

## **CONTRIBUIÇÕES DA ABED ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

### **PARECER – GRUPO DE TRABALHO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 235/2019**

Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal

#### **APRESENTAÇÃO**

Atendendo solicitação da Secretaria Executiva da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), o grupo de trabalho formado pelos professores Carlos Fernando Araújo Jr, Jair Santos Jr., Jefferson Ferreira Fagundes e Nelson Boni apresentam sua análise acerca do Projeto de Lei Complementar do Senado da República Nº 235 de 2019.

#### **CONTEXTO**

O Projeto de Lei Complementar N. 235/2019 tem como objetivo instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixar normas para a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em material educacional. De acordo com que estabelece a Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso V e parágrafo único (ver abaixo), o artigo 211 e a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.

É conhecido de todos os operadores da Educação públicos e privados, em todos os níveis de ensino, em especial no âmbito da Educação Básica, Educação Profissional e Educação de Jovens e Adultos que a falta de articulação entre os Entes federativos dificulta políticas públicas nacionais, nesses níveis de ensino, que promovam a formação de cidadãos nos níveis desejados pelo Plano Nacional de Educação. Por outro lado, a expansão do potencial da Educação a Distância, por meio de instituições públicas e privadas, no âmbito do ensino superior, possibilita meios tecnológicos, metodológicos e de infraestrutura, para o avanço das políticas públicas de formação na educação básica, educação profissional e educação de Jovens e Adultos através de seus polos de educação a distância distribuídos por todo o território nacional. No entendimento deste Grupo de Trabalho, entendemos que para melhor promoção desta articulação há necessidade de se estabelecer o SNE nos moldes de uma agência reguladora, nos formatos por exemplo da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações).

Deste modo, consideramos que a Educação a Distância seja uma modalidade, dada sua natureza de flexibilidade de tempo e espaço, possa ser um importante instrumento para promover as políticas públicas concebidas pelo SNE. Dado que esta modalidade tem sido tipificada por meio de decretos específicos, na avaliação deste Grupo de Trabalho, entendemos relevante a tipificação das modalidades de Educação: Educação Presencial, Educação a Distância e da Educação Híbrida, neste projeto de Lei ora em foco. Tal tipificação promoverá entre os Entes federativos, maior harmonia e base de entendimento. Nesse sentido, o presente Grupo de Trabalho, subsidia a ABED (Associação Brasileira de Educação a Distância) com indicações específicas de inclusões de artigos no PL235/2019, conforme abaixo apresentado.

## Propostas

Na avaliação do Grupo de Trabalho, com o objetivo de colaborar para a proposta do aperfeiçoamento do PL 235/2019, destacamos dois aspectos fundamentais:

### i) **Sobre a gestão do Sistema Nacional de Educação.**

O objetivo do PL No. 235 é, entre outros, cobrir a lacuna no papel de articulação entre os Entes federativos no que dispõe os artigos 23 e 211 Constituição Federal e o estabelecido pela Lei 13.005/2014. Entendemos que trata-se de proposta de grande importância e que poderá articular a execução do [Plano Nacional de Educação PNE\(2014-2024\)](#), em vigor, Lei 13.005/2014, e os Planos Nacionais vindouros. Os projetos nacionais, tais como a oferta da educação profissional, oportunizada pela [Portaria No. 401/2016](#) e depois pelas Portarias: [Portaria No. 1718](#), de 08 de outubro de 2019, e a [Portaria SISTEC No. 62/2020](#), de 24 de Janeiro de 2020, apenas para citar um exemplo prático, esbarram para a sua implementação na falta de articulação entre os órgãos do Governo federal, as Secretarias de Educação estaduais e Conselho de Educação estaduais, dificultando sobremaneira a promoção da ação dos Entes federativos no que estabelece os artigos 23, inciso V, e o paragrafo único, [da Constituição Federativa do Brasil](#), abaixo descritos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

....

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

....

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

Na mesma direção temos o artigo 211, da [Constituição Federal](#) que estabelece:

“**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Um outro aspecto que carece de atenção e a articulação eficiente, com o objetivo de “garantir equalização de oportunidades” (como diz o art. 211, parágrafo 1º.), são as políticas públicas no âmbito da educação de jovens e adultos. A Lei de Diretrizes e

Bases da Educação (LDB), [Lei No. 9394 de 20 de dezembro de 1996](#), em seu artigo 37, estabelece:

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida. [\(Redação dada pela Lei nº 13.632, de 2018\)](#)

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

.....

Hoje, com o apoio da Educação a Distância e das tecnologias de informação e comunicação muito se pode fazer para que o Brasil possibilite formação para aqueles que não tiveram oportunidade no período regular de educação, conforme estabelece o art. 37, da LDB. Igualmente no que ocorre na educação profissional, as políticas públicas nacionais oficializadas em projetos do Governo Federal, acabam por esbarrar na burocracia de cada sistema de educação estadual. Assim há necessidade *sine qua non* de um Sistema Nacional de Educação (SNE) que atue eficientemente na articulação entre os Entes federativos com objetivo de promover projetos Nacionais que possam utilizar os mais de 22.000 polos de Educação a Distância, existentes hoje, como espaços de formação para a Educação de Jovens e Adultos regular e profissional como pede a Lei No. 9394/1996, artigo 37, parágrafo 3º.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008\)](#)

Outro aspecto a considerar, na importância de um Sistema Nacional de Educação (SNE), é a coleta, gestão e divulgação de dados unificados sobre todos os sistemas de ensino do país. Proporcionando maior transparência, subsidiando a comunidade científica e comunidade em geral com informações sobre o sistema nacional de educação.

Em síntese, neste contexto apresentado, a proposta deste Grupo de Trabalho é incluir um parágrafo único no artigo 12 do PL 235/2019, Capítulo IV – DA ESTRUTURA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, com a seguinte redação:

“§ Único. O Sistema Nacional de Educação será coordenado por agência reguladora, a ser criada através de lei complementar, com o propósito de formular a política nacional de educação, em conjunto com estados, distrito federal e municípios promover a articulação com os entes federativos na área educacional e organizar o sistema regulatório de todos os níveis e modalidades de ensino”

- ii) **Sobre a tipificação da Educação Presencial, da Educação a Distância e da Educação Híbrida.**

A Educação a Distância é tipificada na LDB No. 9394/1996 em seu artigo 80, que estabelece:

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

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

*§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.*

*§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.*

*§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:*

*I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;*

*II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;*

*III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.*

Diversos Decretos e Portarias procuraram ao longo do tempo, até os dias de hoje, regulamentar o Artigo 80 da LDB, muito bem sintetizados no documento Anexo pela Consultoria Santos Jr, representada aqui pelo Prof. Jair Santos Jr. Contudo, embora tenhamos tido avanços no âmbito do Ensino Superior, consideramos que há ainda avanços que somente um Sistema Nacional de Educação poderá promover:

**- tipificação das modalidades de educação: Educação Presencial, Educação a Distância(EaD) e Educação Híbrida, contribuindo assim para os parágrafos 1º., 2º. e 3º do Artigo 80 da LDB.**

No âmbito da tipificação das modalidades de educação a proposta apresentada por este Grupo de Trabalho esta apresentada no quadro abaixo.

**- tratamento diferenciado com relação aos subsídios de transmissão, parágrafo 4º., incisos I,II e III.**

Desde a LDB/1996, referente ao artigo 80, parágrafo 4º., incisos I, II e III não se obteve nenhuma forma de subsídio de relação aos custos transmissões, seja pelo lado dos operadores da Educação a Distância seja pelo lado dos estudantes. Entendemos que o SNE deva se ocupar de regulamentar como estes subsídios possam ser aplicados para fazer com que a Educação a Distância possa expandir seu potencial de formação, nos diversos níveis de ensino, promovendo equidade e igualdade de oportunidades.

## TIPIFICAÇÃO DA MODALIDADE EAD AO PLP 235/2019

### CAPÍTULO VIII

#### DAS MODALIDADES DE OFERTA

**Art. 20.** Nos termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, admite-se para a educação básica e superior as modalidades de educação presencial e a distância.

§ 1º. A frequência às aulas ofertadas na modalidade presencial deverá atender aos dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º. Por educação a distância considera-se a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

§ 3º. Admitir-se-á o uso do termo educação híbrida quando da oferta de programas que contenham carga horária parcial em cada uma das modalidades presencial e a distância, independentemente da proporção.

**Art. 21.** Na educação superior serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta integral ou parcial, a todos os cursos de graduação ou pós-graduação, independentemente da área de atuação profissional.

*Parágrafo Único.* O Conselho Nacional da Educação, mediante a definição de Diretrizes Curriculares Nacionais ou do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, poderá delimitar as competências profissionais que, por falta de disponibilidade de tecnologia de informação e comunicação que substitua a presencialidade, não podem ser desenvolvidas na modalidade a distância.

**Art. 22.** Na educação básica serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta parcial, a todos os níveis, conforme Base Nacional Curricular a ser definida pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 1º. Especificamente para o ensino técnico de nível médio o Conselho Nacional da Educação, mediante o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, poderá delimitar as competências profissionais que, por falta de disponibilidade de tecnologia de informação e comunicação que substitua a presencialidade, não podem ser desenvolvidas na modalidade a distância.

§ 2º. Especificamente para o ensino fundamental o Conselho Nacional da Educação, mediante Base Nacional Curricular, poderá delimitar a proporção de oferta das modalidades presencial e a distância.

**Art. 23.** Na educação infantil serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta parcial, conforme Base Nacional Curricular a ser definida pelo Conselho Nacional de Educação, desde que a oferta presencial não seja inferior a setenta por cento da carga horária total anual a ser obedecida.

**Art. 24.** Na educação de jovens e adultos serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta integral ou parcial, conforme Base Nacional Curricular a ser definida pelo Conselho Nacional de Educação.

**Art. 25.** O Conselho Nacional de Educação tem o prazo de vinte e quatro meses a contar da publicação da presente Lei para tornar públicas as seguintes medidas:

a) Atualização de todas as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação, bem como do Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia, de modo a especificar as competências profissionais em que não são admitidas a oferta na modalidade a distância.

b) Atualização do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de modo a especificar as competências profissionais em que não são admitidas a oferta na modalidade a distância.

c) Bases Nacionais Curriculares de que tratam os Artigos 22, 23 e 24 da presente Lei.

## **Conclusão**

O Grupo de Trabalho agradece a oportunidade de colaborar com a ABED no sentido de de apresentar contribuições para o PL235/2019 do Excelentíssimo Sr. Senador da Republica Flávio Arns. As contribuições apresentadas visam atender os anseios de uma maior articulação entre os entes federativos na formulação de políticas públicas em especial considerando a educação básica, educação profissional e jovens e adultos, foco que contendadas entre Estados e as Instituições de Ensino Superior que objetivam atuar nesse segmento, na modalidade a Distância. Destaca-se também a contribuição do Grupo de Trabalho na indicação da tipificação da Educação a Distância no contexto da formulação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), que consideramos de grande relevância para harmonia e base entendimento entre os Entes federativos sobre a modalidade. Além deste documento temos dois Anexos: Anexo I e Anexo II que contemplam contribuições complementares ao texto aqui apresentado.

São Paulo, 11 de junho de 2020.

Grupo de Trabalho ABED:

Carlos Fernando de Araujo Jr.

Jair Santos Jr.

Jefferson Ferreira Fagundes

Nelson Boni

## **ANEXO I**

PARECER

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 235/2019

Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal

### **APRESENTAÇÃO**

Atendendo solicitação da Secretaria Executiva da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), a SANTOS JR Consultoria Educacional apresenta neste documento ao grupo de trabalho formado pelos professores Carlos Fernando Araújo Jr, Jeferson Ferreira Fagundes e Nelson Boni sua análise acerca do Projeto de Lei Complementar do Senado da República Nº 235 de 2019.

### **HISTÓRICO**

O art. 80 da Lei 9394/1996 define as bases para a oferta da educação a distância nos seguintes termos:

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

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

*§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.*

*§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.*

*§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:*

*I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;*

*II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;*

*III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.*

Atendendo a este dispositivo, o então Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, sob a gestão do Ministro da Educação Fernando Haddad, publicou no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 2005 o Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Este Decreto 5.622/2005, pela abrangência e profundidade com que regulamentou a educação à distância, permitindo seu desenvolvimento nos diversos níveis e sistemas de ensino, mas reconhecidamente pelo desenvolvimento proporcionado para a educação à distância no ensino superior, ficou conhecido como Marco Regulatório da Educação a Distância (EAD).

Derivou deste ato do Poder Executivo um conjunto de ações e regulamentações de modo a permitir que a educação superior, seja pelo Sistema Federal ou pelos Sistemas Estaduais, através do recurso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs),

pudesse alcançar lugares diversos e dar acessos diversos à sociedade brasileira. Dito em poucas palavras, a EAD se tornou numa das principais ferramentas de acesso ao ensino superior para diferentes públicos de diferentes localidades.

Seguiram-se ao Decreto 5.622/2005 diversas outras regulamentações que corrigiram suas imperfeições, detalharam definições e regulamentaram procedimentos de modo a preservar a sociedade brasileira através da garantia de uma oferta de educação a distância de qualidade mediante instrumentos efetivos exercidos pelo Ministério da Educação. Dentre as diversas peças publicadas, destacamos:

**Portaria MEC Nº 4.059** de 10 de dezembro de 2004 - Autoriza as instituições de ensino superior a introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo na modalidade semipresencial.

**Decreto Federal 5.773** de 09 de maio de 2006 - Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

**Portaria Normativa MEC Nº 40** de 12 de dezembro de 2007, consolidada em republicação de 29 de dezembro de 2010 - Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.

**Instrumento de Credenciamento de Instituição de Ensino Superior na Modalidade a Distância**, publicado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) em 2007 – Define os indicadores de qualidade para Credenciamento de IES na modalidade a distância.

**Instrumento de Credenciamento de Polos de Apoio Presencial**, publicado pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) em 2007 – Define os indicadores de qualidade para Credenciamento de Polos de Apoio Presencial para IES Credenciadas na modalidade a distância para atuação fora de sua Unidade Sede.

**Resolução do Conselho Nacional de Educação** – Câmara de Educação Superior - Nº 1 de 11 de março de 2016 - Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.

**Portaria MEC Nº 1.134** de 10 de outubro de 2016 – Revoga a Portaria MEC Nº 4.059 e da nova redação para que instituições de ensino superior que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido possam introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de disciplinas na modalidade a distância.

Foram estas e tantas outras regulamentações que permitiram o crescimento, com qualidade, da oferta de educação superior na modalidade à distância. O Brasil saltou, segundo dados do próprio Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) de pouco mais de 59 mil matrículas na educação superior a distância em 2004 (ano da publicação do Decreto 5.622) para 1,3 milhão de matrículas em 2015 (última Censo da Educação Superior publicado pelo INEP). Observe-se que neste ano de 2015 as matrículas da educação superior EAD já representavam 17% do total de matrículas da educação superior (8 milhões segundo o mesmo INEP). Destacamos também que deste total de matrículas na modalidade EAD, cerca de 90% (1,2 milhão)

são em Instituições de Ensino Particulares.

Entretanto, a evolução das tecnologias e principalmente a evolução das Instituições de Ensino Superior apresentaram limites na capacidade de crescimento de matrículas e ingressos para a modalidade a distância, sendo a forma de regulamentação determinada pelo Decreto 5,622/2004 um dos fatores de grande relevância.

Exemplos dos limites impostos pelo Decreto 5.622/2004 eram a obrigatoriedade de manutenção do Credenciamento da Instituição de Ensino Superior também na modalidade presencial e a necessidade de um processo de Credenciamento de cada polo de apoio presencial. O polo, definido como unidade descentralizada para apoio aos alunos matriculados na modalidade EAD e local para implantação das políticas institucionais, através das regulamentações complementares, destacando o Instrumento de Avaliação específico publicado pelo INEP/MEC, tornou-se numa necessidade de alto investimento e determinou para o exercício da modalidade EAD uma relevância exagerada para o aspecto da abrangência territorial. Ou seja, a atuação no ensino superior na modalidade a distância tinha como pré-requisito a manutenção da atividade na modalidade presencial e altos investimentos em unidades físicas, com requisitos qualitativos exagerados, o que selecionava a capacidade de atuação nesta modalidade a empresas com grande capacidade de investimento. Como resultado destes fatores, não unicamente, mas principalmente, segundo os dados do Censo da Educação Superior 2015, publicado pelo INEP/MEC, se selecionarmos as dez maiores Instituições de Ensino Superior (e algumas delas pertencem à mesma mantenedora), teremos o seguinte quadro de distribuição percentual de matrículas da rede particular:

<b>CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2015</b>	
Instituição	Percentual de Matrículas EAD das IES Privadas
UNOPAR	24,1%
UNIERP	9,6%
UNIP	8,9%
UNINTER	8,7%
UNIASSELVI	6,7%
UNIV. ESTÁCIO DE SÁ	5,6%
UNICESUMAR	3,3%
UNISEB	2,2%
UNIMES	1,9%
CLARETIANOS	1,5%
Outras Instituições	27,5%

Os dados acima mostram que apenas dez Instituições concentram 62,5% das matrículas de EAD do ensino superior particular, sendo as duas primeiras de um mesmo grupo econômico (UNOPAR e UNIDERP pertencem à Kroton S.A.) que chegou a buscar autorização do Conselho Administrativo de Defesa Econômica para uma segunda fusão (Kroton e Estácio Participações tiveram processo de fusão negada no CADE).

Por esta análise, ainda que sem tal intenção, a Regulação da Educação a Distância, se não incentivou, ao mesmo permitiu uma elevada concentração de mercado com a concentração de matrículas em poucas Instituições e em grupo ainda menor de mantenedoras.

## **DOS MÉRITOS DO DECRETO 9.057/2017**

A publicação do Decreto 9.057/2017 é notadamente uma tentativa do Poder Executivo de melhorar regulamentação da educação à distância, com especial atenção ao ensino superior. Dentre as inovações introduzidas pelo Decreto, podemos destacar a possibilidade para que uma mantenedora credencie inicialmente e exclusivamente uma Instituição de Ensino Superior na modalidade a distância, regramento para que a Diretriz Curricular Nacional de cada curso de graduação como critério de definição de quais atividades deverão ser desenvolvidas presencialmente e a flexibilização, ainda que criteriosa, para que as Instituições estabeleçam seus polos de apoio presencial ou ambientes profissionais para atividades dos alunos em locais distantes da sede da mesma.

O conjunto destas inovações permitirá que as atuais Instituições e novas possam atuar com maior abrangência na modalidade EAD, criando condições para uma maior penetração do ensino superior na sociedade e, principalmente, criando novas condições para que a atual concentração de matrículas em poucas mantenedoras seja corrigida, permitindo a pluralidade de oferta.

Contudo, todas essas mudanças foram introduzidas mantendo os ritos processuais de controle e verificação da qualidade das condições de oferta pelas Instituições e suas mantenedoras. O Decreto por si estabelece tal condição como também faz referência à Lei 10.861 de 14 de abril de 2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Vejamos os artigos 11 e 13 do Decreto 9057/2017:

Art. 11. As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

§ 1º O credenciamento de que trata o caput considerará, para fins de avaliação, de regulação e de supervisão de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a sede da instituição de ensino acrescida dos endereços dos polos de educação a distância, quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso. [grifo nosso]

[...]

Art. 13. Os processos de credenciamento e credenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação in loco na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

É muito importante explicar que em consonância com esta Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, entre outras peças da legislação, foi publicada a Portaria Normativa MEC Nº 40 de 12 de dezembro de 2007 e republicada em 29 de dezembro de 2010. Esta Portaria Normativa estabelece o fluxo processual para os processos de credenciamento e

recredenciamento de Instituição de Ensino Superior, além dos processos de autorização e reconhecimento de curso de graduação. Dentre tais definições está regulamentada a especificidade a ser dada para os cursos da área de saúde, vejamos o texto desta Portaria:

Art. 29. Os pedidos de autorização de cursos de Direito, Medicina, Odontologia e os demais referidos no art. 28, § 2º do Decreto nº 5.773, de 2006, sujeitam-se a tramitação própria, nos termos desta Portaria Normativa. (NR)

§ 1º Nos pedidos de autorização e reconhecimento de curso de graduação em Direito, será aberta vista para manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento da OAB.

§ 2º Nos pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, Odontologia e os demais referidos no art. 28, § 2º do Decreto nº 5.773, de 2006, será aberta vista para manifestação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), pelo prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, a requerimento do CNS.

Como esclarecimento, vale citar que o citado § 2º do Decreto nº 5.773 foi alterado pelo Decreto 8754 de 10 de maio de 2016, onde a redação atualizada assim ficou:

§ 2º A oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde, respectivamente.

Portanto, o Decreto 9057/2017, ao manter as demais bases da legislação correlata que trata dos critérios para oferta de cursos da área de saúde mantém também a garantia para que o Conselho Nacional de Saúde se manifeste em todos os casos.

Outro aspecto de grande relevância, o Decreto 9057/2017 reforça a especificidade dos cursos para que se estabeleçam as condições de oferta, vejamos seu artigo 4º:

Art. 4º As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Mais uma vez, fica evidente que o Decreto 9057/2017 promoveu inovações e oportunidades para expansão da educação superior, mantendo critérios de qualidade para a oferta, ritos processuais já consolidados e resguarda as especificidades para os cursos da área de saúde.

E como se o bom senso já não fosse suficiente para compreensão da importância desta ação do Poder Executivo ao publicar tal Decreto, retomemos algumas das metas do Plano Nacional de Educação para os quais ele contribui decisivamente:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% (cinquenta por cento) e taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

A relação entre o Decreto 9057/2017 é mais do que evidente. Ainda assim, vale destacar que especificamente sobre a Meta 12 esta peça tem uma contribuição adicional. Vejamos seu artigo 12:

Art. 12. As instituições de ensino superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam automaticamente credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional. Parágrafo único. As instituições de ensino de que trata o caput ficarão sujeitas ao recredenciamento para oferta de educação na modalidade a distância pelo Ministério da Educação, nos termos da legislação específica.

## **DA REGULAMENTAÇÃO INTRODUZIDA PELA PORTARIA NORMATIVA 11/2017**

Seguiu-se ao Decreto 9057/2017 a publicação da Portaria Normativa MEC Nº 11 de 20 de junho de 2017. Em linhas gerais esta Portaria detalha procedimentos e traz especificações para as diretrizes que já estão definidas no Decreto 9057/2017. Deste modo, para as IES particulares ela esclarece como ocorre o credenciamento de IES exclusivo para a modalidade EAD, como se trata a autorização de cursos que não tenham a previsão de atividades presenciais e, principalmente, especifica como passa a ocorrer a criação de polos EAD e os ambientes profissionais para realização de atividades presenciais ou estágio supervisionado. Vejamos detidamente os itens que gostaríamos de destacar.

Sobre o ato de credenciamento de IES exclusivamente para a modalidade EAD, a Portaria reafirma sua oportunidade estabelecida no Decreto 9057. Da mesma sorte, coloca a avaliação da unidade sede e o rito processual de credenciamento como as condições necessárias para emissão do respectivo ato autorizativo.

Um detalhamento importante da Portaria versa sobre a avaliação in loco na Unidade Sede para os Processos de Credenciamento e Autorização de Cursos. Fica bastante claro que esta avaliação observará a metodologia proposta, infraestrutura disponibilizada e pessoal previsto. E também deixa claro que embora a visita ocorra apenas na Sede, a Instituição deverá apresentar documentos e evidências de permitam a avaliação das mesmas condições que serão ofertadas nos polos e nos ambientes profissionais utilizados.

Tratando sobre a autorização de cursos de graduação na modalidade EAD, mas ainda na sua vinculação com o ato de Credenciamento, a Portaria, como era de se esperar, não deixa dúvidas de que uma IES com autonomia universitária não precisará tramitar processo de curso, sendo necessário, apenas em sessenta dias após a obtenção do Credenciamento, informar, via sistema e-MEC, seus cursos com início imediato.

Entretanto, quando a IES desejar ofertar cursos de graduação sem a previsão de atividades presenciais, mesmo que detenha autonomia universitária (centros

universitários e universidades), deverá tramitar seu processo de autorização junto a SERES e receberá visita in loco na Sede para que as condições de oferta sejam avaliadas. Sobre tais condições de oferta, a Portaria afirma e reafirma em diversos trechos que o critério fundamental para definição da relevância das atividades presenciais são as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do curso em questão. Novamente colocamos em pauta que a redação das DCNs atualmente não versa sobre o termo presencialidade e, portanto, é esperado que ocorra um movimento de revisão das mesmas no âmbito do Conselho Nacional de Educação (CNE). Entretanto, quando as Diretrizes Curriculares versam sobre temas como, práticas de ensino clínico, estágio supervisionado, prática laboratorial, ainda que indiretamente, estão sim definindo o tipo de aprendizagem que deverá ocorrer em ambiente real e presencial.

Sobre os polos de apoio presencial a Portaria traz alguns esclarecimentos que facilitarão a atuação das IES. O fato de não haver visita in loco já mencionado é o primeiro grande facilitador. Mas as Instituições não devem imaginar que esta ausência de visita inicial seja a “vulgarização” dos polos. Em algumas passagens ela deixa claro que a SERES poderá instruir visitas de monitoramento para acompanhar eventuais irregularidades e condições de oferta inadequadas. Além da novidade deste monitoramento, em caso de suspeita motivada de irregularidade a SERES também poderá instruir Processos de Supervisão. Em outras palavras, tanto o Decreto 9057/2017 quanto esta Portaria Normativa 11/2017 oferecem um crédito de confiança as IES no ato de criação de seus polos, mas também instituem formas de acompanhamento destas instalações e de punições para eventuais irregularidades.

E para que não restem dúvidas, a Portaria define quais são as instalações adequadas para um polo, cuja documentação e evidências devem ser apresentadas na Unidade Sede nos Processos de Credenciamento e Recredenciamento e cujos elementos serão avaliados nas ações de monitoramento e supervisão empreendidas pela SERES:

- I - salas de aula ou auditório;
- II - laboratório de informática;
- III - laboratórios específicos presenciais ou virtuais;
- IV - sala de tutoria;
- V - ambiente para apoio técnico-administrativo;
- VI - acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar;
- VII - recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação -TIC; e
- VIII - organização dos conteúdos digitais.

Sobre os laboratórios específicos, lembremos também menção de artigos anteriores que escrevemos, o atual Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação deixa claro que os cursos da área de saúde, conforme a proposição de seus projetos pedagógicos, deverão atender critérios específicos e rigorosos de qualidade. Portanto, para estes cursos já fica evidente que a oferta não poderá, ao menos até o momento, dispensar a necessidade de atividades presenciais com a existência de polos ou ambientes profissionais que contenham este recurso.

Ainda sobre os polos, existindo numa parceria de IES com outra pessoa jurídica, esta deverá ser preferencialmente, instituição de ensino. Portanto, a prática atual de celebração de parcerias de IES credenciada na modalidade EAD e colégios da educação básica e ensino técnico ganha maior legitimidade. Este regime de parceria tem na Portaria a mesma redação do Decreto 9057/2017, ficando definido claramente

quais são as prerrogativas exclusivas de uma IES credenciada, a saber: prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria; corpo docente; tutores; material didático e expedição das titulações conferidas.

O que queremos destacar é a forma como a Portaria Normativa esclareceu e demonstrou a grande oportunidade para as IES com a manutenção de ambientes profissionais como uma alternativa pedagogicamente interessante. Vejamos a sua definição:

Art. 21. Para fins desta Portaria, são considerados ambientes profissionais: empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais, destinados a integrarem os processos formativos de cursos superiores a distância, como a realização de atividades presenciais ou estágios supervisionados, com justificada relevância descrita no PPC.

§ 1o. A utilização de um ambiente profissional como forma de organização de atividades presenciais ou estágio supervisionado de cursos a distância depende, além do disposto no caput, de parceria formalizada em documento próprio, o qual conterá as obrigações da entidade parceira e estabelecerá as responsabilidades exclusivas da IES credenciada para educação a distância referentes ao objeto da parceria, a ser inserido no Cadastro e-MEC, no campo de comprovantes do endereço sede ou dos polos de EaD com os quais esteja articulado.

§ 2o. A infraestrutura e a natureza do ambiente profissional escolhido deverão ser justificadas no PDI, em consonância com as formas de aprendizado previstas.

§ 3o. Os ambientes profissionais poderão ser organizados de forma exclusiva para atendimento de estágios supervisionados e de atividades presenciais dos cursos a distância, ou em articulação com os Polos de EaD.

Em nosso entendimento, estes ambientes profissionais podem ser uma oportunidade muito mais relevante para a oferta de qualidade de um curso que o polo propriamente dito. Neste local o aluno terá condições da prática profissional em ambiente real, permitindo o desenvolvimento de habilidade e competências inerentes a sua formação e exercício da profissão a qual deterá um diploma de curso superior. E leia-se esta análise considerando não apenas cursos de graduação, como também, pós-graduação. Empresas poderão celebrar parcerias com IES credenciadas na modalidade a distância para que em suas instalações sejam ofertados cursos de aprimoramento profissional com diplomação de pós-graduação lato sensu, qualificando sua mão de obra em seu próprio ambiente.

Para a área de saúde, tanto na graduação quanto na pós-graduação, clínicas, laboratórios, hospitais e outros passam a serem locais possíveis para o aprendizado do aluno, num processo formalizado e monitorado pelo MEC, e ainda, como melhor alternativa para as IES ofertantes. Temos agora condições para a criação de projetos de cursos inovadores, com qualidade e que permitam ao aluno o aprendizado na prática e no ambiente real. Por esta nova oportunidade, cada curso poderá ser desenvolvido num ambiente propício para a aprendizagem real, seja uma academia de educação física, um centro de tratamento para a Enfermagem, uma clínica para a Psicologia e tantos outros exemplos que podem ser mencionados.

Com os elementos descritos acima, considerando o contexto proporcionado pelo Decreto 9057/2017 e por esta Portaria Normativa 11/2017, estamos diante de um novo

momento para a educação superior brasileira, cuja oferta na modalidade EAD certamente passará por um ciclo expansionista e com oportunidades para novos alunos, novas instituições e novas mantenedoras. Além do mais, os agentes já atuantes terão condições para modernizar suas operações e se defrontar com um novo ciclo concorrencial.

## **DOS MÉRITOS DA PORTARIA 2117/2019**

O primeiro mérito deste ato normativo é a sua abrangência, pois, em termos práticos ela é muito mais democrática e inclusiva do que todas as suas antecessoras. A Portaria 2117/2019 não cria condições de obtenção de reconhecimento, conceito institucional, conceito de curso limitantes para a utilização do limite de 40% de carga horária da modalidade EAD em cursos presenciais. Aliás, ela já amplia na sua definição mais básica o limite de oferta de 20% para 40%.

Desta forma, ela permite que todos se utilizem do novo limite máximo de 40% EAD em cursos presenciais, deixando como limite a questão de DCN de curso. Notadamente, esse é mais um movimento para que as DCNs comecem a definir as suas limitações de carga horária de EAD dentro dos seus cursos. Vejamos seu Art. 2º:

Art. 2º As IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais, até o limite de 40% da carga horária total do curso.

§ 1º O Projeto Pedagógico do Curso - PPC deve apresentar claramente, na matriz curricular, o percentual de carga horária a distância e indicar as metodologias a serem utilizadas, no momento do protocolo dos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso.

§ 2º A introdução de carga horária a distância em cursos presenciais fica condicionada à observância das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN dos Cursos de Graduação Superior, definidas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, quando houver.

§ 3º As atividades extracurriculares que utilizarem metodologias EaD serão consideradas para fins de cômputo do limite de 40% de que trata o caput.

§ 4º Os processos de pedidos de autorização de cursos ofertados por IES não credenciada para EaD, em que houver previsão de introdução de carga horária a distância, não serão dispensados de avaliação externa in loco.

§ 5º As universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, observado o disposto no art. 41 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, devem registrar o percentual de oferta de carga horária a distância no momento da informação de criação de seus cursos à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação - SERES-MEC.

§ 6º A introdução opcional de carga horária na modalidade de EaD prevista no caput não desobriga a IES do cumprimento do disposto no art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em cada curso de graduação.

Um item que pode gerar dúvidas é o § 3º, ao tratar das atividades extracurriculares. Em nosso entendimento, esta redação visa apenas incluir no percentual regulamentado neste ato normativo outras rubricas pedagógicas que possam ser criadas pelas IES, utilizando-se da metodologia EAD. Durante nossa análise desta Portaria recebemos questões diversas se este § 3º se refere às atividades complementares. Em nosso entendimento, somente se referirá se estas forem ofertadas pela IES e mediante a

metodologia EAD. Portanto, a forma de realização das atividades complementares deverá estar muito clara e bem definida pela IES em seu Projeto Pedagógico e Regulamento. Lembremos que em muitos casos as IES se utilizam das atividades complementares para o enriquecimento cultural dos alunos, desenvolvimento de atividades de iniciação científica, ou mesmo de extensão, mas que são realizadas presencialmente na IES ou outros locais. Observe-se que não é o registro da atividade via web que vai caracterizá-la como inerente ao percentual de EAD regulamentado na Portaria. É o recurso metodológico que está bem definido. Ou seja, por exemplo, um aluno que desenvolva uma atividade de iniciação científica, com realização presencial nos laboratórios da IES, ou mediante estudos em casa, não está trabalhando com a mediação da aprendizagem numa metodologia EAD, mas poderá enviar os relatórios via a plataforma web. Já um aluno que realize um curso online da própria IES e este tiver cômputo de carga horária de atividades complementares poderá ser entendido que estas devem ser contabilizadas no percentual regulamentado.

Um aspecto que chama atenção, esta Portaria traz alguns indicadores específicos do padrão decisório da modalidade EAD para cursos presenciais que ofertem a segunda modalidade. Este padrão decisório foi claramente inspirado na [Portaria Normativa N° 20](#), de 21 de dezembro de 2017, onde se define os critérios para um curso, conforme a modalidade, ter a sua autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, sem a necessidade do protocolo de compromisso.

Todos os cursos que trabalharem até o limite dos 40% vão possuir alguns indicadores como AVA, tutoria, material didático e TICs passando a ser decisivos no seu padrão decisório, o que pode ser considerado positivo, pois implica em critério do limite mínimo da qualidade. Desta forma, aplica-se também algumas regras de padrão decisório para manter o ato autorizativo regular, semelhante a um curso a distância, tornando-se uma posição equilibrada. Vejamos o Art. 7º:

Art. 7º Na fase de Parecer Final dos processos de autorização de cursos presenciais, a possibilidade da oferta de carga horária a distância, até o limite de 40% da carga horária total do curso, além dos critérios estabelecidos pela Portaria Normativa MEC nº 20, de 21 de dezembro de 2017, está sujeita à obtenção, pelo curso, de conceito igual ou superior a três em todos os indicadores a seguir:

I - Metodologia;

II - Atividades de tutoria;

III - Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA; e

IV - Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC.

§ 1º O não atendimento ao critério definido neste artigo ensejará o indeferimento do pedido de autorização do curso.

§ 2º Não serão permitidas alterações no PPC do curso, no âmbito do processo regulatório, após a realização da avaliação in loco.

Especificamente sobre o § 2º, apenas se observa que, um Curso presencial em trâmite de Processo de Autorização (Reconhecimento ou Renovação), que opte por não ter a inserção de horas na modalidade EAD, não poderá inseri-las após a visita in loco e obtenção do respectivo ato autorizativo.

Por outro lado, não é necessário aguardar novo ato autorizativo para a sua inserção, pois, conforme definido no Art. 6º, isto poderá ocorrer mediante o cadastro e-MEC, em funcionalidade que deve ser criada no prazo de 60 dias, vejamos esta redação:

Art. 6º As IES devem informar no cadastro e-MEC a oferta de carga horária a distância para os cursos presenciais que venham a ser autorizados e aqueles já em funcionamento, cujo o projeto pedagógico contemple os termos dispostos nesta Portaria.

.....  
Art. 9º A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior disponibilizará em até sessenta dias as funcionalidades do Sistema e-MEC necessárias para a implementação das disposições previstas nesta Portaria.

Parágrafo único. Após a criação das funcionalidades no Sistema e-MEC, os processos de cursos presenciais em que houver previsão de introdução de carga horária a distância, protocolados anteriormente à publicação desta Portaria, terão tramitação prioritária.

Um dos grandes méritos da Portaria 2117/2019 é seu avanço para os Cursos de Direito. Estes que possuem uma grande batalha entre poder ou não obter ato autorizativo na modalidade EAD, podem utilizar boa parte ou quase toda abordagem teórica do curso para aproveitar esse limite dos 40%. Não encontramos nenhum limitante quanto a isso, portanto, para um curso de Direito que não é possível obter ato autorizativo, por questões políticas, para a modalidade a distância, os 40% se torna uma boa oportunidade quando usado com inteligência e critérios qualitativos.

Em parâmetros gerais, a Portaria ampliou bastante a oferta de EAD em cursos presenciais e ampliou para todos. Possui caráter inclusivo para as instituições de menor porte, permite a ampliação dos cursos presenciais na oferta do EAD, sem as limitações de Conceito de Curso e Institucional em dupla modalidade.

Por tudo isto, a Portaria 2117/2019 vem de fato tornando realidade aquilo que a LDB não preconiza, que é a existência do ensino híbrido. Lembremos que na Lei 9394/1996, o EAD é citado somente nos arts. 47 e 80, e apenas com regras de exceção aos cursos presenciais. Nela, portanto, há a dicotomia presencial e EAD, não sendo previstas condições intermediárias. Com o advento desta Portaria, na prática, o ensino híbrido fica regulamentado e a dicotomia presencial e EAD está temporariamente ultrapassada.

Esse by pass na LDB, com o híbrido passando a existir é mais um movimento que mostra a necessidade da tipificação da modalidade a distância na legislação brasileira.

Relembremos a definição legal em vigor pela Lei 9394/1996:

Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

.....  
§ 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

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

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

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos

sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

## **DA FRAGILIDADE JURÍDICA PARA OFERTA DA MODALIDADE EAD**

O longo histórico acima demonstra que a oferta da modalidade a distância foi objeto de evolução com base, única e exclusivamente, de ações do Poder Executivo e foi objeto de constantes mudanças na medida em que os diferentes governos se sucederam. Não há como não reconhecer que houve um grande avanço, contudo, este ficou refém de canetadas dos titulares tanto da Presidência da República quanto de seus Ministros da Educação.

Neste cenário, se considerarmos apenas esta evolução dos decretos presidenciais e consecutivas portarias do Ministério da Educação já teríamos as condições necessárias para que o Poder Legislativo contribua com a consolidação desta modalidade mediante uma base jurídica sólida, permitindo a estabilidade necessária para esta oferta do bem maior de uma Nação, sua Educação.

Mas os últimos meses adicionaram um elemento urgente e agravante, a Pandemia COVID-19. O isolamento social determinado pela Pandemia promoveu uma “virada” abrupta da oferta educacional em todos os níveis da modalidade presencial para a distância, infelizmente, sem que entidades públicas e privadas tivessem condições de se preparar previamente.

Mediante este entendimento a Associação Brasileira de Educação a Distância propõe que neste PLP 235/2019 seja acrescentado um capítulo onde se estabeleça as modalidades de oferta educacional no Brasil, bem como, as suas limitações na educação superior, básica regular e no ensino técnico de nível médio.

Com este capítulo poderemos ter a tipificação jurídica necessária para oferta da modalidade a distância, bem como, o estabelecimento dos seus limites, promovendo uma educação de qualidade e seriedade. Ainda que sejamos entusiastas da educação a distância, nossa sociedade científica é conscienciosa de que há que se estabelecer limites afim de evitar mal feito que trará prejuízo à sociedade e desconfiança sobre o uso da modalidade.

Nesta tipificação da modalidade a distância, obviamente, considerando uma contribuição de forma ampla à sociedade, versamos sobre a forma de oferta de cursos integralmente presenciais, integralmente a distância e parcialmente entre ambas.

Vejamos abaixo nossa proposta:

## PROPOSTA DE TIPIFICAÇÃO DA MODALIDADE EAD AO PLP 235/2019

### CAPÍTULO VIII

#### DAS MODALIDADES DE OFERTA

**Art. 20.** Nos termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, admite-se para a educação básica e superior as modalidades de educação presencial e a distância.

§ 1º. A frequência às aulas ofertadas na modalidade presencial deverá atender aos dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º. Por educação a distância considera-se a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

§ 3º. Admitir-se-á o uso do termo educação híbrida quando da oferta de programas que contenham carga horária parcial em cada uma das modalidades presencial e a distância, independentemente da proporção.

**Art. 21.** Na educação superior serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta integral ou parcial, a todos os cursos de graduação ou pós-graduação, independentemente da área de atuação profissional.

*Parágrafo Único.* O Conselho Nacional da Educação, mediante a definição de Diretrizes Curriculares Nacionais ou do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, poderá delimitar as competências profissionais que, por falta de disponibilidade de tecnologia de informação e comunicação que substitua a presencialidade, não podem ser desenvolvidas na modalidade a distância.

**Art. 22.** Na educação básica serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta parcial, a todos os níveis, conforme Base Nacional Curricular a ser definida pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 1º. Especificamente para o ensino técnico de nível médio o Conselho Nacional da Educação, mediante o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, poderá delimitar as competências profissionais que, por falta de disponibilidade de tecnologia de informação e comunicação que substitua a presencialidade, não podem ser desenvolvidas na modalidade a distância.

§ 2º. Especificamente para o ensino fundamental o Conselho Nacional da Educação, mediante Base Nacional Curricular, poderá delimitar a proporção de oferta das modalidades presencial e a distância.

**Art. 23.** Na educação infantil serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta parcial, conforme Base Nacional Curricular a ser definida pelo Conselho Nacional de Educação, desde que a oferta presencial não seja inferior a setenta por cento da carga horária total anual a ser obedecida.

**Art. 24.** Na educação de jovens e adultos serão admitidas as modalidades de educação presencial e a distância, em oferta integral ou parcial, conforme Base Nacional Curricular a ser definida pelo Conselho Nacional de Educação.

**Art. 25.** O Conselho Nacional de Educação tem o prazo de vinte e quatro meses a contar da publicação da presente Lei para tornar públicas as seguintes medidas:

a) Atualização de todas as Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação, bem como do Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia, de modo a especificar as competências profissionais em que não são admitidas a oferta na modalidade a distância.

b) Atualização do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de modo a especificar as competências profissionais em que não são admitidas a oferta na modalidade a distância.

c) Bases Nacionais Curriculares de que tratam os Artigos 22, 23 e 24 da presente Lei.

## **ANEXO II**

Prezados, Bom dia!

Após realizar a leitura do PLC 235/2019, que visa instituir o Sistema Nacional de Educação, apenas para constar, registro certo desconforto com o uso alargado do termo “sistema”, ainda que ciente de se tratar de uma inquietação recorrente, inclusive localizada em diversos debates. Esta consideração remete ao que explicitamos na reunião realizada, ontem, dia 05.06.2020, acerca da necessidade de transparência ou mesmo da falta da indicação de órgão gestor do SNE, ainda que o tema se mostre sensível ao respectivo grupo e que exigirá amplo debate a partir da tarefa do “desenho” de um capítulo propondo responsabilidades. Dito isso, a fim de colaborar, envio Apontamentos no sentido de propor análise da pertinência ou não do uso de termos e/ou citações descritos abaixo:

- Adotar uso adequado de gênero no documento como um todo, onde lê-se ALUNOS, PROFESSORES, acrescentar ALUNAS e PROFESSORAS;

- Art. 2, inciso III – “garantia de acesso à educação de qualidade independente de local de residência ou classe social dos estudantes”; acrescentar... independente de etnia, religião e gênero incluindo-se igualmente as populações indígenas e quilombolas;

- Art. 2, inciso XV – “proibição de retrocesso no tocante à efetivação do direito à educação”; - Este item creio estar vago, ou refere-se a blindar a educação, por exemplo, a PEC 95/2016, que congelou investimentos tanto na educação quanto a saúde, ou uma tentativa de buscar garantia ou engessamento de percentual do PIB destinado para a educação;

- Art. 3, inciso XII – “garantir adequada relação de número de alunos por equipamento educacional, turma, biblioteca, laboratório de ciências, laboratório de informática, quadra poliesportiva coberta, bem como garantir instalações com adequadas condições de acessibilidade e acesso dos estudantes à rede de água, luz e esgoto e à internet de alta velocidade”; considero o texto engessado frente a tantas possibilidades relatadas nos inúmeros instrumentos de avaliação para as respectivas modalidades;

- Art. 13, § 1º “É responsabilidade comum a todos os sistemas de ensino promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, segurança, proteção da criança e do adolescente, trabalho e emprego, assistência social, previdência, esporte e cultura”. Acrescentar: no âmbito Internacional, dado ao fato que temos escola, por exemplo, no Japão assim como polos de educação em diversos países;

- Art. 17 inciso IV – “estabelecer cadastro nacional para armazenar e integrar informações dos estudantes da educação básica e superior”; Acrescentar: “...atentando-se para as recomendações elencadas pela Lei 13.709/2018 LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados”.

Incluir inciso XI - estabelecer o Cadastro Nacional de Concluintes do Ensino Superior, afim de orientar as políticas públicas de investimento e acesso, principalmente aquelas de concessão de bolsas e programas de financiamento estudantil.