

ATOS NORMATIVOS DO CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO E DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: O DESVELAR DA TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

NATIONAL COUNCIL OF EDUCATION: THE UNVEILING OF THE
TRAJECTORY OF HIGHER DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL

Lívia Soares de Lima Sousa

Mestre em Educação, Linguagens e Tecnologias. Membro do Grupo de Pesquisa em Educação a Distância da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO – Brasil
livias.limas@gmail.com

Daniela da Costa Britto Perreira Lima

Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO – Brasil
professoradanielalima@gmail.com

RESUMO: Este artigo resulta de uma pesquisa científica e tem como objetivo analisar os atos normativos do Conselho Federal de Educação (CFE) e do Conselho Nacional de Educação (CNE) para demonstrar a trajetória da educação superior a distância até sua consolidação pela legislação educacional. Os dados desta pesquisa, de caráter qualitativo e documental, foram coletados nas publicações da revista *Documenta* e relata as propostas, iniciativas e experiências de educação a distância (EaD) na educação superior, desde o início da década de 1970. Conclui-se que o CFE contribuiu para os estudos sobre o uso da EaD na educação superior, barrando seu crescimento sem estrutura apropriada e regulamentação específica. Porém, a entidade, ao fim de sua vigência, passou a autorizar cursos a distância na esfera privada. Com o CNE, criado para substituir o CFE, foi registrada a diminuição de estudos e discussões sobre a modalidade e um aumento de sua atividade cartorial.

PALAVRAS-CHAVE: Atos Normativos. Conselho Federal de Educação. Conselho Nacional de Educação. Educação Superior a Distância.

ABSTRACT: This article results from a scientific research and aims to analyze the normative acts of the Federal Council of Education (FCE) and the National Education Council (NEC) to demonstrate the trajectory of distance higher education until its consolidation by educational legislation. The qualitative and documental data of this research were collected in the publications of the magazine *Documenta* and reports the proposals,

initiatives and experiences of distance education (ED) in higher education since the beginning of the 1970s. It is concluded that the FCE contributed to studies on the use of ED in higher education, barring its growth without appropriate structure and specific regulation. However, at the end of its term, the entity began authorizing distance courses in the private sphere. With the NEC, created to replace the FCE, there was a decrease in studies and discussions about the modality and an increase in its career activity.

KEYWORDS: Normative Acts. Federal Education Council. National Education Council. Higher Distance Education.

1 Introdução

Neste artigo, adota-se o conceito de educação a distância (EaD) de Lima (2014, p. 60), que a considera como

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

Adota-se esse conceito de Lima porque ele traz os pilares da EaD, por exemplo, o trabalho pedagógico autoral e o construído de maneira coletiva, com uma gestão própria que visa o desenvolvimento dos cursos, destacando a formação humana de seu público-alvo, ou seja, como modalidade que tem características próprias.

A educação a distância (EaD) está presente como prática pedagógica na legislação nacional desde a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Desde o seu reconhecimento, a EaD na educação superior encontra-se em franco crescimento. Conforme dados do Censo da Educação Superior, em 2002 havia 25 instituições credenciadas ofertando cursos de educação superior a distância, das quais 16 eram públicas, com 34.322 matrículas, e nove, privadas, com 6.392 matriculados. Catorze anos depois, os cursos de graduação a distância da rede pública já registravam 122.601 matrículas.

culas e os da rede privada, 1.371.817, também de acordo com o Censo da Educação Superior daquele ano. (BRASIL, 2002; 2016)

Assim, pode-se afirmar que a Lei n.º 9.394/1996, que instituiu a EaD como modalidade de ensino, estimulou o aumento do número de cursos superiores a distância e, conseqüentemente, de matrículas, tanto na esfera pública quanto na privada. (LIMA, 2014)

Apesar de o desencadeamento da educação superior a distância no país ter ocorrido posteriormente à edição da Lei n.º 9.394/1996, existem registros anteriores de experiências de EaD na educação superior, bem como estudos sobre a modalidade e tentativas para a criação da universidade aberta no Brasil. Essas experiências estão registradas em edições da revista *Documenta*, fonte de dados desta pesquisa, publicada inicialmente pelo Conselho Federal de Educação (CFE), de 1962 a 1994, e, posteriormente, com a extinção do órgão, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), de 1995 até o ano de 2006¹. Ao longo de seus 44 anos de publicação, a revista trouxe, mensalmente, toda a regulamentação específica da educação, inclusive os atos do CFE e do CNE.

Sousa (2016) afirma que não existem registros que relacionem diretamente os atos normativos do CFE e do CNE à história da EaD no período anterior à edição da Lei n.º 9.394/1996, apontando assim a relevância histórica e documental desses dados para a compreensão do percurso desenvolvido pela modalidade. O objetivo deste artigo, portanto, é discorrer sobre os caminhos que levaram à inserção da EaD na legislação nacional, mediante a análise dos atos normativos do CFE e do órgão que o sucedeu, o CNE, relativos à educação superior a distância

O artigo está dividido em duas partes: a primeira contextualiza o papel e a atribuição dos dois conselhos e apresenta a história da EaD, segundo os atos normativos expedidos pelo CFE; a segunda parte relaciona as ações mais recentes da EaD, a partir dos atos normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE).

2 A história da EaD pelos atos normativos do CFE

Gohn (2002) afirma que um conselho é um órgão que tem o objetivo de proporcionar o diálogo entre a comunidade e o Estado. Sua fi-

nalidade, portanto, é ouvir as demandas da comunidade e se manifestar junto aos órgãos gestores sobre a temática em foco, a partir da elaboração de propostas, contribuindo, assim, para a construção de políticas públicas.

Cury (2011, p. 47), por sua vez, pontua que um conselho tem por objetivo “tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém.” Ou seja, conforme o autor, um conselho não se destina apenas a “escutar” demandas, mas também a deliberar sobre elas a partir do que já está previsto na legislação, e é essa ação que o caracteriza como órgão de Estado. Pontua ainda que, ao exercer as funções normativas e deliberativas, o Conselho está subordinado à lei, tornando-se um órgão de Estado e de assessoramento do governo representado pelo Ministério da Educação (MEC). Cury também afirma que estabelecer a relação entre o Estado e a sociedade é uma característica das funções deliberativas e normativas de um conselho. No que diz respeito a um conselho de Educação, Cury (op. cit., p. 45) acentua que sua função primordial é atuar

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

Com foco na educação superior, Cury apresenta seis tipos de conselhos que configuram a história da educação brasileira, conforme pode-se conferir no Quadro 1.

Cury afirma que a criação de cada um desses órgãos segue o curso das reformas educacionais de cada período e que eles atuam, em geral, na organização da educação superior, desde a criação do Conselho de Instrução Superior, em 1892, até a do Conselho Federal de Educação, em 1961, ao qual dar-se-á foco a partir daqui.

A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), entre outros direcionamentos para a educação, designa, em seus artigos 7.º, 8.º e 9.º, a configuração e as atribuições do CFE, colocando-o como órgão vinculado ao MEC, para deliberar sobre os as-

Conselho	Comentários
Conselho de Instrução Superior	Criado em 1892. Tinha a função de dirigir programas de ensino, direcionados pelo Decreto n.º 1.159, de 3 de dezembro de 1892.
Conselho Superior do Ensino	Criado pelo Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911.
Conselho Nacional de Ensino	Criado pelo Decreto n.º 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925.
Conselho Nacional de Educação	Criado pelo Decreto n.º 19.850, de 10 de abril de 1931, e recriado pela Lei n.º 174, de 6 de janeiro de 1936.
Conselho Federal de Educação	Criado pela Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).
Conselho Nacional de Educação	Criado pela Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Quadro 1: Relação dos Conselhos de Educação Superior no Brasil

Fonte: Sousa (2016).

suntos da educação primária, média e superior, com o cuidado de garantir a representatividade das regiões brasileiras (artigos 7.º e 8.º). O artigo 9.º apresenta, em 16 alíneas, as atribuições do CFE, dentre as quais sete referem-se a seus próprios encargos, cuja validação depende da homologação do MEC. São atividades que tratam da normatização das instituições e da organização dos cursos, ou seja, que estão atreladas à outorga do MEC. As atribuições do conselho são registradas em seus atos normativos, ou seja, por meio de resoluções, pareceres e indicações.

Apresenta-se, então, neste item, a trajetória das ações do CFE que contribuíram para a criação de uma agenda de discussão sobre a EaD, como forma de se estudar se poderia ser ou não um problema político, isto é, se contribuíram de forma significativa para que a EaD fosse considerada como modalidade da educação brasileira, a partir de 1996.

Os primeiros registros sobre a educação a distância encontrados na revista *Documenta* relacionam-se ao uso dos meios de comunicação, rádio e TV, para fins educacionais, por intermédio do Centro Brasileiro

de TV Educativa, criado pela Lei n.º 5.198, de 3 de janeiro de 1967. (DOCUMENTA 65, 1967)

Na década de 1970, o CFE desenvolveu estudos e projetos para a criação da universidade aberta, mas sem sucesso. O início das discussões acerca da universidade aberta, no âmbito do CFE, ocorreu a partir do retorno de um grupo de pesquisadores que havia sido enviado pelo MEC à Inglaterra para compreender o funcionamento de instituição similar local. Entre os pesquisadores que integraram esse grupo, estava o conselheiro do CFE, Newton Sucupira, que ao regressar registrou suas impressões no documento que ficou conhecido como Relatório Sucupira.

Em seu relatório, de 1973, Sucupira explica que a Universidade Aberta da Inglaterra se organizava à semelhança das demais faculdades britânicas, tendo reitor, órgãos de colegiado, corpo docente e estatuto próprio. Salienta também que a Universidade Aberta inglesa diferia das demais instituições por seu método de ensino e pelo público de alunos a que se destinava. É classificada como instituição aberta, explica Sucupira, por se destinar a todas as camadas sociais e por fazer uso do rádio e da TV, portanto, por estar aberta a quem desejasse cursar.

Após o Relatório Sucupira foi emitido o Parecer n.º 2.780, de 6 de setembro de 1974, redigido pelo mesmo conselheiro, que analisa o Projeto de Lei n.º 1.878, de 6 de setembro de 1974, do Deputado Pedro Faria, que visava instituir a universidade aberta no Brasil (DOCUMENTA 166, 1974). O parecer argumenta a inviabilidade de se implementar, naquele momento, a EaD conforme proposta apresentada naquele projeto de lei. Nas palavras do relator, o projeto era genérico e poderia abrir caminho para a implementação de uma educação superior a distância sem uma legislação específica, sem atender às especificidades exigidas. Salienta-se, no entanto, que o Parecer n.º 2.780/1974 não é contrário à EaD, mas à sua implementação de maneira desregulada. Para Sucupira (1973), a implementação da EaD deveria ser de responsabilidade exclusiva do MEC, não poderia ser entregue à iniciativa privada. Com a negativa do parecer, não houve a criação da Universidade Aberta por meio do projeto de lei apresentado.

Faria (2011) afirma que o Projeto de Lei n.º 1.878/1974 foi o primeiro de seis outros projetos que visavam a criação de uma universidade aberta no Brasil, apresentados entre as décadas de 1970 e 1990. Nos registros

dos atos normativos do CFE, encontra-se ainda o Projeto de Lei nº 1.751, de 11 de agosto de 1983, do Deputado Clarck Platon, também negado. (DOCUMENTA 308, 1986)

Diante da expectativa de criação de uma universidade aberta no Brasil, membros do CFE sugeriram a formação de um grupo de estudos para buscar esclarecimentos sobre a educação a distância. Como exemplo, cita-se a Indicação n.º 18, de 3 de dezembro de 1986, que propôs a formação de uma comissão de sete especialistas indicados pelo MEC e pelo CFE para estudar a oferta de EaD em uma universidade aberta (DOCUMENTA 319, 1987). Esse documento reforça a importância dos estudos da comissão que viria a ser formada, citando as já conhecidas experiências brasileiras com o uso de TV destinadas à educação básica e implementadas desde a década de 1950. Ou seja, a EaD já vigia no país há aproximadamente 30 anos, utilizando os meios de comunicação de massa. Entre os projetos desenvolvidos, a Indicação nº 18/1986 cita o Projeto Minerva, os da Fundação Roberto Marinho e o da Fundação Padre Anchieta.

Como resposta a essa Indicação, a Portaria do CFE nº 56, de 5 de outubro de 1987, criou comissão de estudos para analisar a possibilidade de implantação de uma universidade aberta no Brasil. (BRASIL, 1988) O relatório elaborado por essa comissão (Parecer n.º 263, de 12 de março de 1988) destacou as instituições que desenvolveram experiências de EaD realizadas no Brasil, entre as quais o Centro de Ensino Técnico de Brasília (Ceteb), que ofertava programas e projetos educacionais para crianças e adultos, em convênio com o MEC, a Fundação de Ensino Secundário no Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília (UnB) que, por meio do Serviço de Ensino a Distância (SED), começou cursos de extensão a distância via fascículos e jornais, a partir de 1976, com a temática de ciência política. (BRASIL, 1988)

Com base no Relatório Sucupira, o Parecer nº 263/1988 manifestou-se favoravelmente à implementação de uma universidade aberta, mas apontou as dificuldades para que isso ocorresse tais como o modo de romper com a forma tradicional de ensino e o custo de se utilizar novas tecnologias de comunicação. O texto ressaltou também a formação de pessoal para atuar na Universidade Aberta, a exclusividade do MEC na sua gestão e na oferta da EaD e a carência de uma lei específica para regular a modalidade. Em virtude disso, o Parecer nº 263/1988 reco-

mendou que o MEC criasse um grupo de trabalho para congregar as experiências de EaD e os métodos utilizados, para que assim pudesse incentivar novos planejamentos para a oferta da educação a distância. O documento pedia ainda especial cuidado com a formação dos profissionais que atuariam nos cursos da modalidade, orientando que o acompanhamento e a avaliação das atividades deveriam ser feitos por meio de relatórios das instituições. (BRASIL, 1988)

A Portaria nº 511, de 27 de setembro de 1988, do MEC, criou um grupo de estudos para a elaboração de uma política nacional de educação a distância que, inicialmente, seria aplicada na formação de professores de 1.º e 2.º graus. A comissão foi composta por representantes dos seguintes órgãos: Conselho Federal de Educação (CFE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos (Educar), Secretaria de Ensino Superior (SESu), Secretaria de Ensino Básico (SEB) e Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) (DOCUMENTA 334, 1988). Outro grupo foi criado pela Portaria n.º 177, de 13 de março de 1989, cujos membros eram dessas mesmas instituições. Esse grupo tinha a função de construir as propostas de implementação da EaD na educação superior. (DOCUMENTA 340, 1989)

O estudo para a implementação de uma política nacional de educação aberta e a distância foi apresentado pela Indicação n.º 5, de 13 de março de 1989. O documento traz o histórico das ações do CFE destinadas à adoção da EaD na educação superior no Brasil, apresenta linhas de ação para a educação formal e não-formal e defende o uso da EaD tanto para a formação em nível superior quanto para a alfabetização de jovens e adultos (DOCUMENTA 339, 1989). Tendo por base o que indica a proposta da política nacional de educação aberta e a distância, o Parecer nº 595, de 5 de julho de 1990, aprovou a iniciativa de um curso de pós-graduação das Faculdades Integradas São Gonçalo, instituição privada. (DOCUMENTA 355, 1990)

Os atos normativos relativos à autorização para a oferta de cursos de pós-graduação a distância começaram a ser baixados com o Parecer n.º 891, de 7 de agosto de 1980, que se manifestou favoravelmente à solicitação feita pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (Capes) para, em parceria com a Associação Brasileira de Tecnologia

Educacional, coordenar a implementação dos projetos-pilotos de doze cursos nas áreas de Administração, Biologia, Economia, Matemática e Psicologia. O público-alvo desses cursos eram professores de graduação que não tivessem mestrado ou doutorado (DOCUMENTA 237, 1980). O único adendo do Parecer nº 891/1980 era que a Capes apresentasse relatórios ao término de cada um deles. Mas, com os cursos ainda em andamento, a Capes solicitou a prorrogação por mais 18 meses do prazo para o envio dos relatórios, pedido que foi objeto do Parecer n.º 469, de 3 de setembro de 1982. Os dados relacionados aos relatórios entregues pela Capes constam do Parecer nº 295, de 10 de janeiro de 1985, que trata da avaliação da instituição após a oferta dos projetos-pilotos dos cursos de pós-graduação ofertados em EaD, que recebeu elogios do relator. (DOCUMENTA 294, 1985)

As iniciativas posteriores para a realização de cursos em EaD vieram por meio de parcerias entre universidades públicas e associações, a exemplo dos que foram coordenados pela Capes. O Parecer n.º 1.382, de 2 de dezembro de 1988, aprovou a oferta de curso de pós-graduação *lato sensu* em Engenharia de Irrigação pela Universidade Federal da Paraíba, em parceria com a Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior (Abeas) (DOCUMENTA 336, 1988). As experiências de oferta de cursos de pós-graduação não se limitaram à esfera pública, pois há registros também da realização deles pela iniciativa privada. Em 1982, a Associação Brasileira de Tecnologia Educacional, parceira da Capes na realização dos cursos dos projetos-pilotos, solicitou ao CFE autorização para a oferta de cursos a distância. Porém, o pedido foi rejeitado, conforme o Parecer n.º 543, de 10 de novembro de 1982, sob a justificativa de que a oferta de cursos de pós-graduação a distância ainda estava em sua fase experimental. (DOCUMENTA 264, 1982)

Após a finalização dos projetos-pilotos da Capes, novas solicitações para a oferta de cursos de pós-graduação foram apreciadas pelo CFE. O primeiro registro, nesse período, foi a solicitação de uma instituição privada, a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, que por meio do “Projeto Novo Saber” solicitou autorização para a oferta de cursos de pós-graduação a distância. O pedido foi deferido, conforme o Parecer n.º 630, de 2 de agosto de 1989, com as ressalvas de que era necessária, para a autorização dos cursos, a avaliação dos respectivos projetos e que,

uma vez concluídos, fossem enviados os relatórios de avaliação da instituição, para que o CFE pudesse acompanhar as experiências. A Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura obteve autorização para ministrar cursos de pós-graduação a distância nas áreas de Educação Física, Educação, Letras, Supervisão Escolar e Gestão Financeira e Empresarial, tornando-se a instituição privada com maior número de cursos autorizados nesse período (DOCUMENTA 344, 1989). Outra instituição privada, a Universidade da Grande Rio (Unigranrio), também solicitou a oferta de cursos de pós-graduação em Letras, Pedagogia, Administração e Ciências Contábeis, cujos projetos foram aprovados no Parecer n.º 49, de 31 de janeiro de 1991. (DOCUMENTA 361, 1991)

Com a descrição dos atos normativos, pode-se perceber que o CFE, quando se tratou das tentativas de implementação da universidade aberta, teve o cuidado de avaliar a sua inserção na educação brasileira, sugerindo a criação de comissões de estudos e de grupos de trabalho para estudar e analisar a temática. Considera-se que o posicionamento contrário do CFE à criação de uma universidade aberta deve-se a sua cautela para garantir que o ensino proposto não viesse a ser implementado sem o devido planejamento e regulamentação. Assim, entende-se que o órgão estava zelando para que o pioneirismo na oferta de cursos a distância na educação superior coubesse à esfera pública, o que veio a ocorrer com os projetos-pilotos da Capes. Somente depois da conclusão dessa experiência é que outros projetos foram aprovados, tanto os que foram realizados mediante parceria de universidades públicas com associações quanto aqueles ofertados pela iniciativa privada.

No fim da década de 1980 e início do ano de 1990, houve uma tendência para o aumento da permissão para a oferta de cursos superiores *lato sensu* a distância por instituições privadas, haja vista a quantidade de cursos oferecidos pela Associação Salgado de Oliveira.

Mesmo diante da postura que o CFE tomou no fim de sua trajetória, na permissão da oferta de EaD por instituições privadas, não se pode deixar de ressaltar as contribuições do órgão para essa modalidade no âmbito da educação superior a distância, mantendo o cuidado com a oferta de pós-graduação. Pode-se, portanto, levantar a hipótese de que a inserção da EaD na LDB n.º 9.394/1996 deu-se a partir da necessidade de regulamen-

tar a modalidade e garantir a oferta de cursos superiores a distância, diante das experiências aqui apresentadas.

3 O CNE e as atuações mais recentes para a EaD

O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi instituído como órgão substituto do CFE por meio de sucessivas medidas provisórias, até a sua homologação pela Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. O cenário que deu origem ao CNE é diferente do que havia quando da criação do CFE, pois a Medida Provisória n.º 711, de 17 de novembro de 1994, revogou os mandatos dos conselheiros deste último Conselho e designou o então ministro da Educação para a presidência do novo órgão (DOCUMENTA 406, 1994). Tal medida manteve-se com a Lei n.º 9.131/1995, o que permite inferir que o CNE perdeu sua autonomia, uma vez que apenas parte das atividades do CFE carecia da homologação do MEC. As atribuições do CNE, como órgão normativo, deliberativo e de assessoramento do MEC, foram estabelecidas de maneira bem definida pela Lei n.º 9.131/1995. E, em comparação com as funções que cabiam ao CFE, as do CNE permanecem similares, diferindo quanto à necessidade de homologação do MEC de todas as atividades desempenhadas pelo novo conselho.

A análise dos atos normativos do CNE também mostra a diferença de atuação do órgão quando comparado com seu antecessor, além de demonstrar que, desse período de transição, há poucos registros documentais. No caso da EaD, os novos registros começaram a ser feitos em 1996, com o Parecer n.º 44, de 7 de agosto de 1996, que trata da revalidação de diplomas de graduação e pós-graduação de cursos a distância e sugere a formulação de uma resolução para amparar essa temática. Em consequência, foi baixada a Resolução n.º 1, de 26 de fevereiro de 1997, que trata da não validação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* ofertados por instituições estrangeiras. (BRASIL, 1997)

Os demais registros de atos normativos do CNE para a EaD vão se intensificando a partir de 2000, período de organização e normatização da modalidade no país, visto que as experiências já não estavam em período inicial, pois vinham se consolidando depois da LDB n.º 9.394/1996.

Como exemplo, tem-se a Resolução nº 1, de 3 de abril de 2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* presenciais e a distância. Se for observado que o cenário da educação superior brasileira já vinha ofertando cursos de pós-graduação desde a década de 1980, considerando-se os projetos-pilotos da Capes, há o indicativo de regulamentação da área com a criação da resolução citada.

Observa-se que os atos normativos do CNE se classificam em duas categorias: uma que se manifesta com base na legislação educacional vigente, dando direcionamento para o seu cumprimento legal, e outra que atende diretamente às instituições por meio dos atos de credenciamento e reconhecimentos institucionais, de autorização e reconhecimento dos cursos. Como exemplo da primeira categoria tem-se os pareceres nº 195 e nº 197, ambos de 13 de setembro de 2007, que são documentos auxiliares do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que trata das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior. Já a segunda categoria, conforme os dados coletados, apresenta maior volume de pareceres publicados, como o Parecer nº 670/98, de 1.º de outubro de 1998, que demonstra que a primeira instituição pública a se credenciar para oferta de cursos de graduação a distância foi a Universidade Federal do Pará, nas áreas de Biologia, Física, Matemática e Química.

Os dados coletados no período de atuação do CNE mostram que, na categoria relativa à legislação, foram baixadas 30 resoluções que direcionaram a EaD no período de 1995 a 2014. Já na segunda categoria, que atende diretamente às instituições, foram 373 pareceres, número que demonstra o crescimento da modalidade, pois estão relacionados ao credenciamento e/ou reconhecimentos das instituições, assim como à autorização e ao reconhecimento dos cursos superiores a distância em nível de graduação e pós-graduação.

De fato, o cenário de atuação do CNE é diferente do ocorrido no CFE, quando se considera a autorização dos cursos superiores a distância. Se o CFE estava em período de constituição da oferta desses cursos, o CNE já está vivendo o cenário de desenvolvimento dos cursos de EaD, o que ocasiona a quantidade volumosa de pareceres destinados a essa temática diante dos atos normativos baixados pelo primeiro conselho.

Porém, o que foi possível perceber, por meio dos dados coletados, é que os atos normativos do CNE não têm a mesma linearidade dos processos que eram explícitos no caso do CFE. Essa falta de linearidade dos processos ocasiona desfalque na história narrada por meio dos documentos e, portanto, abre lacunas pouco vistas nos processos ocorridos no período do CFE.

É importante também chamar a atenção para a ausência de indicações na formação de comissões que ficassem encarregadas dos estudos específicos e da apreciação, por meio de parecer, dos relatórios apresentados ao CNE. Essa prática era realizada pelo CFE, conforme foi visto nos estudos sobre a criação de uma universidade aberta e nos que visavam a formação de uma política de EaD.

Na contramão das atividades desenvolvidas até então pelo CNE, no que diz respeito à EaD, as atividades mais recentes que podem ser destacadas são a elaboração e o estabelecimento das Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, aprovadas pela Resolução nº 1, de 11 de março de 2016. Seu relator foi o conselheiro Luiz Fernandes Dourado, que coordenou todo esse processo dentro do CNE, inclusive por meio de consulta e audiência pública. Essas Diretrizes de 2016 podem ser consideradas um marco da modalidade na década, dada a importância de seu estabelecimento na busca de garantir a oferta da modalidade com qualidade e por ser a base das políticas públicas e dos processos de avaliação e regulação específicos e necessários à área. O documento demonstra ser inevitável a inclusão da EaD na composição política de cada instituição que a oferta, além de ter definida a sua forma de organização, planejamento, gestão e arquitetura pedagógica, considerando-se, para tanto, as especificidades da modalidade. (BRASIL, 2016) No momento, enfrenta-se uma realidade adversa, tendo em vista o que dispõe o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o artigo 80 da Lei nº 9.394/1996. Apesar de fazer uso de diversos elementos e itens da Resolução CNE n.º 1/2016 – tais como os conceitos de EaD e de polo e na consideração da EaD nos documentos institucionais –, o decreto modifica as possibilidades e as exigências para a oferta de cursos. Tal fato traz preocupação quanto ao processo de regulação e supervisão dos novos e atuais cursos, para que não se chegue à mesma lógica que orientava o governo Fernando Henrique Cardoso, ou

seja, privatista e sem regulação, privilegiando apenas a expansão da EaD, sem preocupação com a sua qualidade.

4 Para continuar pensando sobre a trajetória da educação superior a distância

É indiscutível que a fonte documental dos dados coletados narra a história da educação a distância e, por que não afirmar, também dos caminhos percorridos pelas políticas destinadas a essa modalidade. Os atos normativos do CFE permitiram o acesso ao início dos estudos sobre a EaD, posto que o CFE assumiu, na década de 1970, a postura de um órgão mais estatal, cujas ações destinadas à Educação a Distância foram implementadas prioritariamente por um órgão vinculado ao MEC, não permitindo a expansão da modalidade por meio da iniciativa privada. Porém, no fim da década de 1980 e início do ano de 1990, o CFE autorizou a oferta de cursos de pós-graduação a distância pelas instituições particulares, contribuindo para o início da expansão da EaD na educação superior privada.

Já com relação ao CNE, essa linearidade histórica dos dados diminuiu, devido a algumas lacunas, mas ainda assim é possível perceber que o Conselho se tornou, pelo menos por meio de seus atos normativos, apenas um órgão cartorial. Em geral, sua função restringiu-se a atender as solicitações de credenciamento e credenciamento institucional e de autorização e reconhecimento dos cursos, visto que os pareceres do órgão não trazem mais explícitas as discussões realizadas pelas comissões internas durante o estudo de cada uma das temáticas, encobrando, assim, parte da história. Isso ocasiona não só a perda da linearidade da emissão dos atos, como também não permite sua reconstrução histórica.

Questionam-se, aqui, os dados uma vez que a não transparência deles provoca dúvidas quanto à influência que os órgãos estatais exercem sobre o aumento da oferta de EaD pela iniciativa privada. Como pesquisadoras da temática, as autoras deste artigo lamentam que a EaD tenha se consolidado sem se institucionalizar nas redes públicas de ensino. Todavia, não será isso que impedirá a luta, a realização de pesquisas, enfim, a busca por respostas às indagações que permitirão que a história da EaD no Brasil seja totalmente construída.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 4 set. 2017.

_____. Ministério da Educação Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm>. Acesso em: 4 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 4 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 1, de 26 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/c1_0197.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 102, de 15 de março de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces102_06.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação – Ano, 2002, 2016*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopses>>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Conselho Federal de Educação. *Ensino a Distância: uma opção, uma proposta* do Conselho Federal de Educação. Brasília: CERED, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 8. ed., São Paulo: Cortez, 2011.

DOCUMENTA. Conselho Federal de Educação. Brasília, v.65/1967; v.166/1974; v.237/1980; v.264/1982; v.294/1985; v.308/1986; v.319/1987; v. 334, v. 336/1988; v. 339, v. 340, v. 344/1989; v.355/1990; v.361/1991; v.406/1994.

FARIA, Juliana Guimarães. *Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, Curitiba, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2017.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD*. Produto 01, 2014. Projeto Conselho Nacional de Educação/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, CNE, 2014. Disponível em: <http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=16511&Itemid=>>. Acesso em: 2 set. 17.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais de. A instituição conselho e a democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de política cultural. VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. *Anais...* Brasília, 2013. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/068-A-INSTITUI%C3%87%C3%83O-CONSELHO-E-A-DEMOCRACIA-NA-HIST%C3%93RIA-DO-BRASIL.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2017.

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

SUCUPIRA, Newton. Universidade aberta: nova experiência de ensino superior na Inglaterra. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos RBEP*. Brasília, n. 59, p. 431-453, jul./set. 1973.

Recebido em 15 set. 2017 / Aprovado em 20 nov. 2017

Para referenciar este texto

SOUSA, L. S. L.; LIMA, D. C. B. P. Atos normativos do conselho federal de educação e do conselho nacional de educação: o desvelar da trajetória da educação superior a distância no Brasil. *EccoS*, São Paulo, n. 44, p. 143-158. set./dez. 2017.