graduação lato sensu em Biologia, por meio do ensino semidireto da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1991	Parecer nº 49, de 31 de janeiro de 1991. Solicitação para aprovação do Projeto UNIGRANRIO, destinado à oferta de curso lato sensu pelo ensino semidireto.
1991	Parecer nº 175, de 14 de março de 1991. Segundo relatório de cursos de pós-graduação lato sensu do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1991	Parecer 177, de 14 de março de 1991. Autorização de cursos de pós-graduação lato sensu pelo Sistema de Ensino Semidireto, nas áreas de Letras e Pedagogia, do projeto UNIGRANRIO, pela Associação Fluminense de Educação do Rio de Janeiro.
1991	Parecer nº 261, de 03 de junho de 1991. Oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, em orientação educacional, pelo sistema de ensino semidireto, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1992	Parecer nº 240, de 02 de abril de 1992. Apreciação do terceiro e quarto relatório dos cursos de pós-graduação lato sensu do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.
1994	Parecer nº 43, de 02 de fevereiro de 1994. Autorização para funcionamento de cursos a distância a serem ministrados pelas Faculdades Integradas Castelo Branco do Rio de Janeiro.
1994	Parecer nº 533, de 8 de junho de 1994. Consulta sobre a validade da autorização dos cursos de pós-graduação ministrados pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura em Minas Gerais.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos documentos coletados na revista *Documenta*.

Entre as solicitações para a oferta de cursos superiores a distância por instituições privadas, destacamos a expressividade das solicitações da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, do Rio de Janeiro. Das 16 solicitações para a oferta de cursos a distância, a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura foi autora de 12, ou seja, 75% dos pedidos feitos entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990 foram dessa instituição.

Apesar de a maioria das solicitações ser da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, a Associação Brasileira de Tecnologia Educacional foi a primeira instituição a solicitar ao CFE autorização para ministrar cursos de especialização a distância, segundo os dados coletados na revista *Documenta*. A instituição visava a oferta de cursos de especialização em parceria com IES, mas como sua solicitação ocorreu durante o período no qual estava em andamento o projeto piloto para cursos de especialização da Capes, e ante a ausência de resultados dessa experiência, o pedido foi negado pelo relator, conforme consta do Parecer nº 543, de 10 de novembro de 1982.

Observa-se que essa decisão do CFE também se assemelha aos pareceres emitidos sobre a criação da Universidade Aberta, tratada no subitem anterior, e que recomendavam ficar a criação da instituição a cargo do MEC. Ressalta-se aqui o posicionamento do CFE, no início da década de 1980, de não deixar que as IES privadas tomassem a frente da oferta de cursos a distância, assim como manifesto no relatório de Sucupira, em 1973. Assim, a postura do CFE, embora não completamente explícita, parece se repetir nesse caso, ao negar a oferta de cursos superiores por instituições privadas, porque a Capes não havia concluído a fase experimental dos cursos do projeto piloto, o que só veio a ocorrer em 1985, ou seja, posteriormente à primeira experiência pública de cursos de especialização a distância.

A postura assumida pelo CFE no início da década de 1980 foi um freio às solicitações de oferta de cursos de especialização a distância entre 1982 e 1989, para em seguida ressurgirem e tomarem grandes proporções. Tudo tem início em 2 de agosto de 1989, quando a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura obteve do conselho (Parecer CFE/CESu nº 630) autorização para a oferta de cursos por meio do Projeto Novo Saber. Essa autorização, todavia, estava condicionada à apresentação dos projetos dos cursos que seriam ministrados.

Após tal concessão, foram emitidos cinco pareceres relativos à apreciação e aprovação de planos de cursos nas áreas de Educação (Métodos e Técnicas de Ensino, Supervisão Escolar), Língua Portuguesa, Educação Física, Gerência Empresarial e Administração Financeira. Em todos os planos aprovados, a nomenclatura utilizada pelo relator ao se referir a EaD é a mesma, ou seja, qualificando-a como sistema de ensino semidireto, bem como a exigência de um relatório minucioso sobre a experiência de cada curso, postura diferente da ocorrida na

aprovação da oferta dos cursos ministrados pela Universidade de Brasília e pela Universidade Federal da Paraíba (Parecer CFE/CESu nº 833 de 5 de outubro de 1989, Parecer CFE/CESu nº 1.091, de 07 de outubro de 1989, Parecer nº 123, de 26 de janeiro de 1990, Parecer nº 197, de 14 de fevereiro de 1990, Parecer nº 485, de 10 de maio de 1990) nos quais não foi feita essa exigência.

Essa constatação pode conduzir a indagações sobre as diferentes posturas do CFE, tais como: seria interesse do órgão, naquele momento, incentivar apenas as experiências de universidade privadas? Considerando que entre as atribuições do CFE, previstas na lei que o criou e em seu regimento interno, está a de atuar para o aperfeiçoamento do ensino, será que a instituição pública já teria “credibilidade” suficiente para oferecer cursos a distância? Ou, de fato, o interesse era acompanhar as experiências das IES privadas para que a EaD fosse normatizada por meio de resoluções do próprio CFE? A resposta a esses questionamentos não são claras, porém, foi possível constatar a mudança de posicionamento do órgão sobre as experiências de EaD durante o fim da década de 1980 e início dos anos 1990.

Quanto à apresentação dos relatórios da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, o Parecer nº 713, de 13 de setembro de 1990 informa que o Projeto Novo Saber estava sendo desenvolvido no Distrito Federal, no Maranhão, no Rio de Janeiro, em Goiás, no Tocantins e no Pará, e havia previsão de sua implantação nos demais estados da federação. De modo geral, o relator afirma que a maioria dos cursos era de especialização em Planejamento Educacional, e que havia sido constatada uma evasão de 16,8%. Escreve ainda o relator que, como o projeto estava contribuindo para a formação dos profissionais da educação no Brasil, manifestava-se favoravelmente pela continuidade da oferta de cursos pela instituição. Dessa maneira, a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura teve aprovados novos pedidos para a oferta de cursos de pós-graduação nas áreas de Biologia (Parecer nº 801, de 11 de outubro de 1990) e em Orientação Educacional (Parecer nº 261, de 03 de junho de 1991).

O Parecer nº 175, de 14 de março de 1991, e o Parecer nº 240, de 2 de abril de 1992, também apreciam os relatórios dos cursos ofertados pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, porém, apesar de serem mais sucintos que os anteriores, também autorizam a instituição a manter a oferta dos cursos. Ainda sobre a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, foi emitido em 1994 o Parecer nº 533, de 8 de junho, que apreciou a consulta do delegado interino do MEC de Minas Gerais sobre a validade da autorização dos cursos ofertados pela instituição em destaque, por meio do Projeto Novo Saber. Após indicar os pareceres que aprovaram a oferta dos cursos, a relatora afirma que pedidos futuros deveriam

ter seus projetos aprovados pelo CFE, porém, não houve outras solicitações nesse período, dada a extinção do órgão no fim de 1994.

Conforme apresentado, os pareceres sobre pedidos de instituições privadas foram quase que unicamente da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, entidade que mais atuou no período de vigência do CFE. No Parecer nº 49, de 31 de janeiro de 1991, o CFE aprovou pedido de outra instituição privada, a Associação Fluminense de Educação, para a implementação do Projeto UNIGRANRIO, para a oferta de cursos de pós-graduação em duas das seguintes áreas: Letras, Pedagogia, Administração e Ciências Contábeis. Em 14 de março de 1991, por meio do Parecer nº 177, o CFE aprovou a oferta de cursos de pós-graduação (*lato sensu*) pela Associação Fluminense de Educação nas áreas de Pedagogia e Letras, em caráter experimental, com a exigência do envio de relatório semestrais ao Conselho para o acompanhamento dos cursos.

Outra instituição que pleiteou autorização para a oferta de cursos foi o Centro Educacional de Realengo, do Rio de Janeiro. O pedido foi aprovado mediante a apresentação dos projetos, mas estes não foram encontrados nas edições da revista *Documenta*, possivelmente por sua autorização ter ocorrido no último ano de vigência do CFE.

A função do CFE, expressa no atendimento às solicitações de oferta de cursos pelas instituições privadas, consta das alíneas “a” e “b” do artigo 9º da LDB Lei 4.024/1961 e estão transcritas no seu regimento interno no artigo 3º, alíneas 2 e 3, que lhe atribuem o poder de decidir sobre o funcionamento de IES. Já a alínea 21 do artigo 3º do regimento interno autoriza o funcionamento de cursos experimentais com métodos próprios, desde que sob a jurisdição do governo federal. Ou seja, a atuação do CFE na autorização de funcionamento dos cursos é legítima quanto à sua função, e as experiências geradas podem ser objetos de análise e contribuição do conselho para o MEC, quando solicitado.

Assim, considerando os elementos da fase de formulação descritas por Howlett, Ramsesh e Perl (2013), pode-se cogitar que as experiências desenvolvidas pelas IES e apresentadas ao CFE auxiliaram a elaboração de possíveis soluções para a EaD, durante a fase de apreciação, que envolve a participação de atores políticos especialistas no assunto. Esses atores políticos, conforme Rodrigues (2011), podem ser representantes da sociedade e de instituições públicas e privadas, cabendo-lhes contribuir nas etapas que envolvem a formulação de políticas.

No período em que se assiste ao crescimento do número de cursos superiores a distância ofertados por instituições privadas, autorizados pelos CFE, estava em trâmite a edição da LDB Lei nº 9.394/1996. Santos (2008) afirma que o início dos anos 1990 marca o período de

ascensão da EaD como estratégia para a escolarização de jovens e adultos e a formação de professores.

Observando o quantitativo de cursos de especialização a distância, constata-se que, apesar de a primeira solicitação recebida pelo CFE ter partido de uma instituição pública, o desenvolvimento da modalidade ocorreu sobretudo por meio da rede privada. Dessa maneira, a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, além de ser a instituição que mais atuou na oferta cursos superiores a distância, em pouco tempo conseguiu se expandir a diversos estados da federação. Mediante a observação das experiências de cursos de especialização a distância registradas no CFE e disponibilizadas na revista *Documenta*, foi possível perceber que, comparativamente, as instituições privadas estiveram mais presentes quantitativamente do que as públicas, e ocorreram em períodos posteriores às experiências do projeto piloto da Capes e à tentativa de instituição de uma universidade aberta no país. Isso parece demonstrar uma nova tentativa de inserção da EaD na educação superior, dessa feita, por meio de cursos de especialização a distância, uma vez que as tentativas de criação de uma universidade aberta foram barradas. A LDB Lei nº 4.024/1961, assim como a LDB Lei nº 5.692/1971, trazia como indicativo a preparação a sociedade, por meio da educação, para o desenvolvimento tecnológico, porém, não há indicação para qual etapa educacional esse preparo deveria ocorrer.

As solicitações de cursos de especialização a distância pelas IES privadas também ocorreram posteriormente às experiências públicas, das quais o projeto piloto da Capes foi o precursor. Lima, Faria e Desiderio (2013) salientam que a EaD ofertada pelas IES públicas é, de certa forma, um modelo para as IES privadas, em aspectos como gestão, financiamento, trabalho docente. Tal afirmação pode ser comprovada também por meio do movimento das solicitações feitas ao CFE pelas IES privadas, que, diante da visibilidade do que estava acontecendo nas IES públicas, também resolveram ofertar cursos superiores a distância.

É também curioso observar que as IES públicas que solicitaram autorização do CFE para a oferta de cursos superiores a distância, a Universidade de Brasília e a Universidade Federal de Paraíba, o fariam em parceria com associações privadas. Ainda hoje, é bastante comum nas IES públicas, sobretudo nas universidades federais, a ausência de institucionalização da EaD, uma vez que os cursos de graduação que são ofertados pela UAB são financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ou seja, têm verba própria e, por isso, não comprometem os orçamentos das IES. Portanto, os cursos a distância nas universidades ainda estão ligados aos primeiros modelos da década de 1980, ou seja, são ofertados mediante parcerias, muito embora a UAB seja um sistema público (LIMA; FARIA; DESIDERIO, 2013). Já as IES privadas iniciaram a oferta de cursos de maneira

independente, como é o caso da Associação Fluminense de Educação e da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, ambas do Rio de Janeiro, e esta última com grande número de solicitações de cursos superiores a distância.

Constata-se também que a ausência de normatizações específicas acarretou a expansão da EaD sem nenhum parâmetro quanto ao conceito, à finalidade e às práticas pedagógicas para a modalidade nesse período; não que se esteja buscando, aqui, um engessamento ou um único modelo de EaD, mas sim de indicadores para a constituição central da modalidade, conforme afirma Lima (2014a)

Analisando o que Dourado (2002) apresenta como cenário da educação na década de 1990, observa-se que o posicionamento governamental privatista não ocorreu apenas no Governo FHC (1995-2002), pois essa era uma tendência já observada em governos anteriores, e aqui comprovada por meio dos atos normativos do CFE destinados às IES privadas no fim da década de 1990. Apesar de no Governo FHC (1995-2002) as privatizações do setor educacional terem sido expressivas, sobretudo no âmbito da educação superior, as intervenções dos organismos internacionais iniciam-se em 1980, conforme Dourado (2002), e têm grande influência sobre as decisões governamentais.

Se se for analisar o papel do CFE nesse momento, constatar-se-á que o órgão já estaria de certo modo atuando em favor dessa política governamental, pois ainda no início década de 1980 os documentos evidenciam certo controle sobre a oferta da educação superior a distância por meio das instituições privadas, sobretudo pelo MEC, no que se diz respeito à tentativa criação da Universidade Aberta ou à oferta de cursos superiores em geral. Porém, no fim da década de 1980 e início dos anos 1990, as solicitações para a oferta de cursos de especialização pelas instituições privadas era maior do que das solicitações públicas. Esse crescimento, que demarca o fim da atuação do CFE, conforme afirma Martins (2000), ocorreu pela força da iniciativa privada dentro do conselho, o que pode ser comprovado por meio desses atos normativos aqui apresentados, pois, no início da década de 1990, havia dez pareceres relativos a pedidos de IES privadas a mais do que aqueles emitidos para IES públicas. É preciso também ressaltar que o CFE não atuava autonomamente, pois, conforme visto anteriormente, esse tipo de aprovação carecia da homologação do Ministro da Educação, portanto, essas ações podem refletir também o ideal político desse momento, representado pela figura do MEC.

Essa discussão, portanto, não se encerra neste subitem, uma vez que ela é bastante atual, como confirmam os dados apresentados no Capítulo 1. Portanto, trata-se de um assunto recorrente e que influencia diretamente a forma como a EaD vem sendo instituída no país.

### **3.1.3 Nomenclatura atribuída à EaD nos documentos emitidos pelo CFE**

Este subitem encerra as análises aqui apresentadas sobre os atos normativos destinados a EaD realizados pelo CFE. Diante dos dois subitens anteriores, observa-se que os relatores atribuíram diferentes denominações à EaD: “ensino tutorial”, “ensino semidireto”, “tutoramento a distância”. As nomenclaturas que envolvem a EaD são questões polêmicas, pois dizem respeito tanto à denominação da EaD em si, “ensino a distância”, “educação a distância”, “ensino tutorial”, como dos profissionais nela envolvidos, “professor”, “tutor” etc. Essas nomenclaturas são polêmicas, pois estão carregadas de estereótipos, sobretudo em relação aos docentes.

Já a nomenclatura dos cursos remete aos modelos de EaD, que podem ser tradicionais ou contemporâneos. Portanto, a reflexão sobre cada nomenclatura que vai se apresentando ao longo dos anos nos documentos do CFE mostra que elas carregam em si um conceito próprio de EaD, ou seja, de um modelo de educação a distância a ser disseminado. Nos documentos emitidos durante toda a vigência do CFE, a EaD foi tida como uma metodologia de ensino, e não necessariamente como uma modalidade de educação, conforme ela é tratada pelo Decreto nº 5.622/2005.

Pesquisadores contemporâneos da educação, tais como Alonso (2010) e Pimentel (2013), consideram a EaD como uma metodologia de ensino, porém, esse pensamento remete a uma ideia de instrumentalização, enquanto defendê-la como modalidade é tratá-la inicialmente como educação, pois não se fixa apenas nos meios pelos quais ela ocorre. Isso remete aos fundamentos para a EaD abordados neste estudo, que partem da sua compreensão ou como uma prática educativa, conforme a conceitua Lima (2014a), ou da certeza de que é o modo como se exerce a educação que caracteriza as modalidades (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

As nomenclaturas atribuídas aos cursos a distância – ensino tutorial e ensino por tutoramento a distância – remetem, por sua vez, aos modelos pedagógicos para EaD apresentados por Oliveira (2008), que afirma existirem pelo menos dois grandes grupos de classificação pedagógica para a modalidade: uma conservadora, centrada nas pedagogias tradicionais de ensino, na instrução, e não na construção do conhecimento; e outra mais

emergente, que se centra no diálogo e na construção do conhecimento a partir da mediação pedagógica.

Assim, as nomenclaturas utilizadas nesse período denotam os fundamentos nos quais a EaD esteve alicerçada, ou seja, na transmissão do conhecimento, perceptível nos modelos de cursos apresentados, nos documentos para a EaD, nas tentativas para a criação da Universidade Aberta, bem como nos primeiros cursos ministrados. Percebe-se, portanto, que não houve a superação do pensamento tradicional, mesmo diante das novas possibilidades e recursos para a educação.

Possivelmente, a ausência de estudos e discussões sobre os fundamentos da EaD nesse período tenha favorecido o surgimento de tais nomenclaturas, principalmente nos aspectos da “tutoria” que ainda prevalecem nos cursos, nas formulações e em alguns documentos ainda que hoje regulam a modalidade no Brasil. Assim, ainda hoje discute-se se a EaD é uma metodologia ou uma modalidade de educação. Consideramos neste estudo, a partir do conceito de Lima (2014a), que a EaD é uma modalidade, posição que também está embasada no que diz Toschi (2008), ou seja, que a modalidade exige uma forma própria de gestão, de comunicação e de mediação pedagógica para que a educação possa ocorrer de modo efetivo, o que seria diferente se se fosse considerá-la apenas como uma metodologia.

Além da ausência de clareza do que representava a EaD no período de atuação do CFE, podemos também supor que a EaD foi inicialmente vista como uma metodologia, considerando-se o que dispõe o regimento interno do conselho. Na alínea 21 do artigo 3º do regimento interno do CFE, está posto que sua atribuição é autorizar o funcionamento de cursos experimentais que tenham seus currículos e métodos próprios, sob a jurisdição do governo federal. Portanto, essa atribuição pode ter sido a brecha para que os cursos de especialização a distância viessem a ser autorizados pelo CFE.

Após terem sido aqui apresentados os atos normativos emitidos pelo CFE para a EaD, pode-se considerar que suas contribuições para a educação superior a distância, segundo as funções que lhe são atribuídas pela LDB Lei nº 4.024/1961 e por seu regimento interno, estão divididas em duas linhas: uma, as tentativas que visaram à criação da universidade aberta, das quais o conselho participou por meio de sugestões e proposições elaboradas após estudos realizados por suas comissões; e outra, a de decidir sobre a autorização para a oferta de cursos de especialização a distância com metodologias próprias.

Assim, entre as tentativas para a criação de uma universidade aberta, destacam-se aqui as comissões instituídas para estudos e discussões sobre a modalidade, em especial as orientadas pelo relatório de Sucupira (1973), que ocasionou um freio na inserção da EaD na educação

superior brasileira, pois carecia de regulamentação específica, bem como formação de profissionais para atuar na modalidade, por se tratar de um novo modelo educacional. Ou seja, por meio de seus pareceres encaminhados ao MEC, conforme a função prevista na alínea “o” do artigo 9º da LDB Lei nº 4.024 e na alínea 13 do artigo 3º do seu regimento interno, o CFE pôde atuar sugerindo a não criação, naquele momento, da universidade aberta, sugerindo a realização de novos estudos com base nas experiências educacionais que fossem conduzidas no país, caracterizando as gerações de EaD no Brasil, como foi possível constatar no texto do Parecer nº 2.780/1974 e da Indicação nº 5/1989.

Já as outras experiências de EaD na educação superior, realizadas em cursos de especialização, ocorreram em maior número nas instituições privadas, em um período em que não havia regulamentação específica para a modalidade. Esses cursos foram autorizados pelo CFE, órgão que tinha essa incumbência, apesar de sua decisão ter de ser homologada pelo MEC, conforme visto anteriormente. Uma função prevista apenas no regimento interno do CFE (artigo 3º, alínea 21) era a de autorizar o funcionamento de cursos experimentais com métodos próprios, mas sob a jurisdição federal, exemplificada inicialmente pelo projeto da Capes, modelo, de certa forma, copiado pelas IES privadas.

Pode-se afirmar que a constituição e o desenvolvimento da EaD cresceram em virtude das experiências dos cursos de especialização a distância autorizados pelo CFE. Mas, como afirma Martins (2000), foi o alto índice de privatização da educação, fato aqui constatado pela grande demanda de autorização da oferta de cursos de especialização a distância pelas IES privadas, que marcou a extinção do CFE.

A mudança de comportamento do CFE no fim de sua atuação, quando toma medidas privatistas da educação, permite caracterizá-lo como um órgão de governo, uma vez que tende a atuar sob o seu ideário. Conforme assinalado por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), o início da década de 1990 foi marcado no Brasil por influências neoliberais, cujo principal foco foi a privatização da educação. As medidas tomadas pelo CFE, em parte, vieram a ser refletidas na atuação do CNE, conforme será apresentado no item a seguir.

### **3.2 Constituição e desenvolvimento dos atos normativos do Conselho Nacional de Educação para EaD**

Apresentado o desenvolvimento dos atos normativos emitidos pelo CFE para a EaD, este item cuida agora dos dados coletados sobre os atos normativos elaborados e publicados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), criado em substituição ao primeiro. São

apresentados e analisados as resoluções e os pareceres emitidos entre 1995 e 2014, e que de forma geral abordaram a temática da educação superior a distância.

Os dados trabalhados neste item foram coletados nas edições da revista *Documenta* até 2006, ano em que findaram as publicações do CNE nessa revista. Foram também consultados os arquivos digitais disponibilizados pelo CNE durante a coleta de dados e as publicações da página eletrônica do órgão. Assim, foi possível comparar os dados coletados na *Documenta* com os dados digitais, e informações que não estavam disponíveis na página eletrônica do órgão, tais como as indicações do CNE que foram encontradas em edições da revista.

Cury (2006) ressalta a importância da função normativa dos conselhos, pois afirma que é a partir dela que eles atuam interpretando as leis, em busca de garantir os direitos dos indivíduos, materializados em pareceres e resoluções. O autor afirma ainda que parecer é um encaminhamento sobre determinado assunto e que ganha validade após ser homologado por uma autoridade, enquanto uma resolução é elaborada por autoridade do Poder Executivo, e, portanto, regula um determinado assunto fundamentado em lei. No caso da educação, o CNE baseia-se em leis que regem a educação, tal como a LDB Lei nº 9.394/1996.

Com a Lei nº 9.131/1995, o CNE recebe a função explícita de colaborar com o MEC, como um órgão normativo, deliberativo e de assessoramento. Portanto, o CNE é um órgão público, integrante do Poder Executivo, e tem a função de normatizar, deliberar e assessorar a educação brasileira. Tendo em vista as funções do CNE, apresentam-se a seguir seus atos normativos, coletados de 1995 até 2014, que fazem referência à educação superior a distância. Esses dados foram divididos em duas unidades de análises principais: uma trata dos direcionamentos gerais para EaD, e a outra, das solicitações das IES para oferta de cursos a distância.

A unidade de análise “direcionamentos gerais para EaD” caracteriza o agrupamento dos atos normativos do CNE, que são elaborados, em geral, por meio de resoluções e pareceres, que têm como objetivo principal orientar as instituições de ensino superior (IES). Essas ações legais são resultado da função normativa do órgão, conforme afirma Cury (2006), ao interpretar a legislação específica para a educação e dar direcionamentos para garantir sua aplicabilidade.

Já a unidade de análise “solicitações para ofertas de EaD” agrupa os atos normativos do CNE que envolvem o processo de credenciamento das IES e a autorização para a oferta dos cursos. O processo de credenciamento inicia-se com uma solicitação da IES ao MEC que, por sua vez, a envia ao CNE, cuja função, prevista na Lei nº 9.131/1995, é decidir, com base na legislação vigente, se a instituição solicitante pode ou não ser credenciada para a oferta de

curso e quais cursos terá autorização para ofertar. Portanto, as solicitações das IES para a oferta de cursos são respondidas, em geral, por pareceres do CNE, que podem ser positivos ou negativos.

Assim, a unidade de análise “direcionamentos gerais para EaD” agrupa as resoluções e pareceres que partem do CNE para as IES, de maneira a orientá-las. Já a unidade de análise “solicitações para oferta de EaD” agrega os atos normativos que buscam responder às demandas das IES. A Figura 14 a seguir apresenta as duas unidades de análise.

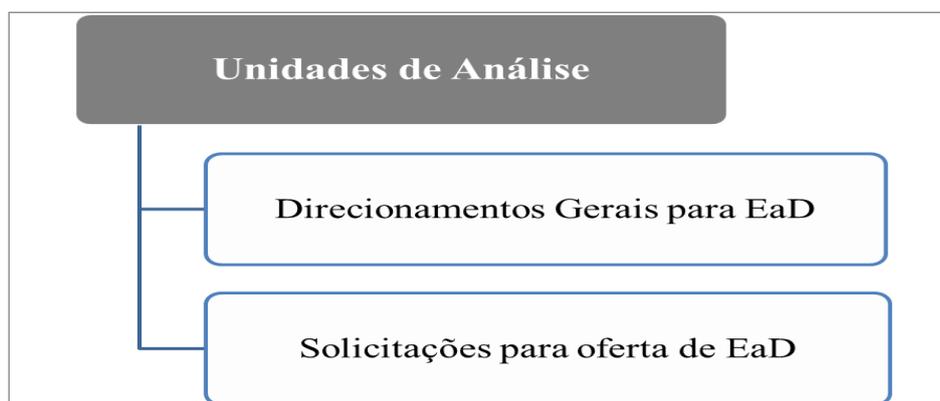


Figura 14 - Unidade de análise dos dados do CNE  
Fonte: Elaborada pela autora.

Os atos normativos do CNE aqui apresentados correspondem aos períodos dos governos de FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014). Dessa maneira, a apresentação de cada unidade de análise será subdividida segundo cada gestão, de modo a relacionar as políticas de EaD realizadas em cada governo.

Entre os atos normativos do CNE, destaca-se a publicação de resoluções e pareceres elaborados pelo órgão sobre os diversos assuntos. O CNE, conforme apresentado no Capítulo 2, está dividido em duas câmaras, Câmara de Educação Básica (CEB) e Câmara de Educação Superior (CES), cujos conselheiros constituem o Conselho Pleno. Os pareceres e resoluções publicados pela CES são os principais documentos aqui estudados, visto que, na mudança do CFE para o CNE, diminuíram as publicações das decisões do próprio CNE, apesar de não se poder afirmar se essa ausência deve-se à extinção da revista *Documenta*. No site do CNE, na seção destinada a publicação dos atos normativos, são publicados apenas os pareceres, as resoluções e as súmulas das reuniões, constatando-se, portanto, a ausência de publicações de atos normativos denominados por indicações, por parte do CNE.

Quantitativamente, as resoluções do CNE são em menor número em relação aos pareceres. Foram emitidas, entre 1995 e 2014, 30 resoluções destinadas à EaD, divididas da seguinte forma: dez no Governo FHC (1995-2002), 11 no Governo Lula (2003-2010) e nove no primeiro Governo Dilma (2011-2014), conforme dispostos na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3<sup>31</sup> - Número total de resoluções do CNE para EaD coletadas

	<b>FHC</b>	<b>LULA</b>	<b>DILMA</b>	<b>Total</b>
<b>Quantitativo</b>	10	11	9	30

Fonte: Elaborada pela autora.

Dessas 30 resoluções, elaboradas e publicadas pelo CNE durante o período estudado, 14 foram voltadas para a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) de cursos de graduação que citam o uso da EaD, e 16 trataram do que aqui se classifica como direcionamentos gerais para as IES.

O número total de pareceres publicados pela CNE/CES no período de 1995 a 2014 foi de 373, dos quais 35 no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), 245 no Governo Lula (2003-2010) e 93 no primeiro Governo Dilma (2011-2014). Chama a atenção o número de pareceres para a EaD publicados no período do Governo Lula, pois é até sete vezes maior do que os que foram aprovados no Governo FHC. Tal fato comprova a expansão das solicitações para oferta de EaD no Governo Lula, gestão essa considerada por Lima, Faria e Desiderio (2013) como um período de expansão da educação superior tanto pela iniciativa privada, como pela pública, esta, por meio da UAB.

Essa expansão das solicitações de ofertas é refletida também nos dados do Censo da Educação Superior/INEP, que comprovam que o Governo Lula iniciou seu primeiro mandato com 21 IES públicas e 16 IES privadas, e terminou seu segundo mandato, em 2010, com 67 IES públicas e 68 IES privadas. Os dados também indicam que, no início do primeiro Governo Lula, os cursos ofertados por IES públicas somavam 36 e, no término de seu segundo mandato, já eram 428. Semelhantemente, as IES privadas em 2003 ofertavam 16 cursos superiores a distância, e, em 2010, esse número subiu para 532. O número elevado de pareceres nos dois mandatos do Governo Lula merece ser destacado, por ter sido o período de maior expansão da educação superior a distância, no qual foi também registrado o maior número de regulamentações para a modalidade.

<sup>31</sup> Apesar da incoerência entre a relação da quantidade entre pareceres e resoluções, os dados apresentados são os disponibilizados pelo CNE, seja pelo site ou pela coleta de dados realizada na biblioteca do órgão.

Tabela 4 - Número total de Pareceres do CNE para EaD coletados

	FHC	LULA	DILMA	Total
Quantitativo	35	245	93	373

Fonte: Elaborado pela autora.

Do total de 373 pareceres coletados destinados a educação superior a distância, nove foram agrupados na unidade de análise referente aos direcionamentos gerais, e os outros 364 foram para a segunda unidade de análise: solicitações para ofertas de EaD. Esses dados, portanto, estão divididos nas duas unidades de análise aqui descritas e serão apresentados nos itens a seguir.

### 3.2.1 Direcionamentos gerais do CNE para a EaD

Este subitem apresenta a primeira unidade de análise dos atos normativos do CNE, que tratam dos direcionamentos gerais para EaD. O período de atuação do CNE, desde 1995 até os dias atuais, corresponde ao período dos mandatos dos três últimos presidentes do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), ressaltando-se novamente que se aborda aqui apenas o primeiro mandato da atual presidente do país.

Observando-se o plano geral das políticas e ações públicas para a EaD no Brasil, percebe-se, durante esses três governos, um maior número dessas políticas públicas voltadas para a regulamentação da modalidade a distância no Brasil, em especial para a educação superior. Pode-se atribuir esse aumento ao fato de ser esse período também demarcado pela inserção da EaD na LDB Lei nº 9.394/1996 como modalidade educacional para todos os níveis e modalidades da educação, diferentemente do ocorrido durante a existência do CFE, quando a modalidade não era considerada uma prática educacional, apesar de a Lei nº 5.692/1971 haver mencionado o uso da televisão nas atividades educativas, um dos meios de comunicações utilizados, em especial na segunda geração da EaD, que ocorreu no Brasil durante o século XX. A LDB Lei nº 9.394/1996 também é um marco para a EaD, pois representa o compromisso da União com o desenvolvimento de programas com o uso da modalidade.

- *Governo FHC*

O Governo FHC teve início em 1995, momento em que havia sido extinto o CFE e o CNE estava sob a tutela do MEC, ainda em processo de estruturação. O primeiro ano do primeiro mandato de FHC também é um período em que a LDB Lei nº 9.394/1996 estava em

tramitação final no Congresso Nacional, conforme apresentado no Capítulo 2. Esse foi um momento de luta entre a comunidade educacional e as influências privatistas da educação.

Para a EaD, portanto, durante o Governo FHC (1995-2002), as principais normatizações foram a sua inserção na LDB Lei nº 9.394/1996, a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) e também a edição dos decretos nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e nº 2.561, de 27 de abril de 1998, que regulamentaram o artigo 80 da LDB/1996 até 2005, quando foram revogados pelo Decreto nº 5.622/2005.

É no Governo FHC (1995-2002), portanto, que tiveram início as normatizações de EaD para a educação superior, e uma das contribuições do CNE para a modalidade nesse período foi a publicação, na revista *Documenta*, da Indicação nº 6, de 8 de julho de 1996, que destaca a importância da inserção da educação a distância. Esse texto também retoma as discussões ocorridas na década de 1970 a respeito da Universidade Aberta, para enfatizar a importância de se “oficializar” o uso da EaD previsto na LDB Lei nº 9.394/1996, e sugerindo que fossem elaboradas políticas para efetivá-la nos diversos níveis de educação. A Portaria nº 4, de 11 de setembro de 1996, apresenta os componentes da comissão para estudos dessa indicação, porém, os resultados obtidos não foram catalogados, o que impede algumas análises desse documento. Aqui, percebe-se que o CNE toma essas primeiras decisões retomando os atos normativos e indicações do CFE, apontando para uma possível continuidade do que já vinha sendo discutido e decidido pelo conselho anterior, portanto, inspirado nas decisões que esse havia tomado.

No período do Governo FHC (1995-2002), foram elaboradas e publicadas, pelo CNE, dez resoluções destinadas à educação superior a distância, das quais oito relativas à aprovação das DCN de diferentes cursos de graduação que já previam atividades a distância nos cursos de Enfermagem, Medicina, Nutrição, Farmácia, Odontologia, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Terapia Ocupacional, conforme mostra o Quadro 13 a seguir.

Quadro 13 - Resoluções que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais aprovadas pelo CNE no Governo FHC no período de 2001 a 2002

ANO	RESOLUÇÃO
2001	Resolução CNE/CES nº 3, de 7 de novembro de 2001. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Enfermagem e prevê atividades a distância.
2001	Resolução CNE/CES nº 4, de 7 de novembro de 2001. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina e prevê atividades a distância.
2001	Resolução CNE/CES nº 5, de 7 de novembro de 2001. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Nutrição e prevê atividades a distância.
2002	Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Farmácia e prevê atividades a distância.
2002	Resolução CNE/CES nº 3, de 19 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Odontologia e prevê atividades a distância.
2002	Resolução CNE/CES nº 4, de 19 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Fisioterapia e prevê atividades a distância.
2002	Resolução CNE/CES nº 5, de 19 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Fonoaudiologia e prevê atividades a distância.
2002	Resolução CNE/CES nº 6, de 19 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Terapia Ocupacional e prevê atividades a distância.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados.

Aprovar as DCN dos cursos superiores é função atribuída à Câmara de Educação Superior (CES) pelo artigo 9º da Lei nº 9.131/1995, alínea “c”, e reeditada pelo regimento interno do CNE, no artigo 5º, alínea IV. Conforme o disposto nesses instrumentos legais, a CES deve deliberar sobre as diretrizes curriculares dos cursos superiores propostos pelo MEC. Cury (2004) afirma que a função deliberativa dá aos conselhos o direito de tomada de decisão sobre o que lhe encaminhado.

A aprovação das DCN, portanto, é uma atribuição do próprio CNE, por meio da CES, porém, é curioso observar que, apesar de essas diretrizes, e outras aprovadas no mesmo período, terem sido aprovadas já prevendo o uso da EaD, não há menção à modalidade a distância nas atividades dos cursos. O CNE deve – segundo a função expressa da Lei nº 9.131/1995, artigo 7º, alínea “f”, e reeditada no regimento interno do CNE no artigo 1º, alínea VI – analisar e emitir pareceres sobre a aplicabilidade da legislação educacional, porém, observa-se que as DCN dos cursos de graduação em Ciências Biológicas, Engenharia, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais, Antropologia, Ciência Política e Sociologia, Arquivologia, Museologia, Biblioteconomia; e em licenciaturas e bacharelados em Química, Física, Filosofia, História, Geografia e Letras, não mencionam atividades a distância, o que não deveria ocorrer, uma vez que a EaD é caracterizada como prática educacional a partir da LDB Lei nº 9.394/1996.

Destaca-se também que, entre as DCN aqui apresentadas, as que preveem atividades a distância são da área da saúde, enquanto em nenhum dos cursos de licenciatura voltados para a formação de professores há a menção de atividades a distância, o que é contraditório, pois, em geral, a maioria das experiências de EaD no Brasil para formação de professores, por meio dos programas e ações governamentais, ocorreu, segundo Giolo (2010), nos governos FHC e Lula. Apesar de a maioria dos programas a distância de formação de professores ter ocorrido em nível médio, aprovar diretrizes de cursos superiores de licenciaturas em um momento no qual a modalidade havia sido reconhecida por meio de lei aponta para a desapropriação da EaD como modalidade educacional.

As duas últimas resoluções aprovadas no Governo FHC (1995-2002) foram publicadas com o objetivo de direcionar as IES. O Quadro 14 apresenta os atos normativos que trouxeram os direcionamentos gerais para EaD.

Quadro 14 - Resoluções e pareceres com direcionamentos gerais para EaD no segundo mandato do governo FHC (1997-2002)

ANO	REGULAMENTAÇÃO
1997	Resolução CNE/CES nº 1, de 26 de fevereiro de 1997. Fixa condições para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras no Brasil, nas modalidades semipresenciais ou a distância. (Revogada)
2001	Parecer CNE/CES nº 142, 31 de janeiro de 2001. Apresenta estudos de Comissão criada para avaliar a validade de título de pós-graduação expedido por instituições estrangeiras em parceria com instituições brasileiras.
2001	Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação presenciais e a distância.
2002	Parecer CNE/CES nº 199/2002, aprovado em 5 de junho de 2002. Aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados.

A Resolução CNE/CES nº 1, de 26 de fevereiro de 1997, trouxe os direcionamentos para a validação dos diplomas de cursos realizados por instituições estrangeiras no Brasil, com a orientação de que não seriam reconhecidos diplomas de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Essa resolução foi revogada em 2001 pela Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001, que estabeleceu as diretrizes para o funcionamento dos cursos de pós-graduação (*stricto sensu* e *lato sensu*) no Brasil, tanto na modalidade presencial como a distância, e forneceu os direcionamentos para autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento dos cursos de pós-graduação pelo CNE, após a avaliação da Capes. Quanto à revalidação de diplomas de instituições superiores estrangeiras, a Resolução CNE/CES n.º 1/2001 dispõe que

ela só pode ser feita por uma instituição brasileira autorizada e reconhecida pela oferta do curso na área correspondente à formação do interessado.

A base da Resolução CNE/CES nº 1/2001 foram os artigos 9º e 44 da LDB Lei nº 9.394/1996, que tratam da incumbência da União em estabelecer normas para o funcionamento dos cursos de pós-graduação brasileiros. Ou seja, em 1996, já havia o indicativo para a normatização dos cursos de pós-graduação a distância no Brasil, possivelmente já orientado também pelo aumento de solicitação de oferta de cursos de especialização a distância, conforme apresentado nos atos normativos do CFE. O Parecer CNE/CES nº 142, 31 de janeiro de 2001, a partir de estudos realizados por uma comissão, tendo em vista a necessidade da regulamentação dessa área, indicou a aprovação da, hoje conhecida Resolução CNE/CES nº 1/2001. Conforme Cury (2006), a função do conselho é interpretar a lei e apresentar subsídios para a garantia de sua aplicação, mas percebe-se, no texto da Resolução CNE/CES nº 1/2001, que a atuação do conselho não se faz sozinha, e sim junto com a Capes, que é um órgão vinculado ao MEC. Ou seja, o CNE autoriza os cursos a partir da avaliação da Capes, que é um órgão do governo, relevando, assim, o papel de assessoria do conselho.

O Parecer CNE/CES nº 199, de 5 de junho de 2002, também foi aprovado durante o Governo FHC (1995-2002) e diz respeito ao Tratado de Amizade Cooperação e Consulta entre o Brasil e Portugal,<sup>32</sup> que teve como foco o reconhecimento de certificados e títulos expedidos por cursos da Escola Superior do Ministério Público da União (brasileira) e da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Para a apreciação do pedido foi montada uma equipe multidisciplinar, da qual participaram representantes da extinta SEED,<sup>33</sup> da Secretaria de Educação Superior (SESu) e do MEC. O tratado entre os dois países foi aprovado pelo CNE, que considerou a diferença de estrutura do sistema universitário existente entre eles e a necessidade da validação dos títulos.

A partir da exposição dos atos normativos agrupados neste item, analisa-se aqui, em especial, a função de diagnosticar problemas e sobre eles deliberar visando o aperfeiçoamento dos sistemas de ensino, conforme previsto na Lei nº 9.131/1995, artigo 7º, alínea “c”, reeditada no regimento interno do CNE, no artigo 1º, alínea III. Observa-se que, quanto aos direcionamentos gerais do CNE para a educação superior a distância, identificam-se dois problemas, ambos objetos de deliberação do conselho: um relativo à normatização dos cursos

---

<sup>32</sup> Tratado promulgado por meio do Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3927.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3927.htm/)

<sup>33</sup> Extinta por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011.

de pós-graduação (especialização) e o outro, à validação de diplomas adquiridos em cursos ofertados a distância por instituição estrangeira.

Sobre o primeiro problema identificado, o CNE manifestou-se por meio de seus atos normativos, o que resultou na Resolução nº 1/2001, que estabeleceu as normas para os cursos de pós-graduação *lato sensu* nas modalidades presencial e a distância. Assim, segundo sua função, prescrita pela Lei nº 9.131/1995, artigo 7º, alínea “c”, e, reeditada no seu regimento interno, no artigo 1º, alínea III, o CNE identificou o problema, ao que tudo indica, surgido no fim da vigência do CFE, e se manifestou sobre ele. No despacho do CNE, pôde ser percebido o grande contingente de solicitações ao CFE para oferta de cursos de especialização.

Assim, a emissão de uma resolução, segundo o artigo 18º do regimento interno do CNE, visa o estabelecimento de normas que devem ser observadas pelos sistemas de ensino, como foi o caso da Resolução nº 1/2001, que traz determinações para os cursos de especialização oferecidos pelas IES. A atribuição presente, que poderia justificar essa tomada de decisão do CNE, no caso de manifestar-se por meio de Resolução indicando normatizações para os cursos de especialização, seria a função atribuída a CES presente na Lei nº 9.131/1995, artigo 9º, alínea “h”, reescrita no regimento interno do CNE, no artigo 3º, alínea IX, que prevê ao CNE “analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior”.

A Resolução nº 1/2001 contribuiu para a constituição e o desenvolvimento da educação superior a distância, pois veio auxiliar a normatização dos cursos de especialização. Observa-se que os direcionamentos gerais do CNE para a EaD no Governo FHC (1995-2002), no que diz respeito à educação superior, foram restritos, porque naquele momento a modalidade era uma “novidade” para a educação. Porém, conforme afirma Giolo (2010), a educação superior não era o foco desse governo, o que fica claro quando analisadas suas ações para o setor educacional. O Governo Lula (2003-2010), ao contrário, foi o que mais investiu na educação superior no país, segundo Ferreira (2012).

- *Governo Lula*

Sobre as políticas públicas de EaD, Lima (2013) afirma que o Governo Lula (2003-2010) adotou medidas importantes para sua regulamentação e consolidação, tais como o Decreto nº 5.622/2005, que revoga os decretos que normatizavam o artigo 80º da LDB Lei nº 9.394/1996; o Decreto nº 5.800/2006, que cria o Sistema Universidade Aberta do Brasil; e o Decreto nº 5.773/2006, que dá os direcionamentos para as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES. Todas essas ações interferem diretamente na atuação do CNE como órgão

normativo, deliberativo e de assessoramento do MEC, pois, como intérprete da legislação, é a partir dela que o conselho deve se manifestar em seus atos normativos, depreendendo-se, portanto, que os decretos orientam também o seu trabalho.

Ainda durante o Governo Lula, o CNE elaborou e publicou, entre os anos de 2003 e 2010, 11 resoluções, das quais quatro referiam-se à aprovação das DCN de cursos, e sete, a direcionamentos gerais para as IES.

Tal como ocorrido no Governo FHC (1995-2002), durante o Governo Lula (2003-2010) foram aprovadas DCN de nove cursos de graduação que não faziam menção a atividades de EaD. Tal fato suscita a indagação de como foi possível a aprovação de DCN, desde o Governo FHC, sem que fosse mencionada a previsão de atividades a distância, sendo que a LDB Lei nº 9.194/1996 já normatizava o uso da modalidade para a educação. Os cursos sem previsão ou qualquer menção ao uso da EaD em suas atividades foram: Administração, Música, Dança, Teatro, Design, Ciências Contábeis, Psicologia e Direito, e um de licenciatura em Matemática.

Chama-se aqui a atenção para as áreas de conhecimento dos cursos a distância, pois, como observa Alonso (2014), a maior concentração da oferta está na formação de professores e em áreas administrativas. Entre as DCN aprovadas pelo CNE e que não previam o uso da EaD em suas atividades, destaca-se o curso de Administração, o que também é contraditório, tendo em vista que a experiência do projeto piloto de um curso semelhante, oferecido pelo Banco do Brasil, deu subsídios a experiências de outros programas governamentais e dos consórcios estruturação da UAB. Já as DCN com menção à EaD referem-se a quatro cursos: Medicina Veterinária, Biomedicina, Educação Física e Meteorologia, conforme mostra o Quadro 15, em que se destacam cursos de áreas nas quais não é muito recorrente a oferta de cursos a distância.

Quadro 15 - Resoluções que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação aprovadas no Governo Lula

ANO	RESOLUÇÃO
2003	Resolução CNE/CES n.º 1, de 18 de fevereiro de 2003. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Medicina Veterinária.
	Resolução CNE/CES n.º 2, de 18 de fevereiro de 2003. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Biomedicina.
2004	Resolução CNE/CES n.º 7, de 31 de março de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação em Educação Física, em nível superior de graduação plena.
2008	Resolução CNE/CES n.º 4, de 6 de agosto de 2008. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Meteorologia, bacharelado, e dá outras providências, prevendo atividades a distância para esse curso.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

A ausência da EaD nas DCN aprovadas demonstra que a modalidade não tem abrangido todas as áreas de conhecimento, apesar de essa referência não ser obrigatória para a oferta de cursos a distância ou que possuam alguma atividade a distância. Conforme afirma Alonso (2014), a maior concentração da oferta de EaD está nos cursos de Pedagogia e Administração, ou seja, a EaD tem sido usada para atender às demandas de formação de professores, ou para qualificar cursos da área administrativa. Com isso, os cursos a distância parecem expandir-se junto com as demandas sociais, e não para viabilizar a educação superior e democratizar o acesso a ela. Todavia, não se pode esquecer que todas as DCN com previsão de atividades a distância aprovadas no Governo FHC eram da área da saúde.

O Quadro 16, a seguir, apresenta outras quatro resoluções elaboradas e publicadas pelo CNE, com direcionamentos gerais para as IES, e nove pareceres expedidos durante o Governo Lula.

Quadro 16 - Resoluções e pareceres do CNE com direcionamentos gerais para a educação superior a distância no Governo Lula.

ANO	REGULAMENTAÇÃO
2003	Parecer CNE/CES n.º 157/2003, aprovado em 9 de julho de 2003.
	Ampliação de vagas de mestrado mediante videoconferências.
2006	Parecer CNE/CES n.º 263/2006, de 9 de novembro de 2006.
	Altera os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001 e sugere a criação de uma nova resolução, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação.
2007	Resolução CNE/CES n.º 1, de 8 de junho de 2007.
	Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> , em nível de especialização, em cursos a distância e presenciais.
2007	Parecer CNE/CES n.º 195/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007.
	Diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de

<b>ANO</b>	<b>REGULAMENTAÇÃO</b>
<b>2007</b>	Instituições de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, nos termos do art. 6º, do Decreto nº 5.773/2006.
<b>2007</b>	Parecer CNE/CES nº 197/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007.  Instrumentos de avaliação para credenciamento de Instituições de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, nos termos do art. 6º, inciso V, do Decreto nº 5.773/2006.
<b>2007</b>	Resolução CNE/CES nº 10, de 4 de outubro de 2007.  Dispõe sobre normas e procedimentos para o credenciamento e o recredenciamento de Centros Universitários, que devem estabelecer em seus planos de desenvolvimento institucional a oferta de cursos a distância.
<b>2008</b>	Parecer CNE/CES nº 66/2008, aprovado em 13 de março de 2008.  Diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância e normas processuais para o trâmite do(s) projeto(s) de curso(s) protocolado(s) em conjunto.
<b>2008</b>	Resolução CNE/CES nº 5, de 25 de setembro de 2008.  Estabelece normas para o credenciamento especial de Instituições não Educacionais para oferta de cursos de pós-graduação de especialização, nas modalidades presencial e a distância.
<b>2009</b>	Parecer CNE/CES nº 238/2009, aprovado em 7 de agosto de 2009.  Dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não-educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização, e apresenta disposições transitórias.
<b>2010</b>	Parecer CNE/CES nº 18/2010, aprovado em 27 de janeiro de 2010.  Reexame do Parecer CNE/CES nº 238, de 7/8/2009, que dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não-educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização.
<b>2010</b>	Resolução CNE/CES nº 3, de 14 de outubro de 2010.  Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e recredenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino.
<b>2010</b>	Parecer CNE/CES nº 238/2010, aprovado em 11 de novembro de 2010.  Consolidação do credenciamento das Instituições Públicas de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância e dos polos de atividades presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil implantados e em processo de implantação. Sistema Universidade Aberta do Brasil.
<b>2010</b>	Parecer CNE/CES nº 267/2010, aprovado em 10 de dezembro de 2010.  Normas transitórias para o credenciamento especial de instituições não educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

Observando os atos normativos apresentados no Quadro 16, constata-se uma forte tendência do órgão de se voltar apenas para as atividades de normatização das IES e dos cursos ofertados. Observa-se que esses atos normativos, agrupados aqui como direcionamentos gerais para as IES, em geral, se complementam.

No Governo Lula, o CNE emitiu o Parecer CNE/CES nº 157, de 9 de julho de 2003, favorável à oferta de cursos de pós-graduação (*stricto sensu*) a distância pela Universidade Federal de Santa Catarina, bem como à validade dos títulos expedidos pela instituição. A apreciação do caso atendeu à solicitação da Capes.

Entre os anos de 2004 e 2005, houve uma pausa nas ações do CNE/CES para a educação superior a distância, momento que marca a criação de outras normatizações para a EaD pelo MEC, por exemplo, a Portaria Ministerial nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, que deu o direito de os cursos superiores presenciais ofertarem 20% da carga horária de suas disciplinas a distância; e a Portaria Ministerial nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para o credenciamento das IES e a autorização de cursos presenciais e a distância.

Houve também, nesse período, a edição do Decreto nº 5.622/2005,<sup>34</sup> que regulamenta o artigo nº 80 da LDB Lei nº 9.394/1996, tornando-se um dos documentos de maior relevância em vigor para a regulamentação da EaD no Brasil; do Decreto nº 5.773/2006, que dá direcionamento para o funcionamento das IES; e do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, que cria o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Não há, todavia, registros de solicitações ao CNE para que auxiliasse na elaboração dessas políticas.

Sobre essas regulamentações da EaD, a participação do CNE só está explícita em atos normativos posteriores à publicação delas. E, segundo a função descrita na Lei nº 9.131/1995, artigo 7º, alínea “f”, reeditada no regimento interno do CNE, no artigo 1º, alínea VI, o conselho deve analisar e emitir seus pareceres segundo a aplicação da legislação nacional. Também a LDB Lei nº 4.024/1961, artigo 7º, alíneas “j” e “m”, e o regimento interno do CFE, artigo 3º, alíneas 10 e 13, atribuíam ao conselho a função de sugerir e propor medidas para a organização e funcionamento da educação.

Já para o CNE, seu regimento interno, artigo 5º, alínea I, dispõe que lhe cabe “examinar problemas da educação superior, oferecendo sugestões para a sua solução”, ou seja, prevê que o conselho, ao identificar um problema que não esteja coberto pela legislação vigente, deve oferecer sugestões para sua possível solução, o que pode ocorrer por meio de seus atos normativos, como foi o caso da publicação da Resolução nº 1/2001. Porém, nos pareceres e resoluções catalogados por este estudo não foi possível perceber a participação do CNE nas fases de diálogo que perpassam a criação de uma política pública, no caso aqui, da criação da UAB, e outras regulamentações emitidas pelo MEC para a educação superior.

---

<sup>34</sup> Esse decreto revogou o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 e o Decreto nº 2561, de 27 de abril de 1998.

Por exemplo, os pareceres CNE/CES nº 195, de 13 de setembro de 2007, e CNE/CES nº 197, de 13 de setembro de 2007, que tratam dos instrumentos de avaliação para credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância, só foram emitidos no ano seguinte ao Decreto nº 5.773/2006, que estabeleceu que a Secretaria de Educação Superior do MEC (SEED) deveria sugerir ao CNE as diretrizes para a elaboração, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), desses instrumentos de avaliação. Ou seja, esses documentos só passaram pelo CNE após a consolidação dos instrumentos de avaliação, apesar de nos relatórios constar que o tema foi discutido pela CES juntamente com a SEED e o INEP, portanto, com as contribuições dos conselheiros. Em virtude da falta de outros documentos, tais como pareceres, que dessem conta da formação de comissões para deliberar sobre esse documento, não há como afirmar qual tenha sido a contribuição do CNE.

É importante frisar que no período de 2003 a 2007 foram publicados os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, mas neles não aparece nenhuma menção à participação da CNE/CES. Esse fato leva à compreensão de que as políticas públicas destinadas à educação superior a distância são formuladas e implementadas de maneira descoordenada e desconexa, conforme afirma Lima (2013), o que desfavorece a modalidade, pois a EaD passa a ser vista de diferentes modos pelos órgãos públicos, o que acaba refletindo na organização dos cursos de instituições públicas e privadas.

Sobre a criação da Universidade Aberta, assunto tratado durante a vigência do CFE, não foram encontrados nos documentos disponíveis indícios de participação do CNE com estudos e contribuições, posteriores às ocorridas nas décadas de 1970 e 1980. O Sistema UAB foi criado em 2006, mas ele surge nos documentos do CNE apenas em 2010, no Parecer nº 238, de 11 de novembro, que traz a relação das instituições credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância. Santos (2008) afirma que a UAB não é uma instituição de ensino propriamente dita, e sim um sistema semelhante aos consórcios interuniversitários que existiram na década de 1990, mas diferente das experiências europeias de universidade aberta. Porém, conforme Lima (2013), apesar de seus vários problemas,<sup>35</sup> a criação do Sistema UAB é uma maneira de democratizar o acesso à educação superior, pela oportunidade de ampliar o número de cursos a distância, por meio de IES públicas no país.

---

<sup>35</sup> Entre esses problemas estão a abertura de cursos por chamada em edital; o pagamento de professores e tutores por meio de bolsa; a oferta esporádica e não incluída no cômputo do orçamento das universidades federais; a padronização de um modelo de oferta de cursos a distância, entre outros.

Observa-se que a participação do CNE, com seus atos normativos, restringe-se ao credenciamento das IES, o que de fato é sua função, na figura da CES, conforme previsto na Lei nº 9.131/1995, artigo 9º, alínea “e”, e reafirmado no seu regimento interno, artigo 5º, alínea VII. Tem-se percebido, portanto, que a problemática central dos atos normativos do CNE se concentra no credenciamento das IES e na autorização de cursos, tendo por base os relatórios e avaliações emitidos pelo MEC, ressaltando, mais uma vez, a ausência de autonomia do órgão.

Sobre o credenciamento das IES, a Resolução CNE/CES n.º 1/ 2007 revoga os artigos 6º ao 9º da Resolução CNE/CES n.º 1/2001, e estabelece normas para esse credenciamento e para o funcionamento dos cursos de pós-graduação, especificamente de especialização, tanto presenciais como a distância. Esse documento foi alterado pela Resolução CNE/CES n.º 5, de 25 de setembro de 2008, que autoriza a oferta de cursos em ambientes não necessariamente educacionais, embora deixe explícito que as instituições não educacionais devem seguir as normas de funcionamento estipuladas para os cursos das instituições formais de ensino, prevista na Resolução CNE/CES n.º 1/2007.

O Parecer CNE/CES n.º 238/2009, aprovado em 7 de agosto de 2009, extingue o credenciamento de instituições que não têm cunho educacional para a oferta de cursos de especialização. Todavia, esse parecer passou por uma reanálise, que resultou no Parecer CNE/CES n.º 18, de 27 de janeiro de 2010, que reafirma a extinção dos credenciamentos especiais e sugere a elaboração de uma resolução que regulamente a oferta de cursos livres nesse nível, tanto presenciais como a distância, por instituições não presenciais. Mas o Parecer CNE/CES n.º 267/2010, aprovado em 10 de dezembro de 2010, suspende o credenciamento de instituições não educacionais para a oferta de cursos, e prorroga para meados de 2011 o prazo para finalizar os credenciamentos realizados entre os anos de 2008 e 2010.

Observa-se que, em se tratando das instituições educacionais, o CNE adotou diferentes posições com relação aos pedidos dos centros universitários e das instituições federais. A Resolução CNE/CES n.º 10, de 4 de outubro de 2007, estabelece o prazo máximo de até três anos para o credenciamento dos centros universitários, e exige deles um plano de desenvolvimento institucional, estatutos, programas de extensão e iniciação científica, além de estabelecer as regras para o perfil docente. Por outro lado, a Resolução CNE/CES n.º 3/2010, última resolução emitida pelo conselho durante o Governo Lula, impõe condições para o credenciamento e credenciamento das universidades federais.

Durante o Governo Lula (2003-2010), cuja prioridade era a educação superior (em virtude de ter sido abandonada na época do período FHC), os atos normativos do CNE estiveram, em sua grande maioria, voltados para esse nível de ensino, tanto em cursos

presenciais como a distância. No Governo FHC, os atos normativos agrupados nessa categoria estavam voltados para os cursos de especialização, enquanto no Governo Lula, embora tenha se mantido a preocupação de normatizar os cursos de pós-graduação, as ações estiveram voltadas para o credenciamento das IES e a autorização de cursos, a partir dos decretos publicados nesse período.

- *Governo Dilma*

O primeiro Governo Dilma (2011-2014) inicia-se com as promessas de continuidade das políticas do Governo Lula, conforme afirma Ferreira (2012). Porém, como já mencionado, a primeira medida de seu governo para a EaD foi a extinção da SEED, secretaria do MEC que tratava dos assuntos da educação a distância. Pode-se afirmar que o primeiro mandato da presidente Dilma foi um momento de recuo das atividades de EaD no Brasil. Durante esse período, o CNE publicou cinco resoluções, que se caracterizam dentro da primeira unidade de análise desta pesquisa, ou seja, “direcionamentos gerais para a EaD”, e, diferentemente do que ocorreu nos Governos FHC e Lula, não foi catalogado nenhum parecer que apresentasse direcionamentos gerais para a EaD, mesmo quando a modalidade era o foco do conteúdo principal. Sendo assim, nesse período, o CNE emitiu duas resoluções para a aprovação de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), e ambas fazem referência ao uso EaD em suas atividades, enquanto outras três têm outros direcionamentos. O Quadro 17 a seguir apresenta as duas resoluções que tratam de DCN.

Quadro 17 - Resoluções que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais de cursos de graduação aprovadas no primeiro Governo Dilma

ANO	RESOLUÇÃO
2013	Resolução CNE/CES nº 2, de 27 de setembro de 2013. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Relações Públicas, prevendo atividades a distância.
2014	Resolução CNE/CES nº 3, de 20 de junho de 2014. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

Quanto à aprovação de DCN de cursos de graduação, ressalta-se que cabem às IES explicitar, nos planos de seus cursos, as atividades na modalidade educacional a distância. Porém, ainda no Governo Dilma, foram aprovadas DCN que não faziam essa menção à EaD, o que cabe novas investigações, visto que perante as análises das DCN, seria interessante que essas tivessem parâmetros de qualidade em que pudessem estabelecer alguns elementos comuns a todos os cursos, como por exemplo, a previsão de oferta do curso na modalidade a distância, e de que forma.

Quadro 18 - Resoluções com direcionamentos gerais para a educação superior a distância no primeiro mandato da presidente Dilma

ANO	RESOLUÇÃO
2011	Resolução CNE/CES nº 4, de 16 de fevereiro de 2011.  Dispõe sobre normas transitórias acerca do credenciamento especial de instituições não educacionais, para oferta de cursos de especialização na modalidade presencial e a distância, e dá outras providências.
2011	Resolução CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011.  Dispõe as normas para o credenciamento especial de instituições não educacionais, para extinção de oferta de cursos de especialização na modalidade presencial e a distância, e dá outras providências.
2014	Resolução CNE/CES nº 2, de 12 de fevereiro de 2014. Institui o cadastro nacional de oferta de cursos de pós-graduação lato sensu (especialização) das instituições credenciadas no Sistema Federal de Ensino.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

As outras três resoluções do CNE regulamentam a oferta de cursos por instituições não educacionais, mencionadas anteriormente, e, dessas, duas tratam do credenciamento de instituições não educacionais para a oferta de cursos a distância e revogam as resoluções emitidas no Governo Lula que também trataram desse assunto. Assim, a Resolução CNE/CES nº 4, de 16 de fevereiro de 2011, reafirma a suspensão dos processos de credenciamento para a oferta de cursos de especialização por instituições não educacionais; e a Resolução CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011, extingue a possibilidade de credenciamento de instituições não educacionais para a oferta de cursos de especialização a distância e afirma que os credenciamentos já realizados não terão possibilidade de renovação.

A LDB Lei nº 9.394/1996, no artigo 80º, § 1º, dispõe que “a educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União” (BRASIL, 1996), ou seja, a LDB não limita a oferta de cursos a distância pelas instituições. Porém, o CNE, por meio do Resolução CNE/CES nº 7/2011, extingue a permissão dada às instituições não educacionais de ofertar cursos a distância,

revogando a Resolução CNE/CES nº 5/ 2008. Percebe-se que, nesse caso, o CNE revoga medidas tomadas por ele próprio, mas ao fazer isso não está ultrapassando a legislação maior, que é a LDB Lei nº 9.394/1996, e sim tomando atitudes a partir dela, ou seja, normatizando. Normatizar, segundo Cury (2006), é uma função exercida pelo CNE e balizada pela legislação, a partir da interpretação da lei pelo conselheiro.

A Resolução CNE/CES nº 2, de 12 de fevereiro de 2014, estabelece a criação de um cadastro nacional para os cursos de pós-graduação (*lato sensu*) que fazem parte do sistema federal de ensino, tanto para cursos presenciais como a distância. À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) cabe a responsabilidade de manter esse cadastramento no sistema e-Mec.

A extinção da SEED em 2011, conforme afirma Lima (2013), representou uma grande perda para a institucionalização da modalidade, pois a EaD, por suas inúmeras especificidades, carece de regulamentações próprias. Da mesma forma, alerta a autora que também os órgãos gestores das atividades da educação a distância precisam ter conhecimento e clareza dos fundamentos da EaD, para assim elaborar políticas que visem sua institucionalização no Brasil, e não só a sua criação, tal como vem ocorrendo.

Observando os atos normativos do CNE relativos à EaD, apresentados ao longo deste item e classificados como a unidade de análise voltada aos direcionamentos gerais da modalidade no Brasil, constata-se que o conselho exerceu a função de deliberar, por meio da CES, sobre as diretrizes curriculares de cursos superiores durante os três governos, função que lhe cabia por força do que dispõe a Lei nº 9.131/1995 e o seu regimento interno. Porém, é salutar observar que a aprovação de diretrizes ocorreu de maneira um pouco desconexa em relação às outras atividades de EaD, conforme apresentado neste item, a exemplo da ausência da previsão de atividades a distância nas DCN do curso de Administração, curso esse que se tornou base para a implementação da UAB. Da mesma forma, também foram aprovadas DCN para cursos de Medicina, quando sabidamente todos eles são completamente presenciais.

Com relação às ações do CNE nos três últimos governos, constata-se que, no Governo FHC (1995-2002), a maioria foi de validação de diplomas e fixação de normas de credenciamento institucional e de funcionamento de cursos a distância, que em sua maioria destinam-se aos cursos de especialização. No Governo Lula (2003-2010), os pareceres e resoluções emitidos pelo conselho dão direcionamento para o funcionamento das IES, mediante o credenciamento e reconhecimento, aprovando os instrumentos de avaliação e apresentando normas para os cursos de pós-graduação a distância (*lato sensu* e *stricto sensu*), atividades essas previstas na Lei nº 9.131/1995 no que se refere às atribuições da CNE/CES, replicada no

regimento. Atividades semelhantes foram encontradas no primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014).

Considerando-se as funções do CNE, previstas na Lei nº 9.131/1995 (artigo 7º) e no seu regimento interno (artigo 1º), que prevê a normatização, deliberação e assessoramento da educação junto ao MEC, observa-se que as atividades do conselho estão, em geral, balizadas pela legislação em vigor. E, entre seus atos normativos, está em destaque a função de deliberar sobre o credenciamento das IES e autorizar a realização de cursos, funções essas que estão previstas na Lei nº 9.131/1995, artigo 9, alínea “e”, como atribuição específica da CES. Sobre essas deliberações, o subitem a seguir irá apresentar o quantitativo geral das IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância.

### **3.2.2 Solicitações para oferta de cursos superiores a distância para o CNE**

Este item tem por objetivo apresentar a segunda unidade de análise aqui elencada, que está voltada para a análise dos dados coletados no CNE relativos às solicitações para a oferta de EaD. Os pareceres a respeito do credenciamento e reconhecimentos de IES, e à autorização e reconhecimento de cursos foram quantitativamente o maior número de atos normativos coletados, demonstrando o foco na expansão da oferta pelos governos estudados.

Por se tratarem de muitos atos normativos, assim como o alto número de IES, destacamos algumas IES que, de certa forma representaram o perfil da maioria das IES em cada um dos governos. No que se trata de credenciamento, o Governo FHC (1995-2002) credenciou 29 IES; o Governo Lula (2003-2010), 149; e o primeiro mandato da presidente Dilma (2011-2014), 54, o que caracteriza a expansão da EaD por meio dos credenciamentos IES, principalmente durante o Governo Lula (Figura 15, página 157). Ressalta-se que os credenciamentos de IES públicas citados aqui não fazem parte da oferta de cursos por meio da UAB, pois esta foi publicada no Parecer CNE/CES nº 238/2010, aprovado em 11 de novembro de 2010.

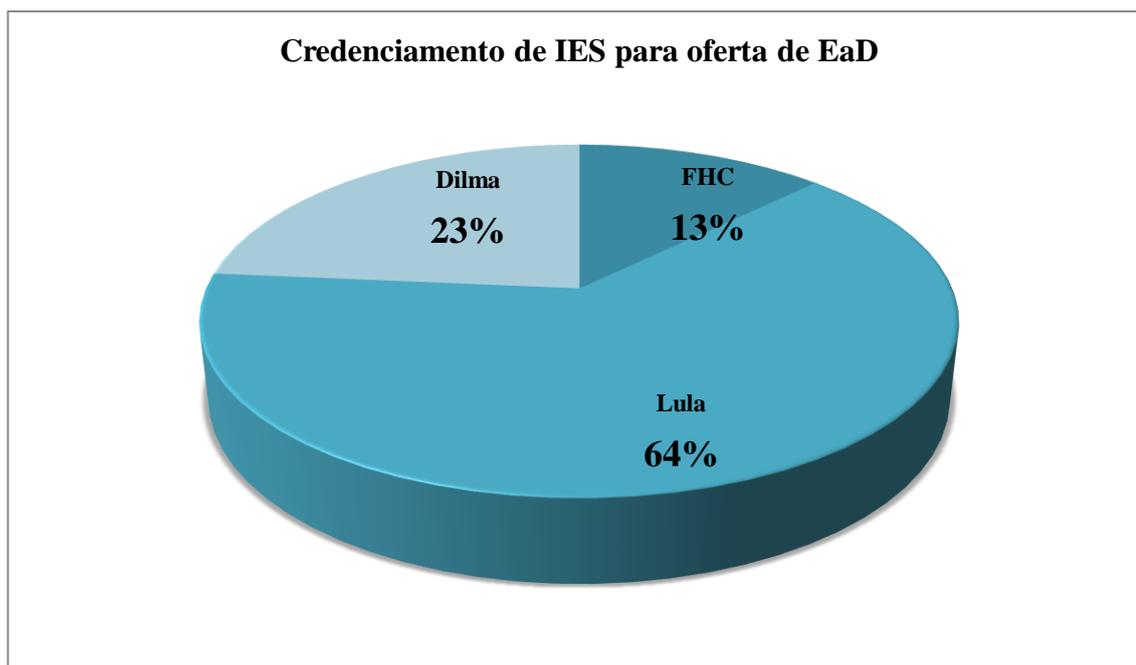


Figura 15 - Percentual de credenciamento de IES pelo CNE para oferta da EaD entre 1994 e 2014  
Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados.

Ao agrupar inicialmente os pareceres do CNE segundo o período dos três últimos governos, constatam-se algumas peculiaridades, como a de instituições com apenas uma solicitação ao CNE para a oferta de cursos e outras com mais de duas solicitações para o mesmo fim. Ao analisar os dados sobre o número de solicitações ao CNE para a oferta de cursos, percebe-se que as IES privadas lideram os pedidos de credenciamento. A Figura 16 a seguir apresenta numericamente o número de IES que se credenciaram para a oferta de cursos a distância, dentro desse agrupamento aqui apresentado.

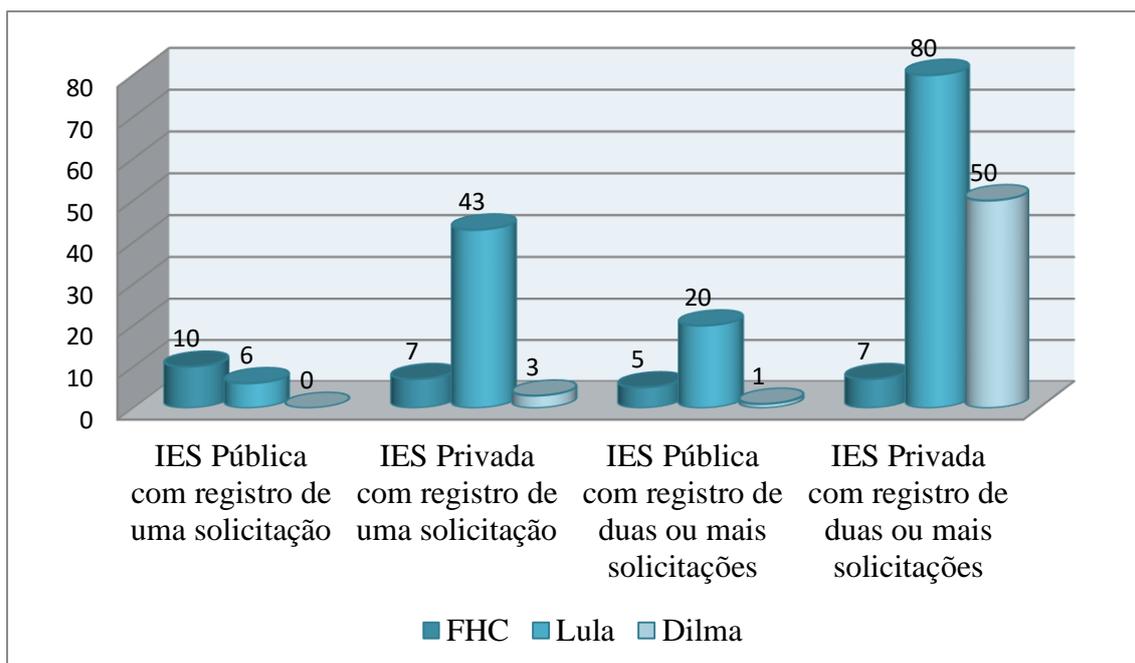


Figura 16 - Número de solicitações ao CNE de credenciamento de IES públicas e privadas no período de 1995 a 2014

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados.

Analisando a Figura 16, nota-se a expressividade dos números de solicitação de credenciamento de IES no Governo Lula. Os dados do Censo da Educação Superior mostram que em seu governo havia um total de 135 IES ofertando EaD, enquanto ainda no Governo FHC (1995-2002) esse número era de 25 IES, públicas e privadas. Se forem consideradas as solicitações de credenciamento de IES ao CNE para oferta de cursos a distância em cada um dos três governos, conforme apresenta-se na Tabela 5<sup>36</sup> a seguir, observa-se que o Governo Lula se destaca como o período de gestão com maior número desses pedidos, estando, assim, em consonância com os que foram apresentados nas publicações do Censo da Educação Superior.

Tabela 5 - Total de solicitações aos CNE para o credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância entre 1995 a 2014

	FHC	LULA	DILMA
<b>IES públicas</b>	15	25	1
<b>IES privadas</b>	14	121	53
<b>Total</b>	29	146	54

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados.

Diante dos dados, é possível concluir que o maior índice de credenciamentos iniciais ocorre durante o Governo Lula (2003-2010), porém, o monitoramento das IES, bem como do

<sup>36</sup> Os dados não apresentam as IES públicas que ofertam cursos a distância pelo sistema UAB.

funcionamento dos cursos, por meio dos pareceres, ainda carece de atenção, pois a não linearidade de período da emissão dos pareceres gera uma possível irregularidade perante a legislação das IES. Ao comparar os dados publicados pelo Censo da Educação Superior e os pareceres de solicitação de credenciamento de IES, eles não batem. Segundo o Censo, 25 IES ofertaram cursos superiores a distância no Governo FHC, mas houve 29 solicitações de credenciamento de IES ao CNE; no Governo Lula, 135 IES ofertaram cursos superiores a distância, enquanto o número de solicitações de credenciamento ao CNE foi de 149. No Governo Dilma, foram registradas 54 solicitações de credenciamento ao CNE até 2014, mas os dados apontam já existirem 161 IES oferecendo cursos superiores a distância.

Ao CNE cabe deliberar, por meio da CES, sobre o credenciamento e credenciamento periódico das IES, este realizado mediante as avaliações apresentadas pelo MEC, conforme consta da Lei nº 9.131/1995, artigo 9, alíneas “e” e “d”. Por esse instrumento legal, autorizar e reconhecer cursos são atividades legítimas do CNE, e, quantitativamente, as de maior expressão nos dados que foram coletados neste estudo, apesar de ter sido constatado, no período dos três governos aqui estudados, que algumas IES fizeram apenas uma única solicitação ao conselho, conforme será destacado a seguir.

Quanto às solicitações de oferta de cursos, no Governo FHC (1995-2002) houve um total de 29 solicitações de IES ao CNE, das quais, dez IES públicas fizeram apenas uma solicitação e cinco, mais de uma solicitação. Já entre as IES privadas, sete fizeram apenas uma solicitação e outras sete, mais de duas solicitações ao CNE. O Quadro 19 a seguir apresenta um exemplo de IES privada que obteve dois pareceres favoráveis do CNE, a Associação Salgado de Oliveira, do Rio de Janeiro.

Quadro 19 – Pareceres relativos às solicitações da Associação Salgado de Oliveira

ANO	PARECER	ASSUNTO	IES
1997	Parecer CNE/CES nº 175, de 11 de março de 1997	Consulta sobre a situação dos cursos oferecidos pela Associação Salgado de Oliveira, no sistema semidireto do Projeto Novo Saber.	Associação Salgado de Oliveira
2006	Parecer CNE/CES nº 102/2006, aprovado em 15 de março de 2006	Credenciamento da Universidade Salgado de Oliveira para a oferta de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> , especialização, na modalidade a distância.	Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

A Associação Salgado de Oliveira foi uma das IES pioneiras na oferta cursos de especialização a distância, possuindo registros autorizados pelo CFE desde o fim da década de 1980, conforme já abordado. Esse precedente explica a solicitação dessa IES, que em 1997, por meio de consulta ao CNE, trata da situação dos cursos que oferece e da validade de seus diplomas, por meio do Projeto Novo Saber. Nessa solicitação, a IES usa a nomenclatura ensino semidireto, a mesma utilizada no período de vigência do CFE. Porém, salvo esse parecer, os posteriores usam a nomenclatura educação a distância.

O segundo registro da Associação Salgado de Oliveira, encontrado entre os atos normativos do CNE, é de quase dez anos depois. O Parecer CNE/CES nº 102, de 15 de março de 2006, comprova o seu credenciamento, autorizando a oferta de cursos pelo prazo de quatro anos, porém, não foram encontrados outros registros dessa IES a partir de 2006. Mas, se considerarmos que a função da CES, prevista na Lei nº 9.131/1995, artigo 9º, alínea “e”, e no regimento interno do CNE, artigo 5º, alínea V, é recredenciar periodicamente as IES, conclui-se que a associação carece de um novo credenciamento, para que sua situação fique regular perante as normas estabelecidas pela LDB Lei nº 9.394/1996, artigo 80, que dispõe que as instituições devem estar credenciadas pela União para a oferta de cursos. Como nos dados catalogados não foi encontrado esse credenciamento, não se sabe se não foi publicado ou se a IES está em desacordo com a legislação.

Entre os atos normativos agrupados nessa categoria, a IES privada com maior número de registros atuais é a Universidade do Norte do Paraná (Unopar), que se credenciou em 2002 e se recredenciou novamente em 2011, como mostra o Quadro 20.

Quadro 20 - Pareceres relativos às solicitações da Universidade Norte do Paraná (Unopar)

<b>ANO</b>	<b>PARECER</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>IES</b>
2002	Parecer CNE/CES nº 402, aprovado em 4 de dezembro de 2002	Credenciamento da Universidade Norte do Paraná, com sede na cidade de Londrina, estado do Paraná, para a oferta do Curso Normal Superior, habilitações em Licenciatura para a Educação Infantil e Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, a distância.	Universidade Norte do Paraná (Unopar)
2003	Parecer CNE/CES nº 73, aprovado em 7 de abril de 2003	Retificação do Parecer CNE/CES 402/2002, que trata do credenciamento da Universidade Norte do Paraná, com sede na cidade de Londrina, no Estado do Paraná, para oferta do Curso Normal Superior, habilitação em Licenciatura para a Educação Infantil e Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, a distância.	Universidade Norte do Paraná (Unopar)
2003	Parecer CNE/CES nº 301, aprovado em 3 de dezembro de 2003.	Consulta sobre a pertinência da oferta do Curso Normal Superior – Fase II, no denominado “Sistema Presencial Conectado”, em diversas unidades da Federação, pela Universidade Norte do Paraná - Unopar.	Universidade Norte do Paraná (Unopar)
2005	Parecer CNE/CES nº 445, aprovado em 14 de dezembro de 2005	Solicitação de reconhecimento do Curso Normal Superior, licenciatura, Magistério para Séries Iniciais do Ensino Fundamental, na modalidade a distância, e renovação do credenciamento da Universidade Norte do Paraná para oferta de cursos superiores a distância.	Universidade Norte do Paraná (Unopar)
2011	Parecer CNE/CES nº 467, aprovado em 10 de novembro de 2011	Red credenciamento da Universidade Norte do Paraná (Unopar), com sede no Município de Londrina, no Estado do Paraná, para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.	Universidade Norte do Paraná (Unopar)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

Já nos registros da Unopar, diferentemente do que foi apresentado pela Associação Salgado de Oliveira, observa-se certa linearidade entre os atos normativos: primeiramente há o pedido de credenciamento, seguido pelo de autorização dos cursos, e mais recentemente, em 2011, o red credenciamento da instituição. Ao serem agrupados os atos normativos por IES, constata-se que algumas instituições carecem dessa linearidade de deliberações do CNE, conforme foi demonstrado para a Unopar. Essa mesma prática é observada também em uma IES pública credenciada no Governo FHC (1995-2002), a Universidade Federal do Pará (UFPA), que inicialmente encaminha um projeto, em seguida se credencia e posteriormente pede renovação do credenciamento, conforme o Quadro 21 sistematiza.

Quadro 21 - Pareceres relativos às solicitações da Universidade Federal do Pará

ANO	PARECER	ASSUNTO	IES
1998	Parecer CNE/CES nº 670, aprovado em 1º de outubro de 1998	Trata do processo de projeto encaminhado pela Universidade Federal do Pará – UFPA relativo ao “Programa Ensino da Matemática a Distância”, com vistas ao credenciamento daquela instituição para ministrar essa modalidade de ensino.	Universidade Federal do Pará (UFPA)
1998	Parecer CNE/CES nº 887/98, aprovado em 2 de dezembro de 1998	Credenciamento, pelo prazo de cinco anos, da Universidade Federal do Pará – UFPA, com sede em Fortaleza, Estado do Ceará, para desenvolver e implementar o "Programa de Ensino a Distância", autorizando o funcionamento dos cursos de Licenciaturas Plenas em Biologia, Física, Matemática e Química, nos termos do artigo 80, Lei 9.394, de 20/12/1996, e regulamentação correspondente.	Universidade Federal do Pará (UFPA)
2005	Parecer CNE/CES nº 46/2005, aprovado em 23 de fevereiro de 2005	Renovação do credenciamento institucional da Universidade Federal do Pará para a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância.	Universidade Federal do Pará (UFPA)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

Essa organização das solicitações de credenciamento e reconhecimentos de IES e de autorização e reconhecimento dos cursos, conforme apresentam os dados da Universidade Federal do Pará, não ocorreu em todas as instituições, no que diz respeito aos atos normativos investigados neste estudo. Isso ocasionou o agrupamento de algumas IES que possuíam apenas uma única solicitação de parecer, o que não permitiu a compreensão desse processo de credenciamento por meio dos atos normativos emitidos pelo CNE. Também fica a indagação a respeito da situação das IES que não têm outras solicitações para (re)credenciamento no que diz respeito à sua autenticidade e à validade dos cursos, pois normatizações como a Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, preveem a renovação desses credenciamentos periodicamente.

Assim, reforça-se aqui o entendimento de que deve haver uma coordenação entre os órgãos gestores da educação nacional para a avaliação e renovação de credenciamento em tempo hábil, para que assim as IES não fiquem irregulares. Ou, caso estejam regulares, que haja a coordenação e publicação dos dados de forma mais clara e linear, para não dar margem a dúvidas quanto ao credenciamento das IES e à autorização e reconhecimento de cursos, uma vez que o papel do CNE é deliberar sobre essas ações, conforme já mencionado.

O período que compreende o Governo Lula, conforme já apresentado, foi o que registrou o maior número de regulamentações para a EaD, e, curiosamente, também o que apresentou o maior número de IES credenciadas. Foram 49 instituições com mais de um registro de parecer e 100 instituições com um único registro de parecer, conforme mostrado na Figura 15. Dessas solicitações, 57 ocorreram no primeiro mandato do ex-presidente Lula, entre 2003 e 2006, e 43 no segundo mandato 2007 a 2010. Em 2007, a Resolução nº 1, de 8 de junho, informa em seu artigo 1º que os cursos de pós-graduação *lato sensu* que são ofertados por IES credenciadas não dependem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, porém, tal norma se aplica para cursos de especialização, e, em muitas dessas solicitações, por via de um único parecer, para a oferta de cursos de graduação.

As universidades com mais de um parecer registrado somaram 49 IES, das quais seis públicas e 43 privadas, com 39 registros de credenciamento inicial no primeiro mandato do Governo Lula, e outras dez no segundo mandato. Assim, o primeiro mandato do Governo Lula foi o que, em números quantitativos, mais credenciou IES para oferta de cursos EaD, porém, essas concessões foram dadas por apenas um único parecer.

Tal como ocorrido no período do Governo FHC (1995-2002), as IES credenciadas no Governo Lula não apresentaram linearidade em seus credenciamentos, pois há apenas um registro de credenciamento inicial, e não ocorrem outros posteriormente. Embora tenham mais de um registro, em geral três por cada IES, é comum encontrarem-se pareceres que inicialmente credenciam as IES e autorizam alguns cursos, porém, não a renovação deles.

O Quadro 22 a seguir traz o exemplo de uma IES privada, a Universidade Tiradentes, de Aracaju, que possui dois registros de solicitações: um para o credenciamento e outro para a autorização dos cursos a distância, ambos de 2006. Posteriormente a essa data, não há nenhum outro registro dessa instituição entre os pareceres do CNE, o que gera certa estranheza, visto que, em geral, a validade dos credenciamentos é de cinco anos, e é uma atribuição da CNE/CES o credenciamento periódico das IES. Os dados coletados, que apresentam várias IES sem novos credenciamentos, não permitem que se tenha uma visão mais exata dos processos de credenciamento e credenciamento de IES.

Quadro 22 - Pareceres relativos às solicitações da Universidade Tiradentes

ANO	PARECER	ASSUNTO	IES
2004	Parecer CNE/CES nº 21, aprovado em 28 de janeiro de 2004	Credenciamento institucional e autorização para o funcionamento de cursos a distância: especialização em Direito Educacional e especialização em Metodologia do Ensino a Distância; Programa Especial de Formação Pedagógica, graduação, licenciatura em Matemática e licenciatura em Letras-Português, a serem ministrados pela Universidade Tiradentes, com sede na cidade de Aracaju, no Estado de Sergipe.	Universidade Tiradentes
2006	Parecer CNE/CES nº 94, aprovado em 15 de março de 2006	Autorização para Universidade Tiradentes ofertar cursos superiores a distância em outras unidades da Federação, estabelecendo parcerias para instalação de polos para momentos presenciais.	Universidade Tiradentes

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

Nos dois últimos anos do primeiro mandato do Governo Lula foram editados os dois decretos que ainda estão em vigor para a EaD: o Decreto nº 5.622/2005, que regulamenta o artigo nº 80 da LDB e dá alguns direcionamentos para a modalidade, e o Decreto nº 5.773/2006, que traz as instruções para os cursos superiores no Brasil e suas respectivas IES. Essa última regulamentação pode ter, de certo modo, barrado o crescimento desenfreado de credenciamento de IES durante o segundo mandato de Lula, mas, mesmo com esse ritmo menor, ainda era grande o credenciamento, graças ao investimento de seu governo na educação superior, conforme afirma Ferreira (2012).

Quanto ao credenciamento de IES, durante o primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014), em que houve um crescimento comparativamente igual ao do primeiro e segundo mandatos do Governo de Lula (2003-2010), foram credenciadas 54 novas IES, sendo uma pública e 53 privadas. Esse fato comprova a afirmativa de Ferreira (2012), quando aponta a tendência de continuidade da orientação política do Governo Dilma em relação ao seu antecessor, Lula. É no Governo Dilma (2011-2014) que esta pesquisa constatou o maior número de IES com um único registro de parecer do CNE: 51 com apenas um registro, e três IES com dois registros de parecer. A Faculdade Politécnica de Uberlândia (MG) teve seu credenciamento cancelado, e, apesar de ter entrado com recurso, o CNE manteve o posicionamento da SEED, conforme apresenta o Quadro 23.

Quadro 23 - Pareceres relativos às solicitações da Faculdade Politécnica de Uberlândia (MG)

ANO	PARECER	ASSUNTO	IES
2012	Parecer CNE/CES nº 61, aprovado em 15 de fevereiro de 2012	Credenciamento institucional da Faculdade Politécnica de Uberlândia, com sede no Município de Uberlândia, no Estado de Minas Gerais, para oferta de cursos superiores na modalidade a distância.	Faculdade Politécnica de Uberlândia (MG)
2012	Parecer CNE/CES nº 138, aprovado em 8 de março de 2012	Recurso contra decisão da Secretaria de Educação a Distância, que, por meio da Portaria nº 15/2011, indeferiu a autorização do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, na modalidade à distância, pleiteado pela Faculdade Politécnica de Uberlândia.	Faculdade Politécnica de Uberlândia (MG)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

Já o Quadro 24, representa uma IES que solicitou, por meio de um único parecer o credenciamento institucional e autorização de um curso de especialização. Porém, a limitação temporal do primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014) não nos permite tecer novas análises, uma vez que a autorização dos cursos, conforme está posto nos pareceres, tem um prazo médio de quatro a cinco anos.

Quadro 24 – Parecer referente à solicitação de oferta do Centro Universitário Adventista de São Paulo

ANO	PARECER	ASSUNTO	IES
2011	Parecer CNE/CES nº 359/2011, aprovado em 1º de setembro de 2011	Credenciamento Institucional do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP), com sede no Município de São Paulo, Estado de São Paulo, para oferta de cursos de Pós-Graduação lato sensu na modalidade a distância.	Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP)

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados coletados na página eletrônica do CNE.

A partir da leitura e organização dos pareceres da CNE/CES emitidos entre 1995 e 2014, para a educação superior a distância, é perceptível a função do conselho, na figura da câmara de educação superior, como um órgão deliberativo para os assuntos de interesse das IES, pois as demais funções do órgão, como as de assessoramento e consultoria, parecem ficar em segundo plano.

No último ano do primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014), é possível perceber que o CNE retoma experiências do CFE, visíveis em seus atos normativos, ao conclamar a comunidade para uma audiência pública, realizada em 7 de novembro de 2014, na sede do CNE em Brasília-DF, para o estudo e discussão de uma proposta de criação de diretrizes para a educação superior a distância no país. A futura aprovação dessas diretrizes permitirá que as IES

tenham mais um instrumento norteador da organização institucional para oferta da EaD no país, o que se torna um desafio, visto que, conforme já mencionado, o processo de criação de uma política pública envolve múltiplos atores, interesses e disputas. Esse pode ser, inclusive, tema para próximas pesquisas, uma vez que esse não foi o foco deste estudo.

Em resumo, analisando a atuação do CNE, tendo por base as suas funções previstas na Lei nº 9.131/1995 e no seu regimento interno e agrupadas aqui em duas unidades de análise, é possível constatar que o conselho tende a traçar um caminho de continuidade do modelo de atuação do CFE quando próximo de sua extinção. Essa continuidade de atuação pode ser comprovada pelo fato de que uma das primeiras medidas realizadas pelo CNE, durante o Governo FHC, foi traçar normas para a oferta de cursos de especialização, com destaque para a Resolução nº 1/2001, que sofreu alterações em alguns artigos em 2007.

A problemática presente nos atos normativos do CNE publicados durante o Governo Lula – analisados aqui na unidade de análise “direcionamento gerais para as IES” – foram principalmente questões voltadas para a normatização de cursos de pós-graduação e diretrizes para o credenciamento e avaliação das IES. Essa discussão que permeia os dados sobre o credenciamento das IES foca-se na expansão da EaD por meio das instituições privadas. Uma hipótese para o aumento desses atos normativos, descritos neste subitem, pode ser o aumento das solicitações de credenciamento para oferta de cursos superiores a distância, que foi sete vezes maior do que no governo anterior, de FHC, mesclando-se entre graduação ou pós-graduação. Esse crescimento, conforme mencionado, se mantém no Governo Dilma.

Durante os três governos aqui analisados, foram credenciadas 42 IES públicas, enquanto o número de IES privadas foi de 190, ou seja, um percentual aproximadamente 450% superior. Esses dados reafirmam as discussões de que a EaD tem crescido por meio da iniciativa privada, e esse crescimento parece só ter se fortalecido. Considerando-se que o CNE atua subordinado ao MEC, o crescimento do credenciamento de instituições privadas parece ser uma decisão acatada pelo próprio governo. E, por fim, a função deliberativa do CNE sobre o funcionamento das IES permite intuir que a maior demanda hoje pela manifestação do conselho seja relativa ao credenciamento e reconhecimento das IES, à autorização e ao reconhecimento dos cursos.

A atuação do CFE e do CNE, por meio de seus atos normativos, descritos ao longo deste capítulo, apontam discussões entre as funções previstas por lei e pelo regimento interno de cada conselho e o desenvolvimento de seus atos normativos. Em paralelo, observando a atuação do CFE e do CNE, constata-se que o primeiro esteve mais presente, embora tenha atuado sem que houvesse outras políticas de regulamentação da EaD. No período de 1960 até o início de 1990, o CFE constituiu comissões para o estudo da modalidade e aprovou planos de

curso de especialização a distância, acompanhando as primeiras experiências dos cursos de especialização do projeto piloto da Capes nos anos de 1989 e 1990, atendendo às solicitações de ofertas de cursos de especialização a distância por meio da iniciativa privada.

Atuar em um momento em que já existe uma legislação destinada a regulamentar a EaD pode ter ocasionado certa ausência, por parte do CNE, na apresentação de pareceres decorrentes das discussões e estudos internos sobre a modalidade. Muito embora lhe caiba propor soluções ao MEC, oficialmente essa é uma função da CES, constante no regimento interno do CNE, no artigo 5º alínea I. Porém, as proposições do CFE são mais expressas no que diz respeito à sua atuação nas discussões que permearam a tentativa de criação da universidade aberta entre 1970 e 1980. Propor medidas para a expansão da educação nacional era função do CFE, descrita tanto na LDB Lei nº 4.024/1961, artigo 7º, como no regimento interno do conselho, no artigo 3º, e isso ocasionou a emissão de atos normativos das comissões formadas para o estudo da modalidade no período. Porém, na atuação do CNE, essas comissões não tiveram a visibilidade de seus trabalhos em atos normativos publicados pelo CNE.

Na atuação do CNE, mediante a presença da legislação e regulamentação da EaD, foi percebida que elas orientaram, de certa forma, as atividades que o conselho desenvolveu, embora esteja previsto, na Lei nº 9.131/1995 e no seu regimento interno, que a CES deve utilizar a legislação referente à educação em vigor para suas deliberações. Para Cury (2006), um conselheiro é um intérprete da legislação, em busca da garantia da aplicabilidade dela. Porém, no caso da atuação do CFE, não havia regulamentações específicas para a EaD, tornando, assim, possível o uso da modalidade em cursos de especialização.

Já atualmente, o CNE mostra-se como um órgão com maior percentual de normatizações e atendimento das demandas, que lhe chegam de forma imediata, do que no período de atuação do CFE, quando o número de IES era bem menor, o que possivelmente possibilitava a atuação mais forte desse conselho por meio de outros atos normativos. Não se entende, aqui, que a função do CNE seja apenas a de regular e controlar as IES, mas sim de compromisso de garantir a educação de maneira legal, qualitativa e democrática. Quanto aos direcionamentos gerais para as IES, as atividades do CNE parecem também atender aos questionamentos mais urgentes e comuns dessas instituições, não havendo indicações sugestivas em prol da melhoria das atividades educacionais, atividade essa que é lhe é atribuída por seu regimento interno.

Com base nos atos normativos aqui estudados, a atuação do CNE tem se assemelhado à do próprio CFE no início da década de 1990, quando teve início a oferta de cursos superiores a distância. O número de conselheiros do CNE ainda permanece o mesmo da época do CFE,

porém, as demandas atuais são maiores, como também maior é número de instituições e de cursos, e, embora o regimento interno apresente que o CNE goze de um apoio técnico, não foi encontrado nos documentos o número de pessoas disponíveis para esse serviço.

É preciso, portanto, observar qual a influência das instituições privadas na formulação das políticas públicas, pois as políticas educacionais, de um modo geral, têm favorecido a sua expansão, visto que a Lei nº 9.131/1995 afirma que a escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo presidente da República, mediante indicações de entidades da sociedade civil.

A iniciativa privada não ganhou força sozinha, pois ela permeia os caminhos da EaD desde o século passado, com as primeiras experiências de educação superior a distância autorizadas pelo CFE. Porém, Dourado (2008) afirma que após 2002 o crescimento das IES privadas tornou-se mais desenfreado, não só no que diz respeito ao número de credenciamentos como também ao de matrículas. Assim, parece que as IES públicas não têm tido a mesma força para institucionalizar seus cursos superiores a distância.

A atuação da UAB é um caminho importante, conforme afirma Giolo (2010), pois, de certo modo, é uma forma de a esfera pública coordenar e orientar a educação superior a distância. Porém, entende-se neste estudo que a UAB, desde o início das tentativas para sua criação, tem sido um agente paralelo às outras formas de tentativas de institucionalização da EaD na educação superior, pela própria forma como foi instaurada no Brasil, por meio de sistema, e não de instituição, conforme afirma Santos (2008). A EaD é instalada dentro das IES públicas por meio da UAB, porém, parece não fazer parte da universidade em si, pois esta parece hospedar o sistema, o que se torna um descaminho para a institucionalização da modalidade no país. Essa afirmação ancora-se, no entanto, na ressalva feita por Lima, Faria e Desiderio (2013) de que o que é realizado pelas IES públicas é igualmente copiado pelas IES privadas, ou seja, a institucionalização da EaD precisa ser uma realidade bem fundamentada, com clareza de que educação a distância se quer ter.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por finalidade analisar em que medida os atos normativos do Conselho Federal de Educação (CFE), durante o período de 1962 a 1994, e do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 1995 a 2014, contribuíram para a constituição e o desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil. Para tanto, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental, norteados pela problematização: em que medida a atuação do Conselho Federal de Educação (CFE) de 1962 a 1994 e do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 1995 a 2014 por meio de seus atos normativos contribuíram para a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil?

No Capítulo 1 são analisados os fundamentos que este estudo advoga para a EaD, reconhecendo-a, primordialmente, como educação. De início, é apresentada a trajetória histórica da EaD, seguida pela análise das principais ações e programas públicos voltados para educação superior a distância nos governos de FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e primeiro mandato do presidente Dilma (2011-2014). Fechando o capítulo, são apresentados os dados quantitativos das IES que ofertaram cursos superiores a distância em cada um desses três governos, e que indicam um aumento do número de instituições públicas e privadas nesse período, assim como um número elevado de matrículas nas instituições privadas.

A construção do Capítulo 1, que envolve a temática da educação a distância, instiga múltiplos olhares. Há mais de um século, a EaD permeia a educação brasileira, e os primeiros cursos a distância no Brasil foram realizados mediante a distribuição de material impresso, o que é uma característica da primeira geração de EaD, classificação de Moore e Kearsley (2007). Porém, o reconhecimento da EaD como prática educacional teve início há 19 anos, com a LDB Lei nº 9.394/1996, quando o país, segundo Lima (2013), já poderia estar vivendo a quarta geração da EaD da educação superior a distância.

Apesar de ter havido outros instrumentos legais regulatórios da EaD, tais como o Decreto nº 5.622/2005 e o Decreto nº 5.773/2006, as políticas para a modalidade ainda refletem, conforme afirma Lima (2014a), a ausência de linearidade e organicidade, e até mesmo de esclarecimento sobre o tipo de educação a distância que se almeja. Diante dessa afirmativa, a EaD, embora venha sendo usada em larga escala na educação superior, ainda está em construção, seja por meio das políticas de regulamentação, seja por meio dos profissionais que estão tecendo a sua história no país. Assim, é inevitável que surjam indagações, tais como: que tipo de EaD a sociedade espera? Qual EaD está sendo construída? Qual EaD o Estado que ofertar? Ou são os governos que estão construindo a EaD? Essas perguntas instigam a continuar

pesquisando, refletindo e discutindo sobre a EaD como prática pedagógica que não pode ser dissociada das políticas que lhe são destinadas. Só assim poderemos contribuir para a construção de uma EaD que venha a ser ofertada com qualidade nos âmbitos políticos e pedagógicos, promovendo uma formação humana mais crítica e voltada para a autonomia dos sujeitos.

No Capítulo 2, foram discutidos os conceitos de Estado, governo e políticas públicas que nortearam este estudo, destacando-se os elementos do ciclo da política, em virtude de compreender as fases de formação da agenda política e formulação das políticas públicas. Nesse capítulo também se descreve a trajetória dos conselhos de educação no Brasil, com enfoque ao CNE e ao CFE, e tendo como base suas leis de criação e seus regimentos internos, documentos que nortearam a análise de seus atos normativos.

Um dos suportes teóricos desse capítulo foram os estudos de Capella (2007) sobre o modelo Múltiplos Fluxos, em que explica o processo de formação da agenda, composta por três processos: o problema, a busca de soluções e a política pública propriamente. Segundo o autor, existe a fase em que são discutidas as possíveis soluções para o problema, momento que envolve a participação de especialistas no assunto. Se uma das funções tanto do CFE quanto do CNE é a de propor ao MEC medidas para o aperfeiçoamento da EaD, é válido supor que haveria espaço para a participação desses conselhos. Assim, como também na fase de formulação, conforme descrito por Howlett, Ramsesh e Perl (2013), há o momento de diálogo entre os atores políticos. Portanto, neste estudo, compreende-se que a função do CFE e do CNE é a de contribuir com propostas a partir da análise de problemas da educação, que poderiam, sim, ser utilizadas nas etapas que aqui mencionamos.

O Capítulo 2 também apresenta a estrutura gestora da educação nacional que se estruturou a partir da Constituição Federal de 1988, sendo posteriormente reafirmada pela LDB Lei nº 9.394/1996. Nesse período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição da LDB Lei nº 9.394/1996 ocorreu a extinção do CFE e a criação do atual CNE, e, por isso, o capítulo também traz o histórico dos conselhos educacionais no Brasil, alicerçado nos estudos teóricos de Bordignon (2010) e Cury (2006, 2011) visando compreender a atuação desses órgãos.

A partir dos instrumentos legais de criação do CFE e do CNE, foi possível observar a atuação de cada um deles, tendo em vista terem sido criados para apresentar propostas e sugestões ao MEC sobre questões relativas à educação nacional, muito embora nenhum deles tenha tido autonomia para efetivar qualquer decisão, pois todas elas tinham de ser validadas pelo ministério.

O reflexo de algumas das funções do CFE e do CNE foi percebido a partir da construção do Capítulo 3, cujo objetivo foi apresentar os atos normativos do CFE e CNE e sua relação com a constituição e desenvolvimento da educação superior a distância. As contribuições do CFE e do CNE são discriminadas a seguir.

#### **a) Contribuições CFE**

Conforme apresentado no Capítulo 1 e retomado aqui nas conclusões, a primeira vez que a EaD é citada em um texto oficial foi na LDB Lei nº 9.393/1996, porém, os dados permitem inferir que a normatização da EaD na educação superior foi feita pelo MEC, desde a década de 1970, quando tiveram início as primeiras tentativas de instituição de uma universidade aberta no país. Os dados demonstram que as comissões do CFE tiveram forças para barrar a criação de uma universidade aberta de maneira aligeira, ou por meio da iniciativa privada, o que se configura com uma contribuição do conselho para a modalidade, visto que, caso a instituição tivesse sido criada naquele momento histórico, ditatorial e privatista, o destino da EaD na educação superior poderia ter sido de vasta expansão por meio da iniciativa privada, com repercussão nos cursos a distância que vão de encontro com a forma como a modalidade é aqui defendida.

As decisões das comissões formadas pelo CFE, para o estudo de questões relativas à EaD, de certa forma frearam a disseminação de cursos a distância sem uma regulamentação específica. Apesar disso, a partir da década de 1980, as instituições públicas e privadas, por meio de cursos de especialização, retomaram as solicitações de autorização no CFE para a oferta de cursos a distância. O que assusta é que a iniciativa privada, principalmente em 1989, avança na oferta desses cursos, o que revela que a iniciativa privada tem muito interesse na modalidade.

Se observada a atuação do CFE, por meio de seus atos normativos, nota-se que o conselho parece assumir dois posicionamentos para EaD, pois até o início da década de 1980 revela um posicionamento mais estatal, inclusive não sendo favorável à criação de uma universidade aberta, por falta de regulamentações específicas e formação de profissionais qualificados para atuar na modalidade, além de manter as demais experiências de cursos superiores, especialmente de especialização, sob a responsabilidade da esfera pública. Porém no fim da década de 1980 e início da década de 1990, as medidas tomadas pelo CFE são completamente diferentes, tendendo a atuar orientado pelas premissas do neoliberalismo, e encerrando sua atuação com a autorização para a oferta de diversos cursos de especialização a distância por IES privadas.

Essa disparidade de posicionamentos permite perceber que o CFE sofreu influência direta da política de governo do período, bem como das pressões das instituições privadas, configurando-se assim como um órgão de governo. Tal fato instiga a realização de novos estudos e pesquisas acerca de quais forças políticas influenciaram a mudança de comportamento do CFE. Nesta pesquisa, constata-se a tendência neoliberal que se instaurava nas ações governamentais do período, e que se refletiram na atuação do CFE, por se tratar de um órgão componente da estrutura gestora da educação. Contudo, não foi possível perceber diretamente quais grupos interferiram em suas decisões.

#### **b) Contribuições CNE**

O CNE foi criado em substituição ao CFE, e, inicialmente, uma de suas perdas em relação à autonomia de seus atos normativos, é a dependência total do MEC para a homologação de suas ações. Dessa maneira, conclui-se que os atos normativos do CNE que se tornam públicos são aqueles desejáveis pelo MEC. Ao ser criado pela Lei nº 9.131/1995, o CNE teve suas funções bem definidas e determinadas: órgão normativo e de consulta e assessoramento do MEC. Porém, também são atividades do CNE, segundo a Lei nº 9.131/1995 e o regimento interno, fazer o diagnóstico dos problemas relativos à educação, para deliberar sobre medidas visando o aperfeiçoamento dos sistemas de ensino, muito embora a aprovação dessas medidas dependa do MEC, o que, de certa forma, tende a limitar sua atuação, assim como sua visibilidade perante a sociedade.

Há uma proximidade entre a criação do CNE e o reconhecimento da EaD como modalidade pela LDB Lei nº 9.394/1996, o que pode ter ocasionado um esfriamento das contribuições e manifestações públicas do conselho, por meio das indicações e pareceres que trouxessem sugestões para a melhoria e ampliação da modalidade, conforme foi possível perceber na atuação do CFE.

Na primeira unidade de análise do CNE, ficou notória a atuação do CNE para direcionamentos gerais da EaD, apesar de ter sido constatado que algumas resoluções e alguns pareceres restringiram-se à indicação de quais eram as atividades que cabem às IES, bem como ao credenciamento, recredenciamento, autorização e reconhecimento dos cursos, e aprovação de diretrizes. Essas incumbências, de certa forma, são consideradas como contribuições para o desenvolvimento da EaD, e têm respaldo na legislação, por exemplo, na Resolução nº 1/2001, que sofreu alterações pela Resolução nº 1/2007, que dá direcionamento para o funcionamento de cursos de pós-graduação, em nível de especialização. Assim como exemplificado no Parecer CNE/CES nº 195/2007 e no Parecer CNE/CES nº 197/2007, posteriores ao Decreto nº

5.773/2006, o CNE traz direcionamentos gerais para a regulação de cursos superiores. Diferentemente, das sugestões apresentadas pelo CFE, essa prática só vem ocorrendo, agora, novamente, com a convocação para audiências públicas sobre a EaD, na sede do CNE.

Destaca-se também, nos atos do CNE, a aprovação de DCN de cursos superiores que não faziam menção às atividades de EaD, visto que todas foram aprovadas depois da entrada em vigência da LDB Lei nº 9.394/1996, que reconhece a modalidade a distância como prática educacional em todos os níveis e modalidade de ensino. Essa ausência da EaD em todas as DCN remete ainda à falta de clareza sobre a EaD como modalidade de educação, antes de qualquer outra diferenciação da modalidade presencial.

A segunda unidade de análise destinada aos atos normativos CNE demonstra que os pareceres expressam muito mais o exercício de sua função de deliberar sobre o funcionamento das IES, por meio dos credenciamentos e recredenciamentos das mesmas, as diretrizes curriculares e a autorização dos cursos, do que das demais funções previstas na lei de sua criação e em seu regimento interno. Embora essa prática seja importante para assegurar legalmente as IES e os cursos, a atuação do CNE está muito mais assentada em leis e decretos em vigor, manifestando-se a partir delas, do que de fato na formação da agenda política e formulação de políticas, que são igualmente atividades importantes para o estabelecimento de diretrizes para a atuação das IES. Também ressaltamos que, por mais que a maioria dos atos normativos do CNE estejam destinados ao funcionamento das IES, e, conseqüentemente de seus cursos ofertados, os dados não apresentam linearidade, pois, há IES sem renovação de credenciamentos publicados por meio dos atos normativos do CNE, portanto, deixando brechas para dúvidas quanto as mesmas.

Comparando-se o CFE ao CNE, percebe-se a ausência da publicação de documentos outrora publicados pelo CFE, como as indicações e os pareceres relativos aos estudos das comissões. Esperava-se, por meio deste estudo, constatar que o CFE e o CNE contribuíssem diretamente para a formulação de políticas de educação superior; porém, a contribuição dos dois conselhos restringiu-se a atividades isoladas, com maior ênfase para o CFE. A atuação do CNE tem sido a de assegurar o que está previsto na legislação para a educação, manifestando-se, portanto, apenas acerca de alguns complementos a elas, com alguns pareceres e resoluções.

Esperava-se igualmente uma postura mais atuante desses conselhos nas fases de formação da agenda e formulação das políticas, nos estágios que compreendem a proposição de soluções e o estabelecimento de diálogos sobre um problema, pois, partia-se da premissa de que um conselho é um órgão que visa à escuta e à deliberação, ou seja, esperava-se que ouvissem e se pronunciassem a favor da sociedade, constituindo-se, portanto, como a voz social

nas fases que envolvem as tomadas de decisão política, com divulgação e disponibilização no site do órgão de registro desse tipo de ação. Talvez esse seja o caminho para uma nova pesquisa, para a observação da atuação prática do CNE, e que não fique restrita aos dados documentais aqui descritos, pois esses são insuficientes para uma conclusão mais assertiva sobre se o CNE tem ou não uma postura de escuta, e se tem, quem é ouvido, ou seja, observar o comportamento do conselho como instituição pública.

Os dados documentais, embora tenham trazido excelentes descobertas, sobretudo os dados coletados nas publicações da revista *Documenta*, são restritos, e em muitos casos até não lineares, o que trouxe algumas lacunas para este trabalho. Por exemplo, pelo confronto dos atos normativos do CNE e os do Censo da Educação Superior, o que mais uma vez traz à tona a ausência de coordenação entre as ações e as políticas para EaD no país.

Constata-se que, embora já exista grande número de experiências de cursos superiores a distância, as regulamentações disponíveis ainda não demonstram com clareza qual EaD deva ser institucionalizada no país. A “descoordenação” das regulamentações, aqui ressaltadas as da EaD, permite perceber que a estrutura gestora pública e as instituições que compõem a educação nacional não estão em consonância e, portanto, não configuram um sistema nacional de educação. As ações implementadas não são realizadas em conjunto, ocorrendo em desacordo com o que versa o ciclo da política pública, que prevê uma consonância entre aquilo que se deseja fazer, o que se formula e o que se implementa, e em consequência, são apresentados os resultados a partir das fases de monitoramento e avaliação.

Acredita-se que um sistema nacional de educação só possa ser instituído mediante a compreensão do trabalho conjunto das partes que o constituem, em destaque a EaD. Portanto, encerra-se este estudo deixando aqui um apelo: para que tenhamos uma educação presencial ou a distância, é necessário haver uma integração entre as entidades que fazem a educação nacional, para que, assim, tenhamos um sistema nacional de educação atuando em conjunto para o aperfeiçoamento da educação. Unindo ideais, respeitando as ideologias e construindo uma educação mais democrática, participativa, poderá ser proporcionada uma visão crítica e emancipatória do ser humano.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. São Paulo: Xamã, 2007.

AKKARI, Abdeljalil. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

ALONSO, Kátia Morosov. A educação a distância no Brasil: a busca de identidade. In: PRETI, Oreste (Org.). *Educação a distância*. Inícios e indícios de um percurso. Cuiabá: EDufmt, 1996.

\_\_\_\_\_. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/14.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Educação a Distância e seus Referenciais de Qualidade: sobre padrões e equalização da oferta. In: RODRIGUES, Cleide Aparecida Carvalho; CARVALHO, Rose Mary Almas de. (orgs.) *Educação a Distância: teorias e práticas*. Goiânia: Ed. da PUC-Goiás, 2011.

\_\_\_\_\_. A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração. *Educar em Revista*, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/nspe4/0101-4358-er-esp-04-00037.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

ALVES-MAZZOTTI, A, J. ; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. *Etnografia da prática escolar*. Campinas, SP: Papirus, 1995.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*. Campinas, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12923.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BELLONI, Maria Luiza. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação e Sociedade*. Ano XXIII, n. 78, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a08v2378.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é educação*. 24. ed., São Paulo: Brasiliense, 1989. (Coleção Primeiros Passos)

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado, 1988

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Portaria CNE nº 60, de 21 de fevereiro de 1962. Aprova normas provisórias do Conselho Federal de Educação. *Documenta*. n. 1, 1962.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Decreto nº 52.617, de 7 de outubro de 1963. Aprova o Regimento do Conselho Federal de Educação. *Documenta*. Súmula 1, 1964.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Decreto nº 54.217, de 28 de agosto de 1964. Modifica o Regimento do Conselho Federal de Educação. *Documenta*. n. 30, 1964.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Decreto nº 59.867, de 26 de dezembro de 1966. Aprova o Regimento do Conselho Federal de Educação. *Documenta*. n. 64, 1966.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 70, de 7 de agosto de 1970. O papel do Conselho Federal de Educação no processo de planejamento educacional. *Documenta*. n. 116, 1970.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 2.780, de 6 de setembro de 1974. Dar parecer sobre o projeto de Lei nº 1.878/1974. *Documenta*. n. 166, 1974.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 891, de 7 de agosto de 1980. Apreciação de projeto piloto da Capes para oferta de curso pós-graduação (lato sensu). *Documenta*. n. 237, 1980.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 469, de 3 de setembro de 1982. Prorrogação de prazo para desenvolver, em caráter experimental, o Projeto Piloto do Ensino Tutorial a Distância, outrora aprovado por meio da Indicação nº 4/80. *Documenta*. n. 262, 1982.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 543, de 10 de novembro de 1982. Autorização para cursos de especialização em Tecnologia Educacional, por Tutoria a Distância, da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional. *Documenta*. n. 264, 1982.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 295, de 10 de junho de 1985. Aprecia relatório final de avaliação do projeto piloto de cursos de pós-graduação lato sensu de Ensino Tutorial a distância. *Documenta*. n. 294, 1985.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 225, de 15 de março de 1988. Universidade de Brasília solicita autorização para oferta de curso de pós-graduação (lato sensu), em parceria com Associação dos Assistentes Sociais Pesquisadores da Amazônia, em Belém. *Documenta*. n. 327, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 530, de 8 de agosto de 1986. Requerimento 479/86, de autoria do Deputado Clark Platon, contendo pedido de informações sobre a universidade aberta. *Documenta*. n. 308, 1986.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Indicação nº 18, de 3 de dezembro de 1986. Propõe ser criada um comissão para estudar as virtualidades do ensino por correspondência e técnicas correlatas com vistas a seu aproveitamento na universidade aberta. *Documenta*. n. 319, 1987.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 1.382 de 21 de dezembro de 1988. Universidade Federal da Paraíba solicita autorização para oferta de curso de pós-graduação por “tutoramento a distância”, em parceria com a Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior. *Documenta*. n. 336, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Portaria CNE nº 56, 5 de outubro de 1987. In: \_\_\_\_\_. ENSINO A DISTÂNCIA UMA OPÇÃO: uma proposta do Conselho Federal de Educação. CERED, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 263, de 17 de março de 1988. Apresenta discussões sobre estudos da Indicação nº 18/1986. In: \_\_\_\_\_. ENSINO A DISTÂNCIA UMA OPÇÃO: uma proposta do Conselho Federal de Educação. CERED, 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Indicação nº 5, de 13 de março de 1989. Propõe a concretização das linhas contidas no documento “Por uma Política Nacional Aberta e a Distância”. *Documenta*. n. 339, 1989.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer CFE/CESu nº 630, de 2 de agosto de 1989. Oferta de curso de pós-graduação lato sensu pelo sistema de ensino semidireto: Projeto Novo Saber, ministrado pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 344, 1989.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer CFE/CESu nº 833, de 5 de outubro de 1989. Plano operacional do curso de pós-graduação lato sensu em Educação nos termos do Parecer nº 630/89, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 346, 1989.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer CFE/CESu nº 1.091, de 07 de outubro de 1989. Apreciação do Projeto Novo Saber para o funcionamento do curso de pós-graduação lato sensu em Educação Física Escolar, ministrado pelo sistema de ensino semidireto, pelas Faculdades Integradas de São Gonçalo (RJ), mantidas pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura. *Documenta*. n. 348, 1989.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer CFE/CESu nº 431, de 11 de maio de 1989. Consulta sobre alternativas para regulamentação e complementação de estudos do curso de Fisioterapia, programado a distância, ministrado pela Universidade Regional do Nordeste. *Documenta*. n. 341, 1989.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 595, de 5 de julho de 1990. Apreciação da Indicação nº5/1989. *Documenta*. n. 355, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 123, de 26 de janeiro de 1990. Plano Operacional do curso de pós-graduação lato sensu em Supervisão Escolar e Administração, por meio do sistema semidireto de ensino, pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 349, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 197, de 14 de fevereiro de 1990. Autorização do Projeto Novo Saber dos cursos de pós-graduação lato sensu em gerência empresarial e

administração financeira, através do ensino semidireto, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 350, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 485, de 10 de maio de 1990. Plano de cursos de pós-graduação lato sensu em Métodos e Técnicas de Ensino e Formação Socioeconômica do Brasil, do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura – RJ, através do ensino semidireto. *Documenta*. n. 353, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 713, de 13 de setembro de 1990. Apreciação do primeiro relatório dos cursos de pós-graduação lato sensu do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 357, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 801, de 11 de outubro de 1990. Plano do curso de pós-graduação lato sensu em Biologia, por meio do ensino semidireto da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 358, 1990.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 49, de 31 de janeiro de 1991. Solicitação para aprovação do Projeto UNIGRANRIO, destinado à oferta de curso lato sensu pelo ensino semidireto. *Documenta*. n. 361, 1991.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 175, de 14 de março de 1991. Segundo relatório de cursos de pós-graduação lato sensu do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 363, 1991.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer 177, de 14 de março de 1991. Autorização de cursos de pós-graduação lato sensu pelo Sistema de Ensino Semidireto, nas áreas de Letras e Pedagogia, do projeto UNIGRANRIO, pela Associação Fluminense de Educação do Rio de Janeiro. *Documenta*. n.363, 1991.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 261, de 03 de junho de 1991. Oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, em orientação educacional, pelo sistema de ensino semidireto, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 366, 1991.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 240, de 02 de abril de 1992. Apreciação do terceiro e quarto relatório dos cursos de pós-graduação lato sensu do Projeto Novo Saber, da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 376, 1992.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 533, de 8 de junho de 1994. Consulta sobre a validade da autorização dos cursos de pós-graduação ministrados pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura em Minas Gerais. *Documenta*. n. 401, 1994.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Parecer nº 43, de 02 de fevereiro de 1994. Autorização para funcionamento de cursos a distância a serem ministrados pelas Faculdades Integradas Castelo Branco do Rio de Janeiro. *Documenta*. n. 396, 1994.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Indicação nº 6, de 8 de julho de 1996. Sugere Políticas e Estratégias para implantação de um Sistema Nacional de Educação Aberta e a Distância. *Documenta*. n. 419, 1996.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Educação. Documenta 40 Anos. *Documenta*, n. 487, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Transfere as atribuições do CFE para o CNE, a partir de alterações nos dispositivos da Lei nº 4.024/1961, e da Lei nº 5.540/1968, que, além de outras disposições, propõe a criação de uma comissão especial para, junto com o MEC, cuidar dos assuntos administrativos do CNE até a sua instalação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/661.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 711, de 17 de novembro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de novembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. *Documenta*. n. 406, 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/711.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 765, de 16 de dezembro de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/765.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 830, de 13 de janeiro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/830.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 891, de 14 de fevereiro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/891.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 938, de 16 de março de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/938.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 967, de 12 de abril de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/967.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/967.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 992, de 11 de maio de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/992.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/992.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.018, de 8 de junho de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/1018.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1018.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.041, de 29 de junho de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/1041.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1041.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.067, de 28 de julho de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/1067.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1067.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.094, de 28 de agosto de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/1094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1094.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.126, de 26 de setembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/1126.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/1126.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Medida Provisória nº 1.159, de 26 de outubro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1159.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 511, de 27 de setembro de 1988. Cria grupo de trabalho para elaborar Política de Educação a distância. Documenta. n. 334, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 1.917 de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1917.htm)>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LBD (Lei nº 9.394/1996). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: maio nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 1.306, de 02 de setembro de 1999. Dispõe sobre o Regimento Interno CNE. 1999. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=1529-regimento-interno-cne-1&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1529-regimento-interno-cne-1&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação – Ano 1995, 2002, 2003, 2010, 2011, 2013*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior – Dados preliminares. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Cria o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). 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: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 5.773, de 9 maio de 2006. Trata das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior. 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: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria Normativa (MEC) nº 2, de 10 de janeiro de 2007, trata da regulação e avaliação dos cursos superiores ofertados na modalidade a distância. Disponível: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>>. Acesso: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Censo da Educação Superior e a evolução do Fundo de Financiamento Estudantil*. Inep: Foz do Iguaçu, 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/encontro\\_nacional/2013/palestra\\_censo\\_educacao\\_superior\\_evolucao\\_do\\_fundo\\_de\\_financiamento\\_estudantil.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/encontro_nacional/2013/palestra_censo_educacao_superior_evolucao_do_fundo_de_financiamento_estudantil.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 1, de 26 de fevereiro de 1997. Fixa condições para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras no Brasil, nas modalidades semipresenciais ou a distância. (Revogada). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces01\\_97.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces01_97.pdf)>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, altera artigos do Decreto nº 5.622/2005 e do Decreto nº 5.773/2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/decreto/D6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/decreto/D6303.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, cria a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, a partir de programas de formação inicial e continuada na modalidade a distância. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Extingue da SEED. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011. Criação do Programa Ciência Sem Fronteiras. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 1.466, de 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <[http://isf.mec.gov.br/ingles/images/pdf/portaria\\_normativa\\_25\\_2013.pdf](http://isf.mec.gov.br/ingles/images/pdf/portaria_normativa_25_2013.pdf)>. Acesso: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Cria o PRONATEC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm)>. Acesso: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação presenciais e a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 142, 31 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 199/2002, aprovado em 5 de junho de 2002. Aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação Parecer CNE/CES nº 157/2003, aprovado em 9 de julho de 2003. Ampliação de vagas de mestrado mediante videoconferências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação Parecer CNE/CES nº 263/2006, de 9 de novembro de 2006. Altera os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização, em cursos a distância e presenciais. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 195/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007. Diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para credenciamento de Instituições de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, nos termos do art. 6º, do Decreto nº 5.773/2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 197/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007. Instrumentos de avaliação para credenciamento de Instituições de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 10, de 4 de outubro de 2007. Dispõe sobre normas e procedimentos para o credenciamento e o reconhecimento de Centros Universitários. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 66/2008, aprovado em 13 de março de 2008. Diretrizes para credenciamento de novas Instituições de Educação Superior e de credenciamento institucional para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 5, de 25 de setembro de 2008. Estabelece normas para o credenciamento especial de Instituições não Educacionais para oferta de cursos de pós-graduação de especialização. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 238/2009, aprovado em 7 de agosto de 2009. Dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não-educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização, e apresenta disposições transitórias. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 18/2010, aprovado em 27 de janeiro de 2010. Reexame do Parecer CNE/CES nº 238, de 7/8/2009, que dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não-educacionais. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 3, de 14 de outubro de 2010. Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 238/2010, aprovado em 11 de novembro de 2010. Consolidação do credenciamento das Instituições Públicas de Educação Superior para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância e dos polos de atividades presenciais do Sistema Universidade Aberta do Brasil implantados e em processo de

implantação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 267, de 10 de dezembro de 2010. Normas transitórias para o credenciamento especial de instituições não educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 4, de 16 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre normas transitórias acerca do credenciamento especial de instituições não educacionais, para oferta de cursos de especialização na modalidade presencial e a distância, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 7, de 8 de setembro de 2011. Dispõe as normas para o credenciamento especial de instituições não educacionais, para extinção de oferta de cursos de especialização na modalidade presencial e a distância, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 2, de 12 de fevereiro de 2014. Institui o cadastro nacional de oferta de cursos de pós-graduação lato sensu (especialização) das instituições credenciadas no Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 175, de 11 de março de 1997. Consulta sobre a situação dos cursos oferecidos pela Associação Salgado de Oliveira, no sistema semidireto do Projeto Novo Saber. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 402, aprovado em 4 de dezembro de 2002. Credenciamento da Universidade Norte do Paraná, com sede na cidade de Londrina, estado do Paraná, para a oferta do Curso Normal Superior, habilitações em Licenciatura para a Educação Infantil e Licenciatura para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 73, aprovado em 7 de abril de 2003. Retificação do Parecer CNE/CES 402/2002, que trata do credenciamento da Universidade Norte do Paraná. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 301, aprovado em 3 de dezembro de 2003. Consulta sobre a pertinência da oferta do Curso Normal Superior – Fase II,

no denominado “Sistema Presencial Conectado”, em diversas unidades da Federação, pela Universidade Norte do Paraná - Unopar. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 445, aprovado em 14 de dezembro de 2005. Solicitação de reconhecimento do Curso Normal Superior, licenciatura, Magistério para Séries Iniciais do Ensino Fundamental, na modalidade a distância, e renovação do credenciamento da Universidade Norte do Paraná para oferta de cursos superiores a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 467, aprovado em 10 de novembro de 2011. Recredenciamento da Universidade Norte do Paraná (Unopar). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 670, aprovado em 1º de outubro de 1998. Trata do processo de projeto encaminhado pela Universidade Federal do Pará – UFPA relativo ao “Programa Ensino da Matemática a Distância”. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 46/2005, aprovado em 23 de fevereiro de 2005. Renovação do credenciamento institucional da Universidade Federal do Pará para a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 21, aprovado em 28 de janeiro de 2004. Credenciamento institucional e autorização para o funcionamento de cursos a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 94, aprovado em 15 de março de 2006. Autorização para Universidade Tiradentes ofertar cursos superiores a distância em outras unidades da Federação, estabelecendo parcerias para instalação de polos para momentos presenciais. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 61, aprovado em 15 de fevereiro de 2012. Credenciamento institucional da Faculdade Politécnica de Uberlândia, com sede no Município de Uberlândia, no Estado de Minas Gerais, para oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 138, aprovado em 8 de março de 2012. Recurso contra decisão da Secretaria de Educação a Distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES nº 359/2011, aprovado em 1º de setembro de 2011. Credenciamento Institucional do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP), com sede no Município de São Paulo, Estado de São Paulo, para oferta de cursos de Pós-Graduação lato sensu na modalidade a distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes>>. Acesso em 20 jan. 2015.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. *O sistema nacional articulado de educação: o papel dos Conselhos de Educação*. Brasília: Conae, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo\\_genuino.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo Ramos. Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política. *Observatório Universitário*, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <[http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos\\_de\\_trabalho/documentos\\_de\\_trabalho\\_62.pdf](http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_62.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2015.

CAMPOS, F. Itami. *Ciência Política*. Goiânia: Ed. Vieira, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARVALHO, Ana Beatriz Gomes. *A Educação a Distância e a formação de professores na perspectiva dos estudos culturais*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2009.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Conselho. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Orgs.) *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. In: *ETD - Educação Temática Digital*, v. 10, n. 2, p. 71-90, 2009. Disponível em: <<http://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/etd/article/view/2030>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselho de Educação: fundamentos e funções. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 22, n. 2, 2006. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/website/documentos/edicoes\\_revistas/revista\\_RBPAE\\_ed22\\_n1.pdf](http://www.anpae.org.br/website/documentos/edicoes_revistas/revista_RBPAE_ed22_n1.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*. Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>> Acesso em: 06 maio 2015.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>> Acesso em: 20 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 8 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos*. 10. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013.

DIAS, Reinaldo. *Ciência política*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*. v. 23, n. 80, 2002.

\_\_\_\_\_. Reorganização dos sistemas público e privado da educação superior no Brasil. *Linhas Críticas*. v. 11, n. 20, 2005.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação, Federalismos e os obstáculos ao direito à educação básica. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/873/87328534007.pdf>> 2013. Acesso em: 20 maio 2015.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistema Educacional no Brasil: articulação e diversidade. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs.). *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, p. 139-154, março/2002.

DUFFY, Brendan. Análise de evidências documentais. In: BELL, Judith. *Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais*. Trad. Maria França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2008.

FARIA, Juliana Guimarães. *Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2011.

FELDFEBER, Myriam. Internacionalização da educação, “tratados de Livre Comércio” e políticas educativas na América Latina. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

FERREIRA, Suely, Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995 - 2011). *Linhas Críticas*. n. 36, 2006. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/6794>> Acesso em: 10 fev. 2015.

GADOTTI, Moacir. GESTÃO DEMOCRÁTICA COM PARTICIPAÇÃO POPULAR: no planejamento e na organização da educação nacional. CONAE, 2014. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOLO, Jaime. A educação a distância e a formação de professores. *Revista Educação e Sociedade*. v. 29, n. 1005. Campinas, SP: CEDES, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a13.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação e Sociedade*. v. 31, n. 113, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a13.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

GOHN, Maria da Glória. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

\_\_\_\_\_. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiada nas escolas. *Ensaio: Avaliação de políticas públicas educacionais*. v. 14, n. 50. 2006a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30405>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselhos Gestores e gestão Pública. *Revista Ciências Sociais Usinos*, 2006b. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

GOMES, Cândi ALBERTO et al. Geometria política da federação: entre pirâmides e redes. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/68/60>> Acesso em: 30 abr. 2015.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral*. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Editora: ELSEVIER – CAMPUS, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. *Didática*. Editora: Cortez, 1994.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

\_\_\_\_\_. *Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período de 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas*. Produto 02, 2014a. Projeto Conselho Nacional de Educação/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, CNE, 2014a. Disponível em:

<[http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=16510&Itemid=>](http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=16510&Itemid=>). Acesso em: 02 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD*. Produto 01, 2014b. Projeto Conselho Nacional de Educação/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, CNE, 2014b. Disponível em:

<[http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=16511&Itemid=>](http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=16511&Itemid=>). Acesso em: 02 fev. 15.

\_\_\_\_\_; FARIA, Juliana Guimarães; DESIDERIO, Mônica. Políticas e financiamento do ensino superior público no Brasil e as condições do trabalho docente a distância. In: TOSCHI, Mirza Seabra (Org.). *Docência nos ambientes virtuais de aprendizagem: múltiplas visões*. Anápolis, GO: Editora da Universidade Estadual de Goiás, 2013.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katalysis*, v. 10, 2007.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A (Orgs). *Pesquisa e educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LOPES, Benner. As políticas públicas. In: LOPES, Benner; Amaral, Jefferson Ney (orgs.). *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <<http://agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

MANCEBO, Deise; VALE, Andrea Araujo; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. V. 20 n°60, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Maria do Carmo. A história prescrita e disciplinada nos currículos escolares: quem legitima esses saberes? Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Campinas (Unicamp). Campinas, SP, 2000.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais de. A instituição conselho e a democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de política cultural. *Anais. VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA*. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/068-A-INSTITUI%C3%87%C3%83O-CONSELHO-E-A-DEMOCRACIA-NA-HIST%C3%93RIA-DO-BRASIL.pdf>> Acesso em: 08 jul. 2015.

MEDEIROS, Simone. *Políticas de educação a distância na formação de professores da educação Básica no Governo Lula da Silva (2003-2010): embates teóricos e políticos de um campo em disputa*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). *Pesquisa social: teoria método e criatividade*. 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thompsom Learning, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 8. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011a.

\_\_\_\_\_. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 115, 2011b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302011000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000200005)>. Acesso em: 30 de nov. 2015.

OLIVEIRA, Elsa G. Aula virtual e presencial: são rivais? In: VEIGA, Ilma Passos A. (Org.). *Aula: gênese, dimensões, princípios e práticas*. Campinas, SP: Papirus, 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)*. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 30, n. 108, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0630108.pdf> >. Acesso em: 03 jun. 2015.

PAESE, Cláudia Regina; AGUIAR, Anne Adelle Gonçalves de. Revisitando os conceitos de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil. *Revista*

NUPEM. v. 4, n. 6 2012. Disponível em:

<<http://www.fecilcam.br/revista/index.php/nupem/article/viewFile/217/165>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINS, Angela Maria. *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

PETERS, Otto. *A educação a distância em transição*. Trad. Leila Ferreira de Souza Mendes. Ed. Unisinos, 2002.

PETERS, Otto. *Didática do ensino a distância: experiências e estágio da discussão numa visão internacional*. Trad. Ilson Kayser. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2006.

\_\_\_\_\_. *A educação a distância em transição: tendências e desafios*. Trad. Leila Ferreira de Souza Mendes. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2009.

PIMENTA, Selma Garrido; ANASTASIOU, Léa das Graças Camargos. *Docência no Ensino Superior*. São Paulo: Cortez, 2002.

PIMENTEL, Nara Maria. A política nacional de educação a distância no Ensino Superior: elementos para um quadro de análises das relações com o ensino presencial.

*Revista Pesquisa e Debate em Educação*. v.3, n.1, 2013. Disponível em:

<<http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/47>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011.

SANTOS, Catarina de Almeida. *A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância*. 2008. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. 8ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

\_\_\_\_\_. Pedagogia: o espaço da educação na universidade. *Cadernos de Pesquisa*. v. 37, n. 130, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n130/06.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *A pedagogia no Brasil – história e teoria*. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília, Conae, 2010. Disponível em:

<[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=66](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Gestão Federativa da Educação; desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Orgs.).

*Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SILVA, Maria Abadia da Silva. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas*, v. 11, n. 21, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, v. 16, n. 39, 2003. Disponível em: < <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=273>>. Acesso em: 6 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. n. 16. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2)>. Acesso em: 26 jul. 2015.

SUCUPIRA, Newton. Universidade Aberta: Nova experiência de ensino superior na Inglaterra. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos – RBEP*, n. 59, 1973.

TEIXEIRA, Ana Claudia. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair; VERSOLATO, Fernanda, (Orgs.) *Você quer um bom conselho?* Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TOSCHI, Mirza Seabra. O tempo e o espaço e a educação a distância. *Eccos Revista Científica*. v. 10, n. 1, p. 23-38, jan./jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas de EaD –limites e perspectivas. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Docência nos ambientes virtuais de aprendizagem: múltiplas visões*. Anápolis, GO: Ed. Universidade Estadual de Goiás, 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de Farias. *Políticas Educação no Brasil – introdução histórica*. 3. ed Brasília: Liber Livro Editora, 2011.

WALDOW, Carmem. As políticas educacionais do Governo Dilma, a formação para o trabalho e a questão do Pronatec: Reflexões Iniciais. X ANPED SUL, *Anais...* Florianópolis, 2014. p. 1-18. Disponível em: < [http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq\\_pdf/1765-0.pdf](http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1765-0.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2015.