

São Paulo, 30 de Outubro de 2007.

**Ao**  
**Excelentíssimo Senhor**  
**Dr. Fernando Haddad**  
**DD. Ministro de Estado da Educação**  
**Ministério da Educação - MEC**  
**Brasília - DF**

Senhor Ministro:

A ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância, sociedade científica, sem fins lucrativos, fundada em 1995, com a finalidade principal de promover o desenvolvimento da educação aberta, flexível e a distância, devidamente constituída na forma da legislação vigente, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, expor a preocupação desta Associação com os Instrumentos de legislação, avaliação e credenciamento da educação superior a distância no Brasil (Pareceres CNE/CES nº 195/2007 e CNE/CES nº 197/2007 e Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância).

O texto a seguir, que ora encaminhamos para análise de Vossa Excelência e equipe, resultou de apurada leitura de um especialista em legislação e educação a distância. Por estarem os referidos instrumentos em vias de aprovação pelo Ministério da Educação, por homologação dos respectivos Pareceres do CNE, faz se necessário uma reflexão sobre os critérios a serem adotados, para que sejam capazes de assegurar a necessária qualidade da educação superior a distância, mas para que também apresentem coerência com a realidade das IES sujeitas a tais instrumentos.

.../...

.../...

Diante do exposto, requer a ABED, mais uma vez, a atuação democrática e coerente deste Ministério, no sentido de não proceder à homologação dos Pareceres do CNE.

Estamos cientes das preocupações do Ministério da Educação com relação às instituições que estão promovendo EAD sem qualidade, sem compromisso com a educação e com a ética; É preciso reconhecer que educação a distância, na amplitude de seus propósitos, admite modelos que, mesmo experimentados e comprovados na sua eficácia, agora precisam de flexibilidade para adaptar-se às exigências da lei. A ABED reitera que a criação do Grupo de Trabalho para discussão e revisão dos pareceres em muito beneficiará o correto papel do Ministério no controle da qualidade de Educação a Distância assim como a atuação das instituições que oferecem essa modalidade de aprendizagem. A ABED coloca-se à disposição deste Ministério, indicando um representante para compor este GT. O assunto continuará sendo estudado pelos associados da ABED e novas contribuições serão encaminhadas para este Ministério.

A qualidade da educação superior a distância deve ser a premissa fundamental para o crescimento e a expansão do ensino superior no Brasil, objetivo que a ABED buscará, mobilizando a comunidade brasileira de EAD.

Respeitosamente,



Fredric Michael Litto

Presidente

Cc: Carlos Eduardo Bielschowsky SEED  
Jorge Almeida Guimarães - CAPES  
Reynaldo Fernandes – INEP  
Ronaldo Mota - SESU

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA**

O documento indicado acima apresenta uma série de pontos positivos, como a ênfase à interatividade, à interdisciplinaridade e à contextualização. Entende-se também, de maneira apropriada, sobre outros pontos, como a distribuição geográfica de pólos de apoio presencial, componentes importantes dos custos totais por aluno, guardando relativa abertura.

Cabe também louvar a perspectiva de considerar a educação como fundamento primeiro, antes de abordar a modalidade de educação a distância. Esse argumento substantivo é de suma importância, embora deva ser encarado com a necessária cautela quando se relacionam educação presencial e a distância. Prevalece o substantivo educação, entretanto, cada uma das modalidades tem a sua fisionomia e características próprias, cujo pleno reconhecimento eleva o desempenho de ambas e, em vez da competição predatória, facilita a colaboração mútua e, em numerosos casos, a intercomplementaridade, para maior proveito de toda a nação.

Os referenciais, como todo documento, permite e aconselha aperfeiçoamentos. O primeiro ponto que merece destaque é a tendência formalista, assentada no exame de documentos, sobretudo o projeto político-pedagógico. Os valores formais na educação brasileira têm sido analisados suficientemente, no quadro do juridicismo e da hiperregulamentação burocrática. Existem tantos e tais requisitos que se formam meandros de difícil compreensão para o genuíno educador, mas de fácil utilização por especialistas que muitas vezes não são educadores. Apenas se treinaram na flexibilidade e na detecção de pormenores.

Exemplo nesse sentido é o citado destaque ao projeto político-pedagógico. Prescrevem-se diversas características, como uma opção epistemológica da educação, princípios e diretrizes. Inicialmente, a filosofia da educação é suficientemente complexa para, sem sincretismo, fazer escolhas diversificadas. Segundo, a educação, conforme os dispositivos constitucionais e legais, envolve valores, definições do belo e assim por diante. A opção epistemológica não é, pois, suficiente. Quem admitiria formar um professor, enfermeiro, advogado, engenheiro ou qualquer

outro profissional, seja de que área, sem desenvolver a ética? Terceiro, o projeto pode ser produzido por consultores contratados, sabedores dos labirintos. Se o foco é o texto, como se saberá do entranhamento da opção epistemológica, dos princípios e diretrizes nas pessoas que serão indicadas para a execução do projeto?

Nesse particular, a autorização tem saliência atribuída pela Constituição Federal (art. 209, II), mais do que outros processos estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases, a saber, o credenciamento de instituições e o reconhecimento de cursos. Não se fez isso por acaso, mas porque a autorização é o ponto de partida. Ora, apesar de todos os requisitos e da costumeira prudência, pode-se vir a aprovar uma peça ficcional. Parafraseando Anísio Teixeira, tudo plenamente legal e tudo potencialmente ruim. E novamente recaímos no formalismo tão bem expresso, em 1962, pelo próprio Anísio, ao focalizar as contradições entre os valores proclamados e os valores reais nas instituições educacionais brasileiras.

Sem exaustividade, existem ainda outros pontos a debater e aperfeiçoar, como o Guia Geral do Curso (p. 14), que, em grande parte, coincide com as informações exigidas pelo art. 47, § 1º, inclusive os critérios avaliativos, constantes geralmente dos catálogos. Apesar disso, escapou a necessidade de informar aos alunos sobre as normas e critérios de avaliação e não somente das provas. As teorias da avaliação têm avançado no País e relegado as provas, não raro espásticas [se preferirem, não raro constituindo um itinerário de espasmos, o vocabulário anda mesmo ruim], a segundo plano.

Além disso, encontra-se uma expressão pouco esclarecedora (p. 5) sobre o Decreto nº 5.662/2005. Na verdade, este ato não pode permitir o estabelecimento do regime de colaboração. Ao contrário, cabe-lhe cumpri-lo e aplicá-lo nos termos constitucionais (CF, art. 211) e legais (LDB, arts. 8º a 11, entre outros).

Por último, com grande importância, o texto apresenta enganos de digitação, que levam à enganadora aparência de que o Ministério da Educação subvaloriza o idioma nacional e suas

normas gramaticais, indispensáveis para a efetiva comunicação. Um exemplo é “conteúdo específico de conteúdos” (p. 22).

## **INSTRUMENTO DE CREDENCIAMENTO INSTITUCIONAL PARA A OFERTA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (Parecer CNE/CES nº 195/2007)**

Cabe assinalar, inicialmente, que o Instrumento acima é radicado nas 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, aprovadas pelo Parecer CNE/CES nº 195/2007.

Além dos vieses comuns a outros instrumentos antes mencionados, há que assinalar diversas questões. Exemplificando, o uso das categorias de “condições adequadas” e “satisfatórias”. A julgar pelos seus significados dicionarizados, haverá dificuldades para considerar as primeiras superiores às segundas ou vice-versa. Nesse caso, abre-se uma brecha à subjetividade, ao contrário da aparente intenção dos Instrumentos.

Ainda, no indicador 1.4, o avaliador dará nota máxima à instituição que comprovar a existência de parceria com as demais unidades e departamentos dela própria. A melhor interpretação seria: instituições em que a unidade de educação a distância faz parceria com as unidades e departamentos *pertinentes*, já que, em muitos casos, não será possível, nem aconselhável envolver a todos.

## **CREDENCIAMENTO DE PÓLO DE APOIO PRESENCIAL PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Apesar do trabalho cuidadoso, manifesta-se claramente neste Instrumento a sombra dos critérios e indicadores da educação presencial, em que pese a observância, no conteúdo, da educação a distância. Na verdade, o credenciamento de um pólo de apoio é pouco menos complexo e labiríntico do que o credenciamento de uma instituição inteira, presencial, de nível

superior. As exigências ideais e compreensivelmente elevadas, mais uma vez, deixam transparecer não só o otimismo em face da inclusão digital, tendo como subjacentes a existência de eletricidade confiável e o acesso relativamente rápido à internet, como também o olvido [esquecimento ou minimização, se preferirem] da existência de não dois, mas de múltiplos Brasis. O julgamento da realidade ficará então ao exclusivo critério dos avaliadores se, em suas visitas, puderem aprofundar-se na realidade local.

Por outro lado, o nível dos requisitos aponta para um dilema de política e economia da educação. Quanto maior o custo de um pólo, menor terá que ser o número deles, a não ser que o custo total ascenda a níveis inadequados para as verbas oficiais e, nos cursos particulares, o nível de renda dos alunos. Como nenhum país conseguiu até hoje a utopia de oferecer educação sem dinheiro, o cobertor é necessariamente curto, impedindo a concomitância de numerosos pólos de alto custo. Opta-se então, num país-continente, por menos pólos, porém com maiores recursos? Não se trata de baratear simplesmente a educação a distância, transigindo com a qualidade. Trata-se de ser realista.

Aqueles que acompanharam a trajetória da educação a distância, em particular na Europa, no caso de numerosos países desenvolvidos que caberiam juntos no nosso território, têm consciência da heterogeneidade dos pólos, por vários motivos, entre eles a descentralização da gestão e do financiamento e a existência de mais ou menos parceiros. Sabem igualmente da necessidade de multiplicação desses pólos para situar-se mais perto dos alunos. Mais ainda, conhecem que, há cerca de uma década, poucos deles seriam capazes de atender às normas aqui analisadas. Valeria ao Brasil correr o risco de ser mais realista do que o rei?

Concluindo, se a legislação cria e reconhece diferentes modalidades de educação é porque estas têm características especiais, diversas entre si. Assim, a experiência brasileira acumulada em avaliação educacional indica as inconveniências de se aplicarem padrões e critérios de uma modalidade a outra. Esta contradição pode ser vista como uma espécie de decreto de prisão preventiva para a educação a distância, antes que ela cometa supostas e temidas faltas.

Considerar previamente o inocente como culpado contraria doutrina milenar do Direito romano, inscrita nas nossas Constituições, inclusive na vigente.

Os elevados interesses do País requerem a arte de combinar os recursos públicos e privados, para a maximização dos benefícios. Como magistrado, o Ministério da Educação exerce a nobre missão de fiel da balança, no sentido de evitar inadequações que, como referido, são danosas sobretudo para a coletividade, restringindo as possibilidades e potencialidades da educação a distância. Ao contrário, o Ministério saberá reconhecer identidades, evitar vieses e colocar nos seus limites as forças em disputa a cada momento histórico, erigindo acima deles os interesses da sociedade brasileira, que exige mais e melhor educação para manter-se em sintonia com o mundo em que vivemos.

## **INSTRUMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE CURSO PARA OFERTA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA (Parecer CNE/CES nº 197/2007)**

Como já foi mencionado acima, neste caso, como no Instrumento de Credenciamento Institucional para Oferta de Educação a Distância, a tendência ao formalismo não pôde ser evitada. Os instrumentos, minuciosos e extensos, se inclinam a permanecer na superfície, que pode ser habilmente construída para os avaliadores verem. Conhece-se o dilema: avaliar com detalhes ou deixar ampla margem decisória para os avaliadores, que, sendo sujeitos, podem ser acusados de subjetividade? Verificar quantidades e/ou qualidades? Com que ênfase? Como conciliar ambas, a exemplo do que ocorre em pesquisas bem sucedidas? Criar indicadores, critérios, pesos e hierarquias representa uma opção quantitativa, com raízes neopositivistas e neoempiristas. São posições válidas, entre outras, mas como avaliar pormenorizadamente a superfície sem o fundo? Como minimizar os riscos e maximizar as potencialidades da objetividade e da subjetividade?

Além deste viés da avaliação brasileira, os documentos *supra*, bem como aquele referente ao credenciamento de pólos de apoio presencial, apresentam outra dificuldade: a tendência de enquadrar a educação a distância nos critérios e padrões da educação presencial. Ambas são educação, porém diferentes, caso contrário, a primeira não apresentaria peculiaridades e vantagens existentes antes mesmo da revolução informática e dos “*campi* telemáticos”. É possível que a experiência relativamente recente com a educação a distância possa explicar a sombra da avaliação da educação presencial ao longo dos documentos em tela. Afinal, a Lei de Diretrizes e Bases retirou do limbo e da clandestinidade a educação a distância, levando a temores de arriscada expansão, similares à batalha de Itararé, que simplesmente não houve. Contudo, já se passaram quase 11 anos e não faltam ao Brasil exemplos abundantes nesse sentido de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O uso, na avaliação, de uma “roupa de tamanho único” pode sugerir que, temerosa dos avanços da educação a distância, a presencial, com o apoio oficial, tenha adotado uma posição contencionista, como a de encaixar um bolo quadrado num recipiente menor e redondo. Os exemplos de vários países mencionados, em que ambas as modalidades educacionais se debateram numa arena, foram desastrosos em pelo menos três sentidos. Primeiro, a educação a distância teve os seus avanços atrasados, porém, mais tarde ou mais cedo, se firmou ante os preconceitos, normas e obstáculos. Segundo, os respectivos países, as sociedades e os Estados, perderam muito mais com a competição nociva do que com a cooperação bem realizada. O Brasil, na situação atual e passada, não poderia dar-se a tanto luxo. Terceiro, a expansão de matrículas, exceto sob perspectivas elitistas, não causa catástrofes. No caso da educação superior, são reconhecidos tanto a inferioridade da taxa de escolarização nacional, como o papel democratizante da educação a distância, aliás, o norte e um dos sucessos da criação da Open University, no Reino Unido, pelo governo trabalhista. No que se refere à educação básica, a série histórica do SAEB, disponível de 1995 a 2005, mostra que o aumento das matrículas não fez desabar o sistema educacional. No decênio, contam-se poucas variações significativamente negativas do ponto de vista estatístico, apenas se mantém a urgência de a educação básica melhorar muito mais.

Atendo-se à Resolução CNE/CES nº 2/2007, verifica-se que, ao estabelecer limites mínimos para a integralização da carga horária de cursos de graduação, a educação a distância não foi contemplada. Em vez disso, a integralização distinta, dispõe, só poderá ser praticada desde que o Projeto Pedagógico justifique a sua adequação. Como se sabe, a educação a distância tem a vantagem da flexibilidade, de facilitar a aceleração dos estudos de quem pode fazê-lo com qualidade e de alongar os daqueles que precisam de mais tempo, com a redução de custos e a elevação de benefícios para o indivíduo e, em especial, para a coletividade. No entanto, a Resolução exige o exame caso a caso, como se a educação a distância ainda fosse um experimento pedagógico de resultados pouco conhecidos ou uma excepcionalidade do sistema educacional que se utilizava da abertura proporcionada pela Lei nº 4.024/1961 (art. 104). A legislação, mas nem sempre as normas, deixa claro que já superamos essa época.

Igualmente, certos documentos normativos sobre Diretrizes Curriculares Nacionais, como a Resolução CNE/CES nº 1/2006, em vez de seguirem a LDB e a legislação consequente, chegam a ser mais minuciosamente prescritivas que os currículos mínimos do antigo Conselho Federal de Educação. Não só estabelecem períodos de integralização, mas elencos de disciplinas, orientações e outras regras. Tal constrição raramente considera as necessidades peculiares da educação a distância.

Passando para o Instrumento de Autorização de Curso, a título de exemplo, o tratamento da produção intelectual subestima as desigualdades regionais. O ensino de pós-graduação sabidamente se concentra nas Regiões Sudeste e Sul, além do que a universidade presencial é tomada como modelo para a associação entre o ensino e a pesquisa, como ocorreu por equívoco, logo desmentido pela realidade, na Lei nº 5.540/68. A legislação em vigor, a começar pela Lei Maior (art. 207), só obriga as universidades à associação entre ensino, pesquisa e extensão. Quanto aos centros universitários, suas obrigações se circunscrevem basicamente à iniciação científica. É estranho que, em meio às nossas dificuldades educacionais, se suponha que os professores do ensino de graduação devam ser pesquisadores e autores de copiosas publicações. As estatísticas especializadas ainda não evidenciaram isso, apesar da progressão

benfazeja dos números. Em certas regiões brasileiras onde os professores pesquisarão e publicarão? E publicarão em que veículos? Corre-se o risco, desse modo, de deixar de lado grandes docentes que sabem transformar o difícil em fácil. Valerá o escrito ou o real?

Ainda quanto aos docentes e coordenadores, a pontuação valoriza a titulação e o tempo de experiência, de tal modo que a instituição alcançará mais pontos quanto maior for o número de diplomas e os anos de trabalho. Entretanto, apesar das óbvias dificuldades de mensuração e avaliação, a literatura especializada tem amplas evidências de que estes critérios burocráticos, no sentido weberiano do conceito, não são necessariamente os que permitem identificar os melhores professores. O pioneiro Lourenço Filho há muito apresentou pesquisa sobre a curva parabólica seguida pelo rendimento do professor, em face do tempo de experiência. Ascendente no início, tende a alcançar ponto máximo, a partir do qual costuma descrever uma trajetória descendente. Pior ainda, é a relevância atribuída à experiência em educação a distância. Altamente válida em si, indubitavelmente será regressiva para determinados setores, regiões e áreas geográficas, visto que esta modalidade saiu do limbo e se expandiu há relativamente pouco tempo.

Cabe indagar também se o Instrumento é excessivamente otimista em face da inclusão digital em todo o país, de dimensões continentais. Paradoxalmente, entretanto, não se encontraram referências ao livro eletrônico, nem à biblioteca digital. A bibliografia, claro, tem o seu lugar, mas, caso o otimismo se mantenha, não é o caso de contar com o acesso pela internet?

O Instrumento em exame também estabelece o prevalecimento dos resultados finais e presenciais sobre os do processo. Nesse sentido, nada contra a correnteza das teorias da avaliação, que comprovam a necessidade de inverter essa valorização tradicional. Altera também a tradição firmada pelas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Aqui o crédito cabe a dispositivo do Decreto nº 5.662/2005, em relação ao qual esta Associação manifestou a sua fundamentada discordância.