

**CONTRIBUIÇÕES DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
(ABED) PARA A REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO PARA OFERTA DE
CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE EAD**

A Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) entende que para revisão do Marco Regulatório para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD, ainda que com foco na educação a distância, faz-se necessária uma revisão das principais peças dos atos normativos publicados entre os anos de 2016 e 2021, dentre os quais destacamos, em ordem cronológica:

- a) **RESOLUÇÃO CNE/CES 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;
- b) **DECRETO Nº 9.057, DE 25 DE MAIO DE 2017** — regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- c) **PORTARIA NORMATIVA Nº 11, DE 20 DE JUNHO DE 2017** — estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto no 9.057, de 25 de maio de 2017;
- d) **PORTARIA NORMATIVA Nº 20, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017** — dispõe sobre os procedimentos e o padrão decisório dos processos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, nas modalidades presencial e a distância, das instituições de educação superior do sistema federal de ensino;
- e) **PORTARIA NORMATIVA Nº 21, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017** — dispõe sobre o sistema 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 Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior Cadastro e-MEC;

- f) **PORTARIA Nº 315, DE 4 DE ABRIL DE 2018** — dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância;
- g) **PORTARIA NORMATIVA Nº 840, DE 24 DE AGOSTO DE 2018** — dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes;
- h) **PORTARIA Nº 2.117, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2019** — dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino;
- i) **PORTARIA Nº 165, DE 20 DE ABRIL DE 2021** — institui a Avaliação Externa Virtual in Loco no âmbito das visitas por comissões de especialistas para avaliação externa de Instituições de Educação Superior e cursos de graduação, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e da avaliação das Escolas de Governo.

Para uma melhor organização de nossas contribuições, a ABED formula a seguir sugestões agrupadas por assuntos, deixando a sua redação (salvo duas exceções em que fazemos sugestões de redação) para atos normativos, assim como definição do que será ato da Presidência da República, ato de Gabinete do Ministro ou ainda dos órgãos correlatos do Ministério a cargo dos operadores do direito, assessores e consultores do próprio Ministério.

Como outro cuidado, apontamos a seguir não somente os itens que sugerimos ser alterados nos documentos já publicados, mas destacamos também

aqueles que entendemos que, no ordenamento jurídico em vigor, promoveram avanços e poderiam ser mantidos.

1. DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO

O primeiro aspecto que destacamos é o entendimento da ABED de que o Marco Regulatório de 2024, naquilo em que se discute a sua revisão, não deve ter como objeto apenas o Decreto 9057/2017, mas o conjunto de peças que compõem o ordenamento jurídico vigente para a Educação Superior como um todo. Não há que se criar uma nova política pública restrita para a modalidade a distância, mas deve-se ter a responsabilidade, perante este momento histórico, para avançar em relação à Educação Superior como um todo, de forma abrangente e profunda.

É notória a preocupação dos titulares do Ministério da Educação com a defesa da sociedade por meio de ações assertivas para a garantia da oferta da educação com qualidade. Para aprimorar essas ações, a ABED recomenda que ao se tratar das ações de supervisão, sejam destacadas as ações de monitoramento. Desta forma, como sugestão de texto, fazemos a seguinte proposta:

A supervisão será realizada por meio de ações de monitoramento, preventivas e corretivas, com vistas ao cumprimento das normas gerais da educação superior, a fim de zelar pela regularidade e pela qualidade da oferta dos cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu e das IES que os ofertam.

Sobre o Sistema Federal de Ensino, destacamos que no Decreto 9235/2017, em seu Art. 2º, no caput, falta a menção às IES Públicas e Escolas de Governo Estaduais que ofertam cursos superiores na modalidade a distância. Como sabemos, na regulação em vigor, quando essas instituições ofertam cursos a distância, passa a ser exigido o seu “credenciamento EaD”. Portanto, nada mais natural que, na previsão da oferta do Sistema Federal, tal situação já esteja prevista de início. Ainda que exista essa previsão no § 3º do mesmo artigo, entendemos que a previsão já no *caput* deixará claras as condições para que quaisquer instituições integrem o Sistema Federal de Ensino Superior.

Sobre as competências da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), acreditamos que seja necessário um maior detalhamento. Os atos da SERES têm peso fundamental na oferta da educação superior e sua atuação merece o detalhamento sobre suas competências, limites e procedimentos. Podemos sugerir aqui, a título de exemplo, algumas das competências:

I — Instruir processos regulatórios para atos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação;

II — Enviar para avaliação ao Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), quando previsto em regulamentação específica, os processos regulatórios para atos de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

III — Emitir pareceres e instruir ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação para aprovação ou não dos atos de credenciamento, recredenciamento de Instituições de Educação Superior

IV — Deliberar sobre os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação;

V — Instaurar procedimentos de monitoramento das Instituições de Educação Superior na oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação;

VI — Instruir procedimentos preparatórios, saneadores e sancionadores quando de indícios de deficiências ou irregularidades da oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação.

Observe-se que estamos propondo para a SERES a especificação de suas competências, atribuindo, por exemplo, a instrução direta ao Gabinete do Ministro para a emissão de atos de credenciamento e recredenciamento. Acreditamos que com essa medida os processos terão tramitação muito mais célere. Em diversas situações, as etapas do Conselho Nacional de Educação (CNE) acabam servindo para repetição daquilo que está previsto já no Parecer Final da Secretaria, inclusive com a mesma minuta de ato institucional. Destacamos também que as ações de monitoramento e os procedimentos de supervisão estão sugeridos como de atuação particular da Secretaria.

Por outro lado, acreditamos que dentre as competências do Conselho Nacional de Educação (CNE), a decisão, em grau recursal, aos recursos aos atos da SERES, deve ser reforçada. Quando há divergência entre SERES e CNE, na prática, em raras situações, o Gabinete do Ministro acata o CNE e revisa a decisão da SERES. Da forma como está a regulamentação e a prática dos signatários dos órgãos correlatos do Ministério da Educação (MEC), há quase um esvaziamento da atuação do CNE como instância recursal. A adoção de critérios como “aprovação por unanimidade do Conselho Pleno das deliberações da Câmara de Educação Superior”, garantindo que seja um procedimento efetivamente de exceção, poderia permitir que as deliberações de recursos do CNE passem a ser realmente consideradas pelo Gabinete do Ministro.

A ABED entende que ao CNE cabe o papel de, a partir de especialistas em educação, emitir pareceres, diretrizes, garantir o contraditório e demais atuações consultivas e deliberativas em grau recursal. O CNE não deve ser tratado como um órgão de tramitação processual regular, de administração. É composto por estudiosos e especialistas que devem ser melhor aproveitados nas orientações e diretrizes de conteúdo da oferta de educação, e não de procedimentos quanto à forma.

Nesse aspecto, a emissão das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) de cursos de graduação, a aprovação do Catálogo de Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs) e a criação de um Catálogo de Cursos Superiores de Bacharelado e Licenciaturas são ações fundamentais. Sobre este último, a ABED entende que tanto a Tabela Cine Brasil quanto as DCNs não atingem todas as graduações em oferta. Dessa forma, acreditamos que cabe ao CNE a criação, assim como ocorre com os CSTs, do norteamento dos padrões mínimos de oferta da graduação. Esse Catálogo poderá dirimir várias das dúvidas que perpassam os órgãos correlatos do MEC e, principalmente, gestores da IES e os Avaliadores do BASIS (quadro de avaliadores que apoiam o INEP nas avaliações de condições de oferta). Aqui poderá

nascer um documento que poderá, inclusive, dirimir dúvidas e questões sobre a proporcionalidade de carga horária presencial e a distância.

Acreditamos que a Portaria 2117/2019 precise de revisão. Mas acreditamos também que uma simples regra geral de permissão para determinado percentual de carga horária com recursos da modalidade EaD em cursos com ato autorizativo na modalidade presencial não seja mais suficiente para a complexidade da oferta que há na educação superior. Um catálogo como o sugerido poderá prever essas definições por competências e habilidades para cada curso, independentemente do seu ato autorizativo presencial ou EaD. Será uma oportunidade ímpar para melhorar o parâmetro da oferta dos cursos de graduação. Com a existência desse catálogo, também poderão ser discutidos critérios para bônus regulatórios e desenvolvimento de cursos inovadores, algo previsto na legislação e que, em nossa percepção, merece incentivo.

Essa parametrização será de grande importância para orientar a sociedade e os interessados no ingresso em cursos de graduação sobre por qual curso está efetivamente optando. Hoje há uma oferta diversificada, saudável pela sua pluralidade. Será um desafio para o CNE criar essa parametrização sem inibir o desenvolvimento de novas áreas e profissões. Isso permitirá políticas de incentivo ao desenvolvimento efetivo de novas áreas de atuação profissional, fundamental para as inovações tecnológicas do século XXI.

Como medida no novo Marco Regulatório, a ABED sugere ao CNE a atribuição de competência para criar e atualizar o Catálogo de Cursos de Bacharelado em Licenciaturas e, em disposições transitórias, definir um prazo razoável para que a primeira edição do documento seja publicada.

A ABED acredita também que, além dos Referenciais de Qualidade da Educação a Distância, seja decisivo para a sociedade a criação de dois outros documentos: Referenciais de Qualidade da Educação Presencial e Referenciais de Qualidade de Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu*. Aliás, uma possibilidade seria criar os Referenciais de Qualidade da Educação Superior e, neste documento

basilar, termos três capítulos: Educação Presencial; Educação a Distância e Pós-Graduação *Lato Sensu*. A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) poderia colaborar na produção desse documento, com prazo para a primeira edição do documento no novo marco regulatório.

2. DA REGULAÇÃO

Das Organizações Acadêmicas

Sobre as organizações acadêmicas, a ABED sugere que seja dado um novo tratamento para os Centros Universitários. Em nosso entendimento, o Centro Universitário não deve ser encarado como o desenvolvimento de uma Faculdade que alcançou bons resultados. Essa organização acadêmica requer critérios mais específicos de desenvolvimento de pesquisa e iniciação científica, composição de corpo docente com elevada experiência docente, não docente e titulação, propostas assertivas de extensão comunitária e intervenção na sociedade para fins do desenvolvimento socioeconômico regional, diversidade de atuação nas áreas de atuação que podemos apreender da Classificação Cine Brasil etc.

Outra especificidade que pode ser aferida para a atribuição da categoria de Centro Universitário é sua proposta de atuação em função da diversidade de oferta das modalidades educacionais. Dessa forma, sugerimos que a incorporação da modalidade a distância e uma proposta assertiva de oferta de educação digital e inclusiva também sejam critérios relevantes para concessão da autonomia universitária. Observe-se que estamos propondo que a obtenção prévia do credenciamento como Faculdade não é o principal critério, mas a abrangência da proposta, sua capacidade de inclusão, impacto social, inovação tecnológica e educação são critérios que, articulados, podem ser mais eficientes para uma oferta educacional diferenciada.

Dos Atos Autorizativos

Conforme o Marco Regulatório em vigor, há a previsão de um calendário anual para protocolo dos processos regulatórios de credenciamento, recredenciamento, autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento e seus aditamentos. A ABED entende que já há uma experiência de vários anos para esse calendário. Contudo, ao final de todos os anos, há uma expectativa das mantenedoras de IES sobre como será o ano seguinte e, quase sempre, ocorre uma repetição. Propomos assim que, baseado na experiência positiva que já existe, o novo Marco Regulatório poderá instituir um Calendário Permanente para Protocolo dos Processos Regulatórios e seus Aditamentos. Esse Calendário Permanente nada mais seria do que a consolidação dos mesmos períodos para aberturas e ingressos dos processos. Afinal, os credenciamentos costumemente podem ser protocolados em abril e setembro, os recredenciamentos em vários anos foram em março e agosto, os credenciamentos por transformação para centros universitários ocorrem junto com os credenciamentos, e assim por diante. A ideia de um Calendário Permanente será apenas a consolidação desta previsão, permitindo às mantenedoras uma confirmação da previsibilidade.

Consideramos ainda que o Marco Regulatório vigente promoveu um avanço importante em relação à sua antecedência. Antes de 2017, quando da decisão desfavorável ou de arquivamento de um processo regulatório, a mantenedora era penalizada com um período de vinte e quatro meses para novo protocolo. Na vigência atual, não há mais essa penalidade, o que permitiu maior tranquilidade para as instituições na sua preparação e desenvolvimento ao longo da tramitação. Da mesma forma, esse tipo de permissão para reingresso sem penalidade reduz drasticamente os recursos e a eventual judicialização resultante das decisões negativas para os processos. Na prática, será muito mais viável para as instituições refazer e melhorar a instrução do seu processo regulatório do que judicializar e alongar os recursos quando do não alcance do seu objetivo. Por tudo isso, para além de propor mudanças, a ABED recomenda que essa mesma forma de

regulação sem penalidade para reingresso de processos regulatórios deva ser continuada.

Do Aditamento do Número de Vagas de Curso de Graduação

Este é um elemento de grande relevância para o debate atual sobre a regulação da educação superior, em geral, e da educação a distância, em particular. A proposta da ABED é que seja criado um mecanismo dinâmico para a definição das vagas, ou, pelo menos, para a sua atualização constante. Em nossa proposta, a IES, no ato de autorização do curso, fará a sua proposta de definição. Quando se tratar de Faculdade, essa proposta será validada pela tramitação do respectivo processo regularizo. No caso das instituições com autonomia, será por ato próprio.

Contudo, na renovação dos atos institucionais, será mensurada a capacidade instalada de vagas da IES e de seus cursos. Essa capacidade de vagas instalada será resultante do Relatório de Avaliação INEP, dados do cadastro de endereço da IES, no descritivo das instalações de sua sede, campi, polos e ambientes profissionais e soluções de tecnologias educacionais digitais. Sobre as soluções de tecnologias educacionais digitais, a IES deverá apresentar Projeto Pedagógico Institucional e demais recursos metodológicos, com suas ferramentas da tecnologia da comunicação e informação que subsidiem o quantitativo de encontros presenciais e atividades propostas. Essa capacidade instalada de vagas também deverá ser objeto de atenção do Relatório de Autoavaliação da Comissão Própria de Avaliação (CPA). Observe-se que a capacidade instalada de vagas passa a ser o teto do total de vagas que uma IES pode ofertar no conjunto de seus cursos de graduação. Passamos assim a ter uma métrica segura do que efetivamente pode ser ofertado por uma instituição.

A partir dessa capacidade instalada, a cada publicação do Censo da Educação Superior teríamos uma janela para adequação do número de vagas. Quando da verificação de ociosidade de vagas, a SERES poderia proceder a

redução de vagas autorizadas. Essa redução de vagas deveria ser feita sempre com uma margem para crescimento por ano. Ou seja, a IES teria uma redução das vagas para aquilo que efetivamente ocupa, mas com a possibilidade de crescimento. Cria-se, portanto, uma dinâmica para regular a margem de ociosidade. No sentido oposto, alcançada uma ocupação elevada das vagas, a IES teria, na janela de adequação, a possibilidade de proceder o aumento de vagas. Com base no teto da capacidade instalada e considerando critérios de bônus regulatórios como resultados no Conceito Institucional, a IES poderia, em ato simples no sistema eMEC, na aba de alterações de menor relevância, proceder o aumento e, eventualmente, a redistribuição das vagas por curso. Observe-se que sempre teríamos o teto da capacidade instalada e o ajuste de redução pela ociosidade. Mas também teríamos a possibilidade de ajuste anual de mais vagas, desde que as instalações permitam e um critério de qualidade com base no Conceito Institucional recomendasse. Esse seria um procedimento claro, transparente, seguro e confiável para as mantenedoras.

A ABED está ciente que esta novidade não seria de fácil implantação, mas certamente faria uma correção importante na oferta da educação superior, em geral, e a distância, em particular.

Do Credenciamento e Recredenciamento Institucional

Acreditamos que processo de credenciamento seja um dos elementos mais importantes a ser revisitado. O primeiro aspecto, e mais importante, é seu significado para a promoção do acesso, da inovação e do desenvolvimento da educação superior, em geral, e a distância, em particular. Com a maior diversidade de oferta, o credenciamento abre a possibilidade de que as mensalidades alcancem valores acessíveis, o que promoveria diretamente a inclusão. No mesmo sentido, novos agentes, interessados em se diferenciar para atrair alunos, naturalmente serão levados à promoção da inovação e do desenvolvimento da educação, salutar para o desenvolvimento econômico e social do país.

A ABED entende que devem ser adotadas regras de bônus regulatórios para que mantenedoras de pequenos empreendedores da educação possam acelerar o seu desenvolvimento. Para isso, são necessárias políticas indutoras para o desenvolvimento dos pequenos empreendedores, obviamente, aqueles que preservam a qualidade. Desta forma, a ABED defende que mantenedoras com bom desempenho em suas mantidas no Conceito Institucional tenham regras acessíveis que permitam seu desenvolvimento, por exemplo, com o chamado credenciamento prévio de novas mantidas ou até para transformação da sua mantida em Centro Universitário. Entendemos que para a manutenção das regras de livre mercado, não se pode inibir o desenvolvimento das grandes empresas de educação. Mas, em contrapartida, é dever do Estado promover o desenvolvimento social, econômico e educacional, podendo lançar mão de mecanismos de incentivos para pequenos empreendedores.

Ligado diretamente ao credenciamento institucional, está o conjunto de cursos cujos atos de autorização o acompanham. Como é sabido, está convencionado o quantitativo de cinco cursos que acompanham o credenciamento de novas mantidas. A ABED entende que é momento de este número ser relativizado. Em 2017, houve uma primeira tentativa de relatividade deste número, com a liberação dos cursos de licenciatura deste quantitativo de cinco.

A proposta da ABED é que se rediscuta o número mínimo de cursos, quais áreas podem ser incentivadas, sempre baseando-se no resultado final do conjunto dos processos regulatórios de credenciamento e autorizações vinculadas, e na capacidade instalada de vagas que já discutimos. Esta proposta considerará várias de nossas propostas, que, em nosso entendimento, poderão acelerar o fluxo de processos regulatórios e aliviar a demanda. Deste modo, acreditamos que o momento do credenciamento, de suma importância para o Sistema Federal, possa receber maior atenção dos órgãos de regulação e avaliação.

Considerando a necessidade de induzir incentivos para os novos empreendedores da educação, promovendo a pluralidade de mantenedoras, a

ABED propõe que o quantitativo de cursos que acompanharão o credenciamento seja ampliado de cinco para sete. Propomos, por outro lado, que os cursos de licenciatura passem a ser contabilizados neste número. Por outro, com a atualização constante do Catálogo de Cursos Superiores de Tecnologia e a criação e atualização do Catálogo de Cursos de Bacharelado e Licenciaturas, a identificação de cursos efetivamente inovadores passa a ser melhor dimensionada. Desta forma, incentivando a inovação real da oferta de novos cursos e o desenvolvimento de novas profissões, atinentes ao século XXI, propomos que até três cursos inovadores possam ter protocolo de processo de autorização vinculada ao credenciamento, para além do quantitativo mínimo de sete. Dessa forma, será possível um credenciamento de até dez cursos de graduação vinculados ao credenciamento.

A ABED entende que naturalmente várias das propostas acima possam ser aproveitadas para os processos de credenciamento institucional. Entre elas, destacamos a possibilidade que o CNE deixe de ser instância de aprovação do pleito e passe a ser uma instância recursal efetiva.

Da mesma forma, a ABED entende que as propostas acima também podem se aplicar ao credenciamento de campus fora de sede para Centros Universitários e Universidades. Destacamos, porém, que para estas unidades também deve ocorrer uma atenção especial em relação à mensuração da capacidade de vagas instalada.

Da Criação de Avaliação Unificada de Credenciamento e Autorização

A ABED entende que a simplificação de tramitação dos processos regulatórios e, principalmente, o avanço para avaliações mais abrangentes seja um avanço importante a se considerar. Desta forma, propomos que os processos de credenciamento e suas avaliações de cursos vinculadas recebam uma avaliação unificada a ser realizada pelo INEP. Além de permitir a mensuração da capacidade instalada de vagas, esta medida pode corrigir distorções que acontecem na atualidade. A integração desse conjunto de avaliações poderá corrigir distorções,

acelerar processos em tramitação e, com mais algumas medidas que a SERES e sua equipe poderão estudar, acelerar as tramitações.

Da Criação de Ciclos Avaliativos Unificados de Recredenciamento, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento

A ABED, através de vários eventos que organizamos e participamos, tem conhecimento da proposta da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES/INEP) para criação de Ciclos Avaliativos para fins de recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento. Assim como fizemos a proposta acima para a unificação de avaliação dos processos de credenciamento e autorizações vinculadas, acreditamos que esta iniciativa proposta pela DAES contribua para uma maior eficiência dos processos regulatórios. Contudo, mantemos também para esta situação a nossa proposta para que seja mensurada a capacidade instalada de vagas das instituições.

Da Oferta de Pós-Graduação

A ABED entende que há outro avanço importante a se realizar no que se refere à oferta: a possibilidade de credenciamento de IES para oferta apenas de cursos de pós-graduação *lato sensu*. Este é um tema controverso, mas que o cenário atual evidencia que a forma pela qual a regulação o tratou não está funcionando com a devida eficiência. Há em vigor o entendimento que uma IES credenciada que possua ao menos um curso de graduação tem, na prática, autonomia de cursos, vagas e abrangência de oferta de cursos *lato sensu*, inclusive na modalidade presencial. A ABED entende que existindo as exigências e controles de qualidade de oferta para a modalidade EaD, não faz sentido que para a modalidade presencial exista esta verdadeira “avenida” (e não “brecha”) na regulação. A ABED entende que é legítimo o pleito de várias mantenedoras para que possam obter o seu credenciamento, submetendo-se à regulação, avaliação e supervisão, mas com oferta apenas de cursos de *lato sensu*. Esta medida, com as

oportunidades acima para o credenciamento com oferta de cursos de graduação inovadores, poderá atrair o investimento de novos empreendedores da educação por todo o país.

Neste mesmo diapasão, a ABED entende que esta oferta de pós-graduação deva ser considerada quando da avaliação da capacidade de vagas instalada. Ou seja, na percepção da ocupação (mediada pelo uso das tecnologias educacionais digitais) da sede, *campi*, polos e ambientes profissionais, o cômputo deve considerar para fins de credenciamento e recredenciamento sua infraestrutura para oferta dos cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*. Eventuais distorções percebidas, por exemplo, quando do recredenciamento, com uma oferta de cursos de pós-graduação com um histórico inviável para a estrutura predial apresentada (mesmo se considerando sede, *campi*, polos e ambientes profissionais) deverá ensejar procedimentos de monitoramento e supervisão, conforme trataremos em item específico a seguir.

Da Autorização de Cursos

Sobre a autorização de novos cursos de graduação desvinculadas de processos de credenciamentos, a ABED sugere que haja avaliação da capacidade de vagas instalada. Neste caso, para a dispensa de avaliação *in loco*, além dos itens previstos hoje no § 1º do Art. 42 do Decreto 9235/2017, entendemos que a capacidade de vagas instalada deva ser considerada. Ou seja, para a oferta de novos cursos, além dos critérios hoje existentes, a IES deverá demonstrar uma ociosidade entre sua capacidade de vagas e suas vagas efetivamente autorizadas. Observemos que a capacidade de vagas instalada se relaciona com a infraestrutura física e de tecnologias educacionais digitais da sede, campo, polos e ambientes profissionais. Contudo, o quantitativo efetivo de vagas autorizadas considera outras variantes, como a ocupação destas no Censo da Educação Superior. Pois bem, para autorização de novos cursos com dispensa de avaliação *in loco*, esta diferença entre a capacidade permitida pela infraestrutura física e a quantidade de vagas

efetivamente autorizada pelos cursos em funcionamento e sua ocupação deve ser favorável.

Da mesma forma, para a autorização dos cursos de graduação com avaliação *in loco*, novamente, é a infraestrutura física e de tecnologias educacionais digitais que serão determinantes para, no cômputo geral da Instituição, ser mensurado se a mesma tem reais condições para ampliação da sua oferta. A ABED entende que é fundamental que os processos de autorização de cursos de graduação sejam avaliados considerando o contexto geral da IES e suas condições de oferta como um todo. A atual avaliação de forma “desintegrada” com o contexto institucional não se mostrou salutar para o desenvolvimento educacional. Por outro lado, aqui também baseado em critérios de bônus regulatórios como o Conceito Institucional e o quantitativo de cursos oferecidos, sua ocupação e desempenho em Conceito de Curso, ENADE, entre outros, podem ser criadas políticas de incentivo para as mantenedoras menores e desvinculadas das empresas consolidadoras.

Do Reconhecimento e da Renovação de Reconhecimento de Cursos

Aos processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, a ABED entende como natural que várias das propostas acima devem ser consideradas.

Mas gostaríamos de propor um avanço, a dispensa de avaliação *in loco* de processos de reconhecimento para cursos cujo processo de autorização recebeu avaliação *in loco*. Entendemos que a avaliação para fins de reconhecimento em tão pouco tempo após uma avaliação de autorização não tem demonstrada efetividade. E para esses processos de reconhecimento e as renovações, assim como para o credenciamento institucional, a ABED apoia as propostas da DAES/INEP para a criação de ciclos avaliativos unificados.

Do Padrão Decisório dos Atos Autorizativos Institucionais

Sobre o padrão decisório para os atos institucionais de credenciamento e reconhecimentos, expressos principalmente na Portaria Normativa Nº 20, de 21/12/2017, a ABED entende que são necessários avanços significativos.

Observando os itens definidos hoje, temos um item para políticas institucionais e os demais relacionados à infraestrutura física e tecnológica. A ABED entende que devem ser incluídos itens relacionados aos seguintes temas:

- a) procedimentos e estratégias metodológicas e suas particularidades para as modalidades presencial e a distância;
- b) procedimentos e estratégias para atendimento educacional em tempos e lugares diversos, conforme as especificidades das modalidades presencial e a distância;
- c) profissionais de educação envolvidos nos processos, sua formação, experiência e atuação nas modalidades presencial e a distância;

Obviamente estes três temas não ensejarão apenas três itens, indicadores ou objetos de avaliação. O que a ABED recomenda é que, a partir destes, numa parceria entre INEP e SERES, com as nossas contribuições, sejam aprofundados os itens de padrão decisório para maior garantia da oferta da qualidade de oferta.

Como outra recomendação, propomos que dos indicadores e objetos de avaliação inerentes à modalidade a distância, seja criada uma Dimensão Educação Digital. Esta dimensão apreenderia as competências da Instituição para a oferta da modalidade a distância, seus recursos e metodologias. E a esta Dimensão Educação Digital seja gerado um conceito próprio e que poderá ensejar padrão decisório para credenciamentos e reconhecimentos nas modalidades presencial e a distância. Em nosso entendimento, não é possível imaginar uma Instituição de Educação Superior que não contemple os recursos das tecnologias educacionais digitais. Em tempos de inteligência artificial, um curso sem essas propriedades estaria fora do seu tempo, possivelmente em meados do século XX. Destacamos,

não estamos sendo entusiastas da EaD, estamos propondo uma visão de futuro em que a incorporação das tecnologias educacionais do século XXI seja pressuposto básico de qualidade de oferta para qualquer IES.

Do Padrão Decisório para os Atos Autorizativos de Cursos

Sobre o padrão decisório aos atos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação, acima a ABED fez diversas contribuições ao tratar, por exemplo, da capacidade de vagas instalada. Obviamente, em processos de autorização vinculados a credenciamento, por exemplo, quando o total de vagas solicitadas não for coincidente com a capacidade instalada, deverá ser previsto um expediente para que a IES informe a SERES qual será a sua opção para esta redução.

Em relação ao disposto no Marco Regulatório em vigor, também aqui temos críticas aos itens relacionados na Portaria Normativa 20/2017. Observe-se que no Art. 13 desta portaria, são relacionados elementos referentes ao Conceito de Curso e conceitos das três dimensões, complementados por apenas dois itens para cursos da modalidade presencial e outros cinco para a modalidade a distância.

Como proposta, a ABED entende que a criação de uma Dimensão Educação Digital seja fundamental para padrão decisório dos cursos de graduação. É sabido, novamente pela participação da DAES/INEP em eventos realizados, que há algo similar já em discussão. Entretanto, de forma mais enfática, a ABED propõe que seja criada esta dimensão específica. E assim como defendemos para os atos institucionais, entendemos que ela deva atender as ofertas para atos autorizativos nas modalidades presencial e a distância. Considerando os recursos educacionais, suas metodologias, oportunidades e demais elementos, não é possível imaginar uma formação profissional em nível superior sem as tecnologias educacionais digitais. Quanto ao detalhamento deste padrão decisório, novamente, acreditamos

que serão bem elaborados na parceria SERES e INEP, ficando a ABED aqui disposta a contribuir.

Do Bônus Regulatório

Até aqui, em várias passagens apresentamos sugestões para que o bônus regulatório continue a ser uma realidade do Marco Regulatório. Entendemos que desde 2017 houve um aprendizado significativo e que correções no Sistema Federal sejam necessárias.

No entendimento da ABED, o bônus regulatório deve permanecer, promovendo uma política indutora para novos agentes que promovam a qualidade, a inovação e a pluralidade.

E aqui acrescentamos um novo fator, importantíssimo para a concessão de bônus regulatório: as instituições cujos resultados de impacto social e desenvolvimento econômico sejam efetivamente mensurados. É entendimento da ABED que o melhor resultado de uma IES é seu impacto no indivíduo, seja em termos de crescimento da sua renda, da sua capacidade de empreender ou na sua atuação em pesquisa e desenvolvimento tecnológico. É do conjunto de indivíduos positivamente impactados que uma IES promove a mudança na sociedade brasileira, seja localmente ou com maior abrangência. A ABED recomenda que sejam discutidos critérios de apreensão destes elementos para mensuração dos impactos das mantidas e mantenedoras e sejam estimuladas, via crescimento de cursos e abrangência (por exemplo, com oferta de polos e ambientes profissionais).

Do Encerramento da Oferta de Cursos e Descredenciamento de Instituições

Sobre o encerramento da oferta de cursos e descredenciamento das instituições, seja de forma voluntária, seja por processos de supervisão, a ABED faz aqui uma rápida menção de que seja dado um tratamento mais detalhado do que é existe em vigor para preservar os alunos de polos e ambientes profissionais. Não

conseguimos mensurar em números, mas reconhecemos que há alunos de localidades distantes que são verdadeiramente abandonados, sem outras opções para continuidade de seus estudos. São, em muitas situações, localidades distantes em que aquele profissional que não se forma é um impacto negativo no desenvolvimento local importantíssimo. Recomendamos assim que regras de preservação da oferta iniciada, principalmente na modalidade EaD e, decisivamente, nas localidades distantes.

3. DA SUPERVISÃO

A ABED entende que um grande avanço do Marco Regulatório em vigor foi a caracterização dos procedimentos de supervisão. Acreditamos que cabe ao Estado o exercício do papel de “polícia administrativa” para monitorar e sancionar atos que causem prejuízos irreparáveis à sociedade e aos indivíduos quando da oferta educacional sem padrões mínimos de qualidade, ou mesmo de forma irregular.

A ABED entende que o atual Conceito Preliminar de Cursos e o Índice Geral de Cursos, pela sua natureza e forma de cálculo, não devem ser utilizados em quaisquer procedimentos de supervisão. O CPC foi criado para a dispensa de avaliação *in loco* e possui em seu cálculo o desvio padronizado, que não permite apreender ser a repetição do um conceito dois em duas oportunidades representou de fato uma não melhoria das condições de oferta. A ABED recomenda que outros indicadores sejam discutidos em parceria entre SERES e INEP, e que o CPC caia em desuso ou seja reduzido apenas à sua função original, a dispensa de avaliação *in loco* em processos de renovação de reconhecimento.

4. DA AVALIAÇÃO

Da Avaliação das Instituições de Educação Superior e dos Cursos Superiores de Graduação e Pós-Graduação

No que se refere à avaliação das IES, ressaltamos a importância da Comissão Própria de Avaliação e do Relatório de Autoavaliação. A ABED entende que cabe à CONAES a atribuição de atualização do roteiro de confecção do Relatório. Para esta atualização, fazemos algumas sugestões:

- a) confecção de parecer sobre o desenvolvimento do PDI e cumprimento de suas metas e objetivos;
- b) confecção de pareceres sobre os projetos pedagógicos de cursos de graduação, com a participação dos núcleos docentes estruturantes;
- c) confecção de pareceres sobre os projetos pedagógicos dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, com a designação de subcomissão de pares;
- d) avaliação detalhada das condições de oferta nos polos e ambientes profissionais;
- e) avaliação da capacidade de vagas instaladas para cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*.

Acreditamos que o Relatório de Autoavaliação deva também receber um novo tratamento, deixando de ser mero documento de repositório para consulta quando das avaliações externas. Neste novo tratamento, recomendamos que, com a participação dos Avaliadores Institucionais do BASIS, os Relatórios recebam avaliações de conformidade para com o cumprimento do roteiro atualizado pela CONAES. Vale sugerir, caso seja constatada a não conformidade do Relatório com o roteiro, pode-se instaurar um procedimento de monitoramento. Este monitoramento poderia evoluir até para visitas de verificação das condições de oferta sem aviso prévio.

Dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior

Sobre o ENADE, o Conceito Preliminar de Cursos e Índice Geral de Cursos, a ABED fez ao longo desta contribuição algumas sugestões. Mas, certamente num documento como este não seria possível esgotar todas as possibilidades de avanços e mudanças. Reconhecemos também que já exista uma literatura e publicações diversas com considerações importantes sobre como podemos evoluir no desenvolvimento de novos indicadores para a educação superior. Há um conjunto de textos publicados que acreditamos possam ser considerados pela SERES e pelo INEP nas suas formulações para o novo Marco Regulatório e de novos Indicadores de Avaliação.

5. DA CARGA HORÁRIA EAD E PRESENCIAL NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO

A ABED reconhece que um grande desafio para o novo Marco Regulatório é a definição da carga horária presencial e EaD nos cursos de graduação e pós-graduação. Para os cursos de graduação, conforme exposto acima, entendemos que o Catálogo de Cursos Superiores de Tecnologia e nossa proposta de Catálogo de Cursos de Bacharelado e Licenciaturas sejam a melhor hipótese de criação de um novo parâmetro. Entendemos que uma regra geral como a, em vigor, Portaria 2117/2019, não seja o melhor modelo. A diversidade dos cursos, das competências que desenvolvem e das inovações de cada profissão dificultam a existência de um parâmetro único. Se considerarmos a definição contida no Art. 100 da Portaria Normativa Nº 23/2017, ficamos ainda perplexos com a tentativa de redução da diversidade da oferta para uma regra pouco clara sobre o que se pode fazer num polo, mas não fica claro o que se faz na sede e campus. Recomendamos que no novo Marco Regulatório se vença a tentação do reducionismo de definição de métricas de carga horária, se reconheça a diversidade de profissões que temos para regular e se estabeleça a construção de um documento contextualizado para cada área de conhecimento com suas particularidades.

6. DOS POLOS E AMBIENTES PROFISSIONAIS NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Sobre os polos e ambientes profissionais, a ABED fez até aqui menções sobre formas de regulação, incentivo e monitoramento. Sobre suas estruturas, entendemos que novamente a criação de regras reducionistas não será a solução. É uma discussão aprofundada, reconhecendo a diversidade, contando com especialistas das diferentes áreas que possibilitará o avanço para um regramento mais eficiente. Mais uma vez, são os Catálogos dos Cursos, sejam superiores de tecnologia, bacharelados ou licenciaturas, que nos permitirão um regramento sobre a infraestrutura laboratorial, profissional e respectivas cargas horárias. Essa discussão poderá, por exemplo, indicar que para determinados cursos o polo é contraindicado, em favor da utilização dos ambientes profissionais. Em geral, a ABED entende que o ambiente profissional, como local de inserção do aluno na experiência com a sua futura profissão, é sempre a melhor oportunidade para uma aprendizagem significativa.

7. DA OFERTA DE CURSOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Por último, mas acreditamos que seja o momento de se enfrentar com coragem este debate, a ABED defende que novas regras para incorporação da oferta da modalidade a distância na educação básica sejam discutidas. É óbvio que o ambiente escolar da educação básica é decisivo para o desenvolvimento socioemocional. Contudo, também é decisivo para a inclusão dos jovens nos desafios do século XXI a necessidade do desenvolvimento de competências a que as tecnologias educacionais digitais são perfeitamente aderentes. Vale até reconhecer que se a larga oferta da modalidade EaD na educação superior é uma realidade, a sua familiarização na educação básica já se justifica. Mas também é necessário reconhecer que a aprendizagem de trabalhos colaborativos com recursos tecnológicos não pode ficar restrita para escolas de elite ou para o mundo *gamer*. A educação básica, principalmente a educação pública, precisa trazer para o ambiente

de aprendizagem as ferramentas e oportunidades da educação a distância, que inclui e dá acesso. Concluimos assim, com um verdadeiro apelo que no novo Marco Regulatório sejam incluídos regramentos de incentivo e incorporação das tecnologias educacionais digitais para a educação básica.

São Paulo, 25 de outubro de 2024

João Mattar

Presidente

Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED)

Jair dos Santos Junior

Diretor de Regulação e Qualidade

Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED)