

## MARCOS REGLAMENTARIOS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR BRASILEÑA

João Vianney<sup>30</sup> y Patricia Lupion Torres<sup>31</sup>

### RESUMEN

Este trabajo presenta una investigación sobre las bases legales de la Educación a distancia en Brasil. Hace una breve retrospectiva histórica del período de 1942 a 1996. El recorte definió el análisis de leyes, decretos, resoluciones y edictos relacionados con la educación a distancia, con énfasis para la enseñanza superior. En estos 54 años de historia, se destaca la publicación de la Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria (Reforma Capanema), en 1942, las publicaciones de las tres Leyes de Directrices y Bases de la Educación Nacional, en 1961, 1971 y 1996, y las reglamentaciones subsiguientes hasta el año de 2007.

Fueron identificados cuatro ciclos, con diferentes contenidos y análisis:

1º – Ciclo preliminar, de 1942 a 1995, con legislación referente a la educación a distancia (EaD) de carácter supletorio, sin normas para la enseñanza superior;

2º - Ciclo de la legitimación de la educación a distancia en la enseñanza superior, de 1996 a 2000, en que se establecen para la EaD las características de inclusión social; de contemporaneidad; de flexibilidad; de amplia difusión; de legalidad; de regularidad

---

30 Doctor en Ciencias Humanas por la Universidad Federal de Santa Catarina. Universidad del Sur de Santa Catarina. vianney@unisul.br Lagos Avenue, 41 CEP 88137100 SC Brazil.

31 Doctora en Ingeniería de Producción por la Universidad Federal de Santa Catarina. Pontificia Universidade Católica de Paraná. patorres@terra.com.br Iapó Street, 1225 CEP 80215901 PR Brazil . 55 41 33227441

federativa; y de metodología apropiada para el autoaprendizaje.

3º - Ciclo de consolidación de la legislación sobre EaD entre 2001 y 2005, con la ratificación de la autonomía universitaria, factor que permite la expansión de la EaD en la enseñanza superior. La educación a distancia adquiere el concepto de un proceso educativo resultante de la interacción y mediación entre alumnos y profesores;

4º - Ciclo de conflictos, en 2006 y 2007, con cambios en la legislación que señalan el aumento del control de la Unión sobre la EaD en la enseñanza superior.

## **ABSTRACT**

In this work we report on a study of the legal foundations of distance learning in Brazil. A brief historical retrospective of the period from 1942 to 1996 is presented, and an analysis of laws, decrees, resolutions and administrative rulings related to distance learning, particularly for higher education, is undertaken. The following events during this 54-year period are worthy of note: publication of the Organic Law of Secondary Education (Capanema Reform) in 1942, publication of the three Laws on the Directives and Tenets of National Education in 1961, 1971 and 1996, and the ensuing regulations up to the year 2007.

Four cycles were identified, with different contents and analyses:

1st – Preliminary cycle, from 1942 to 1995, with legislation relating to distance learning (DL) for adult education but without standards for higher education;

2nd – Cycle, from 1996 to 2000, in which distance learning in higher education is legitimized and the following characteristics of DL are established: social inclusion; contemporaneity; flexibility; widespread diffusion; legality; and appropriateness as a methodology for self-learning;

3rd – Cycle, from 2001 to 2005, in which the legislation covering DL is consolidated, with the ratification of university autonomy, a factor that allowed DL in higher education to expand. Distance learning is defined as an educational process resulting from the interaction and mediation between students and teachers;

4th – Cycle of conflicts, in 2006 and 2007, with changes in the legislation pointing to increased federal government control over DL in higher education.

## **EL CRECIMIENTO DE LA EaD EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR BRASILEÑA**

En el año de 1994 la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT) abrió inscripciones para el examen de admisión del primer curso de graduación a distancia del país. Una licenciatura en Educación Básica, para formar profesores de las series iniciales de la Enseñanza Fundamental. Se inscribieron 536 candidatos, siendo que 352 de estos alcanzaron la calificación necesaria e iniciaron las actividades de aprendizaje en febrero de 1995 (PRETTI, 1996)<sup>32</sup>. Nació, por tanto, con estos 352 alumnos, la enseñanza de graduación a distancia en el país. Ocho años después, en la primera investigación realizada para dimensionar el crecimiento de la educación a distancia en la enseñanza superior, realizada en 2002, en un estudio financiado por la Unesco<sup>33</sup>, fueron identificadas 84.700 matrículas en cursos de graduación y de postgrado a distancia. A finales de 2007, una otra colecta de datos registró 972.826 matrículas en la enseñanza superior a distancia<sup>34</sup>.

---

32 PRETTI, Oreste. Inícios e Índícios de um Percurso. Cuiabá: UFMT - NEAD, 1996

33 El estudio La Universidad Virtual en el Brasil fue desarrollado por solicitud del IESALC - Instituto de la Unesco para el Estudio de la Enseñanza Superior en la América Latina y el Caribe. Fue publicado en 2003 por el IESALC y por la editora de la Universidad del Sur de Santa Catarina.

34 Investigación realizada por la publicación Anuário Brasileiro de Educação Aberta y a Distancia, edición 2007. Disponible en <http://www.abraead.con.br/>



El crecimiento de matrículas en la enseñanza universitaria por EaD, en especial durante el período de 2003 a 2006, puede ser visto también en el aumento del número de instituciones que obtuvieron del Ministerio de Educación la acreditación para la oferta de cursos superiores a distancia. Desde 1998 y hasta el año de 2003 apenas 20 instituciones estaban acreditadas. Pero, de 2004 a 2006, el número de acreditados a cada año fue de 24, 27 y de 22 instituciones, respectivamente. Al final de 2006 estaban acreditadas 93 instituciones, y que ofrecían más de 200 cursos superiores. El crecimiento está relacionado, por tanto, con el aumento de número de universidades, centros universitarios y facultades habilitadas a actuar por EaD.



El período de 2001 a 2005 registra la consolidación de tres vertientes que se establecen como modelos de referencia en la educación a

distancia en el Brasil. En la enseñanza superior privada el mercado fue dominado por un modelo de tele educación, con la transmisión de clases en vivo y vía satélite para todo el país. En la enseñanza superior pública, el CEDERJ, el consorcio de cooperación entre universidades federales y estatales en el Estado de Río de Janeiro que inició las operaciones en 2001, desarrolló una propuesta de interiorización universitaria que combina la educación a distancia con la creación de polos regionales - unidades presenciales de apoyo para acceso de los alumnos a laboratorios, bibliotecas y salas de clase para la realización de tutoría presencial<sup>35</sup>.

Y una parte de las universidades públicas, católicas, instituciones privadas y de universidades comunitarias optan por un modelo de Universidad virtual, con una EaD caracterizada por el uso intensivo de tecnologías digitales para la entrega de contenidos y de actividades para los alumnos, y para promover la interacción de estos con profesores, colegas y soporte técnico y administrativo. En este modelo las etapas presenciales estaban restringidas a la realización de exámenes, con las demás actividades realizadas a distancia. Ocurre, en esta vertiente, una intensificación del modelo desarrollado por la UFSC, UNIFESP y la Universidad Anhembi Morumbi entre 1995 y 2000.

En 2006, el Congreso Nacional aprobó, y la Presidencia de la República sancionó, la Ley 11.273/06<sup>36</sup>, que dispuso la concesión de becas de estudio y de investigación a participantes de programas de formación inicial y continua de profesores para la educación básica, y que podrían ser ofrecidos a distancia. El día 8 de junio de 2006 la Presidencia firmó el Decreto 5.800/06<sup>37</sup>, que instituye el Sistema Universidad Abierta de Brasil - UAB, con el objetivo de desarrollar la modalidad de educación a distancia en las instituciones de enseñanza superior públicas; y en mayo del mismo año aprobó el Decreto 5.773/06 que

---

35 En el segundo semestre de 2007 el CEDERJ tenía 23 polos regionales en el Estado de Río de Janeiro, con atención a 20 mil alumnos de graduación, 11 mil en cursos de preparación a los exámenes de admisión y 5 mil en programas de extensión.

36 La Ley 11.273, de 6 de febrero de 2006, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión de 7 de febrero de 2006.

37 El Decreto 5.800/06 fue publicado en el Diario Oficial de la Unión de 9 de junio de 2006.

dispuso la regulación, supervisión y evaluación de las instituciones de educación superior y de cursos superiores de graduación y secuenciales en el sistema federal de enseñanza<sup>38</sup>. En 2007 fue aprobada y sancionada la Ley 11.502/07, que establece para la educación pública el uso compartido de la enseñanza presencial y de la educación a distancia en cursos para la formación inicial de profesionales del magisterio, y apuntando el uso preferencial de la EaD para la educación continua de profesionales del magisterio.

### **La caracterización de los ciclos de cambio en la legislación de EaD**

El análisis de los instrumentos legislativos, desde 1942 hasta septiembre de 2007, permite identificar cuatro movimientos distintos en la legislación, considerándose como foco de análisis en este estudio, solamente los actos de la instancia federal aplicables a la enseñanza superior a distancia. En la secuencia de este trabajo presentaremos los cuatro ciclos de la legislación de EAD en Brasil.

#### **1 er Ciclo: La educación abierta y a distancia, de carácter suplementario: 1942 - 1995**

El primer registro de legislación que permitió la educación a distancia como un recurso de aprendizaje para obtenerse una certificación oficial data del año 1942, cuando fue promulgada la Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria, el ya citado Decreto-Ley 4.244/42, o Reforma Capanema. Los Artículos 91, 92 y 93 de este Decreto-Ley formaban un marco que consistía en la garantía de realizar los estudios sin seguir el régimen escolar. Ese estudio podía llevarse a cabo de acuerdo con la particularidad de cada alumno. La Ley exigía del alumno la participación en exámenes públicos de suficiencia, con la misma complejidad de las pruebas aplicadas a alumnos que estuviesen estudiando regularmente y contemplaba a los aprobados con la certificación equivalente:

---

<sup>38</sup> EL Decreto 5.773/06, de 9 de mayo de 2006, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión de 10 de mayo de 2006.

## Decreto-Ley 4.244/42 (Reforma Capanema)

Art. 91. A los mayores de diecinueve años será permitida la obtención del certificado de licencia gimnasial, como consecuencia de estudios realizados particularmente, sin la observancia del régimen escolar exigido por esta ley.

Art. 92. Los candidatos a los exámenes de licencia gimnasial, en los términos del artículo anterior, deberán prestarlos en establecimiento de enseñanza secundaria federal o equiparado.

Párrafo único. Los exámenes de los que trata este artículo obedecerán a los preceptos relativos a los exámenes de licencia gimnasial propios de los alumnos regulares de los establecimientos de enseñanza secundaria.

Art. 93. El certificado de licencia gimnasial obtenido en conformidad con el régimen de excepción definido en los dos artículos anteriores dará a su portador los mismos derechos conferidos al certificado de licencia gimnasial obtenido en virtud de la conclusión del curso de primer ciclo.

En la Ley 4.024/61, que revocó la Reforma Capanema, también conocida como la 1ª. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) no se encontraban en el texto original referencias a la educación a distancia, ni como modalidad, ni en relación con el uso de recursos tecnológicos como instrumentos para potenciar la ofer-

ta educativa del país. Dos artículos de la Ley 4024/61, sin embargo, presentaban en su redacción características de flexibilidad; tanto en la Reforma Capanema como en las LDB y siguientes, esas características estarían presentes y vinculadas a la EaD.

El Artículo 99 de la Ley 4.024/61 preveía, para mayores de 16 años, la realización de exámenes 'madurez' <sup>39</sup> para que se pudiese alcanzar la titulación de equivalencia al curso gimnasial <sup>40</sup>, independientemente del régimen escolar; y a los mayores de 19 años, el mismo procedimiento para buscar la titulación de equivalencia al curso colegial <sup>41</sup>:

#### Ley 4.024/61

Art. 99. A los mayores de dieciséis años será permitida la obtención de certificados de conclusión del curso gimnasial, mediante la prestación de exámenes de *madurez*, a continuación de los estudios realizados sin observancia de régimen escolar.

Párrafo único. En las mismas condiciones se permitirá la obtención del certificado de conclusión de curso colegial a los mayores de diecinueve años.

---

39 Según Menezes e Santos (2002), madurez es "el nombre del curso de educación de jóvenes y adultos – y también del examen final de aprobación del curso – que impartía asignaturas de los antiguos gimnasios y colegial, a partir de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), de 1961. Fijaba en 16 y 19 años las edades mínimas para el inicio de los cursos, respectivamente, de Madurez Ginasial y de Madurez Colegial. Exigía, sin embargo, un plazo de dos a tres años para su conclusión en cada ciclo, exigencia esa abolida posteriormente por el Decreto-Lei nº 709/69. Eso ocurrió porque la clientela de los exámenes de madurez era formada, en su mayoría, por autodidactas que intentaban suplir la formación escolar dentro de sus propias condiciones de vida y de trabajo. Para estas personas solo el examen interesaba".

40 Lo que antes se denominaba 'curso gimnasial' en la LDB de 1961, corresponde en la LDB de 1996, al período de las cuatro últimas series de la Enseñanza Fundamental.

41 Lo que antes se denominaba 'curso colegial' en la LDB de 1961, corresponde en la LDB de 1996, a la enseñanza de Nivel Medio.

El Artículo 104 de la Ley 4.024/61, sin hacer referencia a la educación a distancia, permitía la organización en carácter experimental de cursos con metodología diferenciada, con flexibilidad curricular y de calendario:

#### Ley 4.024/61

Artículo 104. Será permitida la organización de cursos o escuelas experimentales, con currículos, métodos y períodos escolares propios, dependiendo de su funcionamiento para fines de validez legal, de la autorización del Consejo Estadual de Educación, cuando se trate de cursos primarios y medios, y del Consejo Federal de Educación, cuando se trate de cursos superiores o de establecimientos de enseñanza primaria y media bajo la jurisdicción del Gobierno Federal.

De esta forma, con una lectura integrada de los Artículos 99 y 104 de la LDB de 1961 sería posible construir interpretaciones favorables y al mismo tiempo conceder autorización para la oferta de cursos a distancia. La Ley 4.024/61, sin embargo, era rígida en el sentido de que los alumnos, aún en los cursos de 'madurez', tendrían que cumplir un tiempo mínimo de tres años de estudios antes de presentar los exámenes de cada nivel. En 1969, el Decreto-Ley 709/69 dio nueva redacción al Artículo 99 de la Ley 4.024/61, y permitió que los exámenes pudiesen ser prestados por alumnos aún sin observar el tiempo mínimo integral o de comprobar frecuencia. Estaba colocada en el texto todavía, la seña para la oferta legal de cursos "madurez" por EaD:

#### Decreto-Ley 709/69 – De la nueva redacción al Artículo 99 de la Ley 4.024/61

"Art. 99. A los mayores de dieciséis años será permitida la obtención de certificados de conclusión del curso gimnasial, mediante la prestación de exámenes de "madurez", después de los estudios realizados sin observancia del régimen escolar.

Párrafo único. En las mismas condiciones, se permitirá la obtención del certificado de conclusión del curso colegial a los mayores de diecinueve años."

El primer texto legal que hace mención directa del uso de los recursos de la radio y de la televisión para potenciar la enseñanza en el País por medio de la educación a distancia fue el de la Ley de Directrices y Bases de la Educación, publicada en 1971, Ley 5.692/71. El Artículo 25 de la Ley 5.692/71 indicaba la radio, la televisión y los materiales didácticos enviados por correo como instrumentos para promover la difusión de cursos supletorios. El texto destacaba para el uso de los recursos de EaD en la enseñanza suplementaria, las características de amplia difusión para promover la inclusión educativa. La expresión 'educación a distancia' no consta en el texto de la Ley, pero el párrafo segundo del Artículo 25 ofrece amparo y recomienda el uso de los recursos de EaD para potenciar la enseñanza suplementaria:

#### Ley 5.692/71

Art. 25. La enseñanza suplementaria abarcará, conforme las necesidades a atender, desde la iniciación en la enseñanza de leer, escribir y contar y la formación profesional definida en ley específica hasta el estudio intensivo de asignaturas de la enseñanza regular y la actualización de conocimientos.

§ 1º Los cursos supletorios tendrán estructura, duración y régimen escolar que se ajusten a sus finalidades propias y al tipo especial de alumno a que se destinen.

§ 2º Los cursos supletorios serán impartidos en clases o mediante la utilización de radio, televisión, correo y otros medios de comunicación que permitan alcanzar el mayor número de alumnos.

La posibilidad de utilizar la enseñanza suplementaria y los recursos de EaD como estrategia para la inclusión educativa estaba reforzada en los Artículos 50 y 51 de la misma Ley 5.692/71. Los textos daban

énfasis a la inducción de la escolarización de la mano de obra ya empleada, apuntando hacia una acción integrada de los sistemas de enseñanza con empresas para la difusión de cursos supletorios por educación a distancia:

#### Ley 5.692/71

Art. 50. Las empresas comerciales e industriales están aún obligadas a asegurar, en cooperación, condiciones de aprendizaje a sus trabajadores menores y a promover la preparación de su personal calificado.

Art. 51. Los sistemas de enseñanza actuarán junto a las empresas de cualquier naturaleza, urbanas o agrícolas, que haya empleados residentes en sus dependencias, en el sentido de que instalen y mantengan, conforme dispone el respectivo sistema y dentro de las peculiaridades locales, receptores de radio y televisión educativos para su personal.

Párrafo único. Las entidades particulares que reciban subvenciones o auxilios del Poder Público deberán colaborar, mediante solicitud de este, en la enseñanza suplementaria de adolescentes y adultos, o en la promoción de cursos y otras actividades con finalidad educativa cultural, instalando puestos de radio o televisión educativos.

Un aspecto común en relación con la enseñanza suplementaria, presente en la Reforma Capanema (Decreto-Ley 4.244/42), en la modificación del Artículo 99 de la Ley 4.024/69 por el Decreto-Ley 709/69 y en la Ley 5.692/71, era la característica de poder permitir la organización de estudios preparatorios de carácter libre, no formal, sin la obligación de frecuencia o comprobación de asistencia, bastando, por tanto, que los alumnos participasen de exámenes presenciales, donde evidenciarían haber alcanzado, o no, los objetivos de aprendizaje propuestos. Los productos ofrecidos a distancia podrían ser tan sólo de estudios autónomos o, como se define en la Reforma Capanema, de estudios hechos "particularmente", con enfoque en la preparación de los participantes, para las etapas de exámenes presenciales.

Los principales programas de enseñanza suplementaria producidos durante este ciclo inicial de la legislación surgieron con el uso de enseñanza por correo y por radio en seguida a la Reforma Capanema, en la década de 1940, y por sistema de tele curso a partir de 1969, con las series educativas de televisión producidas principalmente por la Fundación Padre Anchieta, mantenedora de la TV Cultura, en San Pablo; por la Fundación Roberto Marinho, vinculada a la Red Globo de Televisión, en Río de Janeiro; y de series de contenido educativo y de apoyo a la actuación de profesores de la Enseñanza Fundamental producidas por la Fundación Roquete Pinto, mantenedora de la TV Educativa, en Río de Janeiro.

La educación abierta y a distancia continuaba ausente de la legislación y se volvía para la iniciación profesional del país desde 1904. Pero tuvo incentivo a través de instituciones con liderazgo en el mercado – y que hasta hoy permanecen en operación, como el Instituto Monitor, el Instituto Padre Réus, y el Instituto Universal Brasileño. Este modelo de educación abierta dirigido a la profesionalización, se consolidó en Brasil como un sector de calificación profesional con capilaridad en todo el territorio, vía entrega de contenidos impresos por sistema de correo.

## **2º Ciclo: La legitimación de la EaD en la enseñanza superior de graduación: 1996 - 2000**

La fase principal para la legitimación de la educación a distancia en la enseñanza superior va de 1996 a 2000, demarcada por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 (Ley 9.394/96). La incorporación de la educación a distancia con un artículo específico en esta tercera LDB es atribuida a la actuación del entonces senador Darci Ribeiro, defensor de la modalidad como recurso para la modernización y ampliación del acceso a la enseñanza superior en Brasil. Desde la década de 1970 el Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación discutían la instalación en el país de iniciativas similares a las de la Open University – universidad abierta y a distancia creada en Inglaterra en 1969; y de la UNED – universidad abierta y a distancia

creada en España en 1972<sup>42</sup>. Pero es sólo en la LDB de 1996 donde se establece en el Artículo 80, la validez y el incentivo del Poder Público para la EaD en todos los niveles y modalidades de enseñanza:

Ley 9.394/96

Art. 80. El Poder Público incentivará el desarrollo y la transmisión de programas de enseñanza a distancia, en todos los niveles y modalidades de enseñanza, y de educación continuada.

§ 1º La educación a distancia, organizada con apertura y régimen especiales, será ofrecida por instituciones específicamente acreditadas por la Unión.

§ 2º La Unión reglamentará los requisitos para la realización de exámenes y registro de diplomas relativos a cursos de educación a distancia.

§ 3º Las normas para producción, control y evaluación de programas de educación a distancia y la autorización para su implantación, serán de responsabilidad de los respectivos sistemas de enseñanza, donde puede haber cooperación e integración entre los diferentes sistemas.

§ 4º La educación a distancia gozará de tratamiento diferenciado, que incluirá:

- I – costos de transmisión reducidos en canales comerciales de radiodifusión sonora y de sonido e imágenes;
- II – concesión de canales con finalidades exclusivamente educativas;
- III – reserva de tiempo mínimo, sin costos para el Poder Público, por concesionarios de canales comerciales.

Además del Artículo 80, la EaD es mencionada en otros tres artículos de la Ley 9.394/96. En el Artículo 32 se ve la referencia al carácter

---

<sup>42</sup> Sobre la historia de la educación a distancia en Brasil, ver La Universidad Virtual en Brasil. Editora Unesco / Unisul. Caracas: 2003.

suplementario para la EaD en la enseñanza fundamental:

Ley 9.394/96

Artículo 32 - La enseñanza fundamental obligatoria, con duración de 9 (nueve) años, gratuito en la escuela pública, que se inicia a los 6 (seis) años de edad, tendrá por objetivo la formación básica del ciudadano, mediante<sup>43</sup>:

(...)

§ 4º - La enseñanza fundamental será presencial, siendo la enseñanza a distancia utilizada como complementación para el aprendizaje o en situaciones de emergencia.

En el párrafo 3º del Artículo 47 de la Ley 9.394/96, que se anticipa al Artículo 80, está declarada la no obligatoriedad de frecuencia en relación con los cursos a distancia:

Ley 9.394/96

Artículo 47 – En la educación superior, el año lectivo regular, independiente del año civil, tiene, como mínimo, doscientos días de trabajo académico efectivo, excluido el tiempo reservado a los exámenes finales, cuando los haya.

(...)

§ 3º - Es obligatoria la frecuencia de alumnos y profesores, salvo en los programas de educación a distancia.

En el Artículo 87 de la Ley 9.394/96, el párrafo 3º recomienda el uso de la EaD para la inclusión educativa de jóvenes y adultos y para la capacitación de profesores:

Ley 9.394/96

Artículo 87 - Es instituida la Década de la Educación, que se

---

<sup>43</sup> Esta redacción del Artículo 32 fue establecida por la Ley 11.274, de 6/02/2006. Publicada en el D.O.U - Diario Oficial de la Unión en 7/2/2006

iniciará un año después de la publicación de esta Ley

(...)

§ 3º - El Distrito Federal, cada Estado y Municipio, y por consiguiente, la Unión, deben:

(...)

II - proveer cursos presenciales o a distancia a los jóvenes y adultos insuficientemente escolarizados;

III – realizar programas de capacitación para que todos los profesores en ejercicio utilicen también para esto, los recursos de la educación a distancia;

Las características que la Ley 9.394/96 atribuye a la EaD, y que no pueden ser modificadas por instrumentos de menor grado en la escala jerárquica durante la vigencia de esta ley, pueden ser identificadas y clasificadas para comprenderse la intención del legislador en relación con la EaD. Seis características aparecen con nitidez en el texto, que revela lo que sería “el Espíritu de la Ley” en relación con la educación a distancia<sup>44</sup>:

---

<sup>44</sup> La expresión “espíritu de la Ley” tiene origen en la expresión latina mens legis, y es utilizada como un recurso cuando se busca el entendimiento y la interpretación contextualizada de actos legislativos. Para llegarse al “espíritu de la Ley” se consideran los contextos en los cuales fue redactada y aprobada, los actos antecedentes, el ambiente social, los actores involucrados, la circunstancia política y social, y otros factores que pueden conducir a la comprensión de la intención del legislador.

<b>Características intrínsecas a la EaD, de acuerdo con lo que dispone la Ley 9.394/96:</b>		
<b>Característica</b>	<b>Fragmentos de la Ley 9.394/96</b>	<b>El Espíritu de la Ley</b>
1 <b>Inclusión educativa</b>	<p>"El Poder Público incentivará el desarrollo y la transmisión de programas de enseñanza a distancia, en todos los niveles y modalidades de enseñanza"</p> <p>"Cada Municipio deberá proveer cursos (...) a distancia a jóvenes y adultos insuficientemente escolarizados"</p>	<p>El carácter inclusivo para la EaD es claro. La intención del legislador fue amparar y estimular acciones de amplio espectro y de larga escala para utilizar la EaD como instrumento para ampliar y democratizar el acceso a la educación, en todos los niveles. La EaD surge como un recurso propio para la inclusión educativa.</p>
2 <b>Contemporaneidad</b>	<p>"El Poder Público incentivará (...) la (...) EaD (...) en (...) educación continuada"</p> <p>"realizar programas de capacitación para (...) profesores (...), utilizando (...) recursos de la educación a distancia"</p>	<p>Al señalar el incentivo para el uso de la EaD en la educación continuada, la Ley consideraba el escenario de la necesidad de la formación continua, a lo largo de la vida adulta, y no necesariamente vinculada a la enseñanza regular o a la actividad profesional.</p>
3 <b>Flexibilidad</b>	<p>"La educación a distancia (será) organizada con apertura y régimen especiales"</p> <p>"Es obligatoria la frecuencia de alumnos y profesores, salvo en los programas de educación a distancia"</p>	<p>El texto se dirige hacia una doble flexibilidad. Una para las formas de ingreso y calendario de oferta, y otra con la no obligación de frecuencia, reiterando el carácter de inclusión social para beneficiar a aquellos que, por no poder asistir a una institución, pueden desarrollar el estudio a distancia.</p>
4 <b>Amplia difusión</b>	<p>"La EaD gozará de"...</p> <p>"costos de transmisión reducidos en ...radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes";</p> <p>"concesión de canales con finalidades educativas"</p>	<p>El legislador sugería el uso de medios de comunicación de masa de alcance nacional como instrumentos para potenciar la amplitud, con el objetivo de obtener mayor cobertura para cursos por EaD.</p>
5 <b>Legalidad</b>	<p>"La (EaD) será ofrecida por instituciones específicamente acreditadas por la Unión".</p> <p>"La Unión reglamentará los requisitos para la realización de exámenes y registro de diplomas relativos a cursos de EaD"</p>	<p>El propósito del legislador puede ser interpretado como el de apuntar para la sociedad el nuevo escenario, donde se instauraba una EaD con fe pública, garantizada por la esfera Federal.</p>
6 <b>Regularidad Federativa</b>	<p>"Las normas para producción, control y evaluación de programas de educación a distancia y la autorización para su implementación, serán de responsabilidad de los respectivos sistemas de enseñanza"</p>	<p>El legislador esclarecía sobre la preservación en EaD, del carácter federativo acerca de las competencias y responsabilidades sobre la educación, delimitando los poderes y atribuciones de la Unión y de los entes federativos.</p>

## **La reglamentación de la EaD en la enseñanza superior, a partir de la Ley 9.394/96**

En 1995, el Ministerio da Educación creó un órgano permanente de su estructura administrativa, la Secretaría de Educación a Distancia (SEED). Esta Secretaría dedicó los primeros años de trabajo para implementar programas de incentivo al uso de tecnologías de información y comunicación junto a los profesores que actuaban en la docencia de la Educación Básica, y a la producción de estudios para crear los instrumentos que producirían la primera reglamentación para la oferta de la educación a distancia como dispone la LDB de 1996.

Los primeros actos de reglamentación para reglamentar la actuación de instituciones educacionales en educación a distancia surgieron dos años después de la publicación de la Ley 9.394/96. Los instrumentos utilizados fueron el Decreto 2.494/98, que definía la modalidad e indicaba los requisitos para la oferta de cursos a distancia; y el Decreto 2.561/98<sup>45</sup>, que disponía sobre competencias federativas previstas en la LDB en relación con los papeles de los diferentes sistemas de enseñanza para la acreditación de instituciones y la normalización de control para autorización y reconocimiento de cursos a distancia.

### **La primera definición oficial de educación a distancia**

El Decreto 2.494/98 definió la EaD como una modalidad de educación por autoaprendizaje, y que ésta se realizaría por el alumno a partir de estudios hechos con el apoyo de recursos didácticos previamente estructurados. Y el párrafo único apuesto al concepto, a la EaD presentaba como legítimas, libertades para organizar formas de ingreso, de horarios de estudios y de actividades con flexibilidad por parte de las instituciones ofertantes:

---

<sup>45</sup> De la misma forma que en el Decreto 2.494/1998, el Decreto 2.561 fue revocado y sustituido en 2005 por el Decreto 5.622/2005.

## Decreto 2.494/98

Art. 1º - Educación a distancia es una forma de enseñanza que posibilita el autoaprendizaje, con la mediación de recursos didácticos sistemáticamente organizados, presentados en diferentes soportes de información, utilizados aisladamente o combinados, y transmitidos por los diversos medios de comunicación.

Párrafo Único – Los cursos impartidos bajo la forma de educación a distancia serán organizados en régimen especial, con flexibilidad de requisitos para admisión, horarios y duración, sin perjuicio, cuando sea el caso, de los objetivos y de las directrices curriculares fijadas nacionalmente.

En una instancia inferior y consecuente con los decretos de reglamentación, el Ministerio de Educación publicó además en 1998 el Edicto MEC nº 301/98, que orientaba a las instituciones para los procedimientos de acreditación para ofertar EaD<sup>46</sup>. Los actos editados en 1998 reflejaban la literatura internacional de referencia, los modelos y las prácticas de EaD adoptadas por las instituciones de mayor proyección, como las ya citadas Open University y UNED.

Durante la fase inmediatamente posterior a la publicación de los Decretos 2.494/98; 2.561/98; y el Edicto MEC 301/98, la Secretaría de Educación a Distancia (SEED) desarrolló indicadores para la calidad de la educación a distancia. Divulgados a finales de 1998, estos requisitos que no tenían fuerza normativa, sirvieron para orientar a las instituciones sobre sus equipos técnicos, cuerpo docente, recursos tecnológicos, infraestructura, materiales didácticos y aspectos metodológicos que se deben tener en cuenta en la creación de sus proyectos. Los criterios señalados fueron seguidamente actualizados, y los tópicos relacionados a los ítems de calidad fueron incluidos en los formularios de evaluación utilizados por el MEC. La lista de los indicadores de calidad tenía la siguiente configuración en agosto de 2007:

---

46 El Edicto MEC 301/1998 fue revocado y sustituido años más tarde por el Edicto MEC 4.361/2004.

INDICADORES DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN LA DISTANCIA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR <sup>47</sup>			
01	Integración con políticas, directrices y patrones de calidad definidos para la enseñanza superior como un todo y para el curso específico;	06	Infraestructura de apoyo;
02	Diseño del proyecto: la identidad de la educación la distancia;	07	Evaluación de calidad continua y amplia;
03	Equipo profesional multidisciplinario;	08	Convenios y asociaciones;
04	Calidad de los recursos educativos;	09	Edicto e informaciones sobre el curso de graduación a distancia;
05	Comunicación/interactividad entre profesor y alumno;	10	Costos de implementación y mantenimiento de la graduación a distancia.

Esta primera reglamentación permitía la cobertura legal para los proyectos experimentales que se estaban desarrollando por las instituciones de enseñanza superior brasileras. Por primera vez en la historia del país, la LDB de 1996 creaba condiciones para la oferta plena de enseñanza superior a distancia. Este énfasis de la reglamentación en la instancia federal disciplinaba las condiciones mínimas para la oferta de EaD en la enseñanza superior, con las garantías para la equivalencia en titulación, e indicadores preliminares para buscar una calidad de EaD similar a la de la enseñanza presencial.

El Decreto 2.494/98 estableció los criterios para la validación de los cursos a distancia en todos los niveles y modalidades, excluyendo no obstante, el nivel del postgrado *stricto sensu*.

### **3er Ciclo: La redefinición legal, la expansión y la creación de polos de EaD: 2001-2005**

La tercera fase de cambios en la legislación tuvo inicio en 2001 y se consolidó en 2005. En este período ocurrieron cambios profundos en relación con el escenario vigente hasta 2000. El Consejo Nacional de Educación publicó en 2001, la Resolución CES/CNE 01/01, originada

<sup>47</sup> Para ver íntegramente el documento sobre los indicadores de calidad, consultar la página de la Secretaría de Educación a Distancia, en el sitio electrónico del Ministerio de Educación. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br), Indicadores compilados en 25 de agosto de 2007.

en la Cámara de Enseñanza Superior de aquel órgano, que revocó la Resolución 01/97 y estableció las condiciones para la validación de diplomas obtenidos en universidades extranjeras, e indicó criterios para la oferta de cursos de especialización a distancia en el país. El crecimiento del número de alumnos matriculados en cursos superiores a distancia ocurrió de manera acelerada a partir de 2002, con la diseminación de sistemas de tele-educación.

En 2004, el MEC homologa un parecer del CNE que reitera para la EaD los principios de la autonomía universitaria para la abertura de nuevos cursos y para la expansión nacional de unidades de apoyo para la atención presencial de alumnos de EaD. A finales de 2005, un nuevo Decreto de reglamentación de la EaD describe y oficializa el sistema de expansión basado en la instalación de "polos de educación a distancia", y trae una nueva definición legal para la educación a distancia.

Los actos oficiales que demarcan esta tercera fase de la legislación sobre educación a distancia son los siguientes:

- La Resolución 01/2001, de la Cámara de Enseñanza Superior del Consejo Nacional de Educación, que estableció criterios para la oferta de cursos de especialización a distancia y para la validación en el país, de diplomas obtenidos por estudios a distancia en instituciones extranjeras. Este acto revocó la Resolución CNE 01/1997;
- El Edicto MEC 2.253/01, sustituido en 2004 por el Edicto MEC 4.059/04, se enfocó en instruir sobre el uso de los recursos tecnológicos y de estrategias metodológicas de la EaD para la oferta de las actividades de aprendizaje y de asignaturas a distancia para alumnos de cursos presenciales de graduación, limitando hasta en 20% la carga didáctica para ofertar bajo la modalidad de la EaD;

- El Parecer 301/2003, de la Cámara de Enseñanza Superior del Consejo Nacional de Educación, homologado por el MEC en agosto de 2004, y que firmó el acuerdo de que para la educación a distancia estaban asegurados los derechos de la autonomía universitaria previstos en la Constitución y en la Ley 9.394/96, permitió acelerar la expansión de la EaD por medio de la apertura de nuevos cursos en las universidades y centros universitarios que ya estuviesen acreditados para EaD;
- El Edicto MEC 4.361/2004, que sustituyó el Edicto 301/98, especificó los procedimientos que se debían cumplir para su acreditación, de las instituciones de enseñanza superior a distancia;
- Publicada el 15 de abril de 2004, la Ley 10.861/04<sup>48</sup>, que instituyó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – SINAES, no estableció diferencia en su texto en relación con la educación presencial y con la educación a distancia. Para cumplir lo que ya determinaba la LDB de 1996, no existiría tratamiento diferenciado entre las modalidades en relación con el rigor y el cumplimiento de las evaluaciones oficiales; y
- El 19 de diciembre de 2005, y consolidando este ciclo de cambios en la legislación, surge el Decreto Presidencial 5.622/05<sup>49</sup>, que revocó los Decretos 2.494/98 y 2.561/98. El Decreto 5.622/05 estableció una nueva definición para la EaD; describió y reguló las características de los polos de educación a distancia, entendidos como unidades descentralizadas (propias o establecidas por onvenios) para la atención didáctica y administrativa de los alumnos a distancia; autorizó el postgrado stricto sensu a distancia, solicitó normas complementares a la CAPES (órgano del MEC que supervisa las acciones de Postgrado en Brasil); e incorporó en esta instancia de la legislación el principio de la autonomía universitaria en la EaD. El Decreto 5.622 tornó también explícita la aplicación de la Ley de SINAES para la educación a distancia. EL Artículo 16 del Decreto 5.622/05 dice que el sistema de evaluación de la educación supe-

48 La Ley 10.861 data de 14 de abril de 2004, con publicación en el D.O.U. el 15 de abril de 2004.

49 El Decreto 5.622 fue publicado en el D.O.U. el 20 de diciembre de 2005.

rior, en los términos de la Ley 10.861/04, se aplica íntegramente a la educación superior a distancia.

#### **4º Ciclo: 2006 y 2007: Conflictos sobre reglamentación, supervisión y evaluación en EaD y un nuevo perfil de actuación por el Ministerio de Educación**

La última fase de cambios significativos en la legislación registrada en el período analizado ocurre en los años de 2006 y de 2007. Los actos que demarcan emblemáticamente este ciclo son:

- Publicación del Decreto 5.773/06, que fijó atribuciones y competencias administrativas para la actuación de la Secretaría de Educación a Distancia en el análisis y tramitación de procesos relativos a la educación superior a distancia, y que hasta entonces estaban bajo la gerencia de la Secretaría de Enseñanza Superior (SeSU) y de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica<sup>50</sup>;
- Publicación del Decreto 5.800/06, que instituyó el programa Universidad Abierta del Brasil, con supervisión del Ministerio de Educación, para instrumentalizar la acción de las universidades públicas en la oferta de EaD<sup>51</sup>;
- Edición por el Ministerio de Educación del Edicto Normativo nº 2/07, el 10 de enero de 2007<sup>52</sup>, que dispone sobre nuevos y más exigentes procedimientos de regulación y evaluación para la oferta de educación superior a distancia, principalmente en modelos basados en expansión por polos;
- Revisión de los referentes de calidad establecidos por la SEED para educación a distancia en la enseñanza superior, entre junio y agosto de 2007;

50 En 2004 la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (SEMTEC), pasó a denominarse Secretaria de la Educación Profesional y Tecnológica (SETEC).

51 El Decreto 5.800/06 fue firmado por el Presidente de la República el 6 de junio de 2006 y publicado en el D.O.U. el 8 de junio de 2006.

52 El Edicto Normativo 02/07 fue publicado en la edición del D.O.U. el 11 de enero de 2007.

- Elaboración e implementación de nuevos formularios para utilización en etapas de acreditación institucional, autorización y reconocimiento de cursos, incorporando a estos instrumentos los indicadores señalados en los referenciales de calidad establecidos por la SEED.

Esta fase, que tuvo a lo largo del año de 2007 un intenso debate provocado a partir de la publicación del Edicto MEC 02/07 y de la redacción adoptada por la SEED para los referentes de calidad y para la composición de los nuevos instrumentos que se deben utilizar para las etapas de acreditación institucional y de autorización y reconocimiento de cursos, tiene además otros elementos significativos de cambio en el escenario de la EaD. Estos elementos forman un ambiente de crisis alrededor de la educación a distancia en la enseñanza superior, y son relevantes para que se pueda proceder al análisis y comprensión de los cambios ocurridos:

- En 2006 y 2007 surgen nuevos abordajes de críticas de consejos estatales y municipales de educación dirigidas al MEC y al CNE, que se opusieron a la calidad de los cursos de licenciaturas ofrecidos por EaD, lo que desencadenó debates de naturaleza federativa;
- A lo largo de 2006 y de 2007, ocurre la afirmación del Ministerio de Educación y de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) con políticas de inducción a la expansión de la oferta de la enseñanza superior a distancia pública y gratuita, con el apoyo financiero para la implantación y expansión del programa Universidad Abierta del Brasil;
- En el segundo semestre de 2007 la Dirección de Estadística y Evaluación de la Enseñanza Superior del INEP (Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Anísio Teixeira) divulga un informe que apunta ventajas para los estudiantes de cursos de graduación a distancia en las notas obtenidas en el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE).

## **El Edicto Normativa MEC 02/2007 – Nuevas exigencias para la expansión de la EaD**

La primera modificación de la legislación afecta a la EaD en el período de 2006 y de 2007 ocurrió en mayo de 2006, cuando fue publicado el Decreto 5.773/06, en el cual fueron establecidas nuevas bases para el ejercicio de las funciones de regulación, supervisión y evaluación de la enseñanza superior. El contenido de este Decreto, de carácter administrativo, promovió a la Secretaría de Educación a Distancia (SEED) a un nuevo nivel dentro del Ministerio de Educación. En el Decreto fueron atribuidas competencias institucionales para que la SEED pudiese actuar en los procesos que tramitan en el MEC en relación con la educación superior a distancia, lo que hasta entonces no ocurría. En los diez primeros años desde la creación de la SEED en 1996, la participación de esta Secretaría en los temas de la enseñanza superior a distancia ocurría en carácter de colaboración no formal con las Secretarías de Enseñanza Superior (SESu), y de Educación Profesional y Tecnológica (SETEC).

El Decreto 5.773/06, en los incisos I, II, III, y VI del Párrafo 4º. del Artículo 5º, definía las nuevas y oficiales competencias para la SEED:

### Decreto 5.773/06

Artículo 5º. – En lo que concierne a la materia objeto de este Decreto, compete al Ministerio de Educación, por intermedio de sus Secretarías, ejercer las funciones de regulación y supervisión de la educación superior, en sus respectivas áreas de actuación.

§ 4o A la Secretaría de Educación a Distancia compete especialmente:

(...)

- I - consignar parecer sobre los pedidos de acreditación y re-acreditación de instituciones específicamente para oferta de educación superior a distancia, en lo que se refiere a las tecnologías y procesos propios de la educación a distancia;
- II - consignar parecer sobre los pedidos de autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de cursos de

educación a distancia, en lo que se refiere a las tecnologías y procesos propios de la educación a distancia;

III - proponer al CNE conjuntamente con la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, directrices para la elaboración, por el INEP, de los instrumentos de evaluación para acreditación de instituciones específicamente para oferta de educación superior a distancia;

IV - establecer directrices, en conjunto con la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, para la elaboración por el INEP, de los instrumentos de evaluación para autorización de cursos superiores a distancia; y

V - ejercer, en conjunto con la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, la supervisión de los cursos de graduación y secuenciales a distancia, en lo que se refiere a su área de actuación.

La nueva dimensión institucional de la Secretaría de Educación a Distancia también aparece en la Sub-Sección V del Decreto 5.773/06 en el Artículo 26, que incluyó la SEED como agente de colaboración en la elaboración de Pareceres para efecto de la acreditación de las instituciones para poder ofertar EaD:

#### Decreto 5.773/06

Art. 26. La oferta de educación a distancia es sujeta a acreditación específica, en los términos de la reglamentación propia.

§ 1o El pedido observará los requisitos pertinentes a la acreditación de instituciones y será instruido por la Secretaría de Educación Superior o por la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica conforme el caso, con la colaboración de la Secretaría de Educación a Distancia.

Los cambios que de hecho caracterizan una alteración en la trayectoria de actuación del Ministerio de Educación en relación con

la regulación y supervisión de la enseñanza superior a distancia, surgen en enero de 2007, nueve meses después del Decreto 5.773/06. En enero de 2007, el Ministerio de Educación publica el Edicto Normativo 02/2007, reglamentando el *modus operandi* de cuestiones dispuestas tanto en el Decreto 5.622/05, como en el Decreto 5.773/06.

El análisis del Edicto 02/2007 sin embargo, no puede ser hecho de manera disociada del histórico análisis de este estudio. La comprensión del contenido y el análisis de la decisión del MEC en publicarla requieren por tanto, una lectura amplia del escenario de cambios y de transiciones de la educación superior a distancia, desde el origen en los años 1990 hasta 2007.

En el ciclo de 1996 a 2000 las normas editadas tenían por objetivo legitimar la modalidad de la EaD para la enseñanza superior, por ser esta la mayor innovación que la Ley 9.394/96 trajo al tema. Durante el ciclo de 2001 a 2005 las bases legales creadas o modificadas buscaban dar sustentación para el crecimiento de la modalidad en los diversos modelos de oferta que las instituciones construyeron, propendiendo a validar y a colocar la EaD en las mismas condiciones de supervisión y evaluación observadas en la enseñanza presencial.

En los años de 2006 y de 2007 por otro lado, ocurren en el solo críticas en relación a la calidad de la enseñanza a distancia, hechas por consejos estaduais y municipales de educación, como también de la publicación de artículos en periódicos de gran circulación con abordajes de autores que se referían a la EaD asociados a la mercantilización de la educación<sup>53</sup>. En el ámbito de las instituciones públicas, se dió una discusión acerca del papel del Gobierno Federal frente al acelerado crecimiento de la EaD en la enseñanza superior privada, a veces con propuestas para intensificar la acción del Estado como agente promotor de la EaD, y otras veces de aplicar por parte del Estado normas de mayor exigencia sobre la expansión de la EaD en la enseñanza superior privada.

---

53 Artículo publicado en el periódico O Estado de São Paulo, por Álvaro Cardoso Gomes y Paulo Ghiraldelli Júnior, el 29.11.06, p. A2

En alguna medida, ambas propuestas se concretaron, y pueden ser vistas en estas dimensiones.

**1ª dimensión** – El Sistema Universidad Abierta de Brasil se volvió oficial en 2006, completando un ciclo de casi 15 años de desarrollo de la EaD en el ámbito de las instituciones federales de enseñanza superior: El modelo de la UFMT<sup>54</sup> creado en el inicio de la década de 1990; las innovaciones de la UFSC<sup>55</sup> y de la UNIFESP<sup>56</sup> a partir de 1995; las propuestas de la UVPBr<sup>57</sup> en 1998 y de la UNIREDE<sup>58</sup> a partir de 1999, convergieron para el modelo desarrollado en el consorcio CEDERJ<sup>59</sup> a partir de 2001.

**2ª dimensión** – El Edicto Normativo MEC 02/2007 estableció un único conjunto de normas de mayor exigencia por parte del Gobierno Federal, pero desencadenó un ciclo de discusiones sobre la aplicabilidad y la pertinencia de estas normas en algunos de sus puntos. Los aspectos de mayor presencia en los debates verificados desde enero hasta septiembre de 2007 fueron sobre la aplicación de nuevas exigencias que deberían ser cumplidas como requisito para la expansión de la oferta y del alcance de la enseñanza superior a distancia, en especial para modelos basados en el uso de polos para alcanzar mayor capilaridad.

**3ª dimensión** – El segundo y el tercer trimestres de 2007 trajeron también para la escena académica brasileña la discusión propuesta por la Secretaría de Educación a Distancia del Ministerio de Educación acer-

---

54 UFMT – Universidad Federal de Mato Grosso

55 UFSC – Universidad Federal de Santa Catarina

56 UNIFESP – Universidad Federal del Estado de São Paulo

57 UVPBr – Universidad Virtual Pública de Brasil, creada en 1998 y que en el año siguiente, pasó a llamarse UNIREDE

58 UNIREDE – La Universidade Virtual Pública de Brasil, UniRede, es un consorcio de 80 instituciones públicas de enseñanza superior que tienen por objetivo democratizar el acceso a la educación de calidad por medio de la oferta de cursos a distancia.

59 CEDERJ – Centro de Educación a Distancia del Estado de Río de Janeiro. Actualmente ese consorcio, formado por seis universidades públicas – cinco federales y una estadual – está fundido al Centro de Ciencias del estado de Río de Janeiro y ambas forman la Fundación CECIERJ – Centro de Ciencias y Educación a Distancia Superior del Estado de Río de Janeiro.

ca de la revisión de los indicadores de calidad para la educación a distancia, como iniciativa para una etapa revisora por parte del MEC para la reestructuración de los instrumentos utilizados por las comisiones verificadoras para las realizar visitas para la acreditación institucional para la EaD y la autorización y el reconocimiento de los cursos ofrecidos. En septiembre de 2007 un primer instrumento reconfigurado por el Ministerio de Educación fue aprobado por la Cámara de Enseñanza Superior del Consejo Nacional de Educación, para su utilización por las comisiones verificadoras de las condiciones para la acreditación de IES para la oferta de cursos superiores a distancia.

### **Las discusiones alrededor del Edicto Normativo MEC 02/2007**

Desde la publicación del Edicto 02/2007 se reunieron para discutir esta norma la Asociación Brasileña de Educación a Distancia – ABED, un fórum creado por universidades privadas con oferta de EaD<sup>60</sup>, paineles con análisis presentados por el Instituto de Pesquisas Avanzadas en Educação – IPAE, una sesión especial de la Comisión de Educación de la Cámara de los Diputados, realizada por solicitud del Frente Parlamentario para la Educación a Distancia<sup>61</sup> y además, análisis institucionales diversas y colocadas en público, en eventos educacionales durante el año de 2007.

Una de las cuestiones en discusión por ejemplo, era la dificultad de implementación de la exigencia colocada en el Párrafo 6º del Artículo 2º de este Edicto Normativo, al establecer como criterio para mejorar el área de alcance, la necesidad del reconocimiento del primer curso ofertado por EaD por la institución, como se lee:

---

60 La primera reunión de este fórum, reuniendo las IES líderes en oferta de educación a distancia por sistema de cobertura nacional con uso de satélites y montaje de redes de unidades de recepción ocurrió en julio de 2007, en Salvador, Bahia. Una nueva reunión en São Paulo, en inicio de septiembre, condujo a la creación de una asociación de IES privadas acreditadas para atuar con EaD.

61 Sesión realizada en agosto, en el auditorio 10 del Anexo II de la Cámara de Diputados, en Brasília DF.

Edicto Normativo MEC 02/2007 –

Artículo 2°.

(...)

§ 6°. – El pedido de ampliación del alcance de actuación, en los términos de este artículo, solo podrá ser efectuado después del reconocimiento del primer curso a distancia de la institución.

Este factor de limitación explicitado en el Párrafo 6° del Artículo 2° del Edicto 02/2007 fue criticado por encontrar en él referencia de sustentación para esta restricción en los Decretos de reglamentación de la EaD o en las Leyes y Decretos de creación y reglamentación del Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (SINAES). Como norma administrativa regida directamente por el Edicto 02/2007, este factor podría ser entendido como un instrumento adicional de regulación previa – o también de una supervisión indirecta, creado con un propósito de buscar un control de calidad anticipado por sobre la conducción de los procesos didáctico-pedagógicos y técnico-administrativos utilizados. Y que una vez aprobados con el reconocimiento del 1° curso, sólo entonces la institución tendría la aprobación para la expansión.

Al establecer esta exigencia el Edicto 02/07 prescribe para la educación a distancia una exigencia que no solicitada a la educación superior presencial. No hay el mismo impedimento, una vez que una mantenedora – aún con el status de facultad, puede solicitar la apertura de nuevos cursos y la instalación de nuevas unidades sin la necesidad de concluir el ciclo de reconocimiento del primer curso autorizado. Ocurre, por tanto, una asimetría entre la educación presencial y la educación a distancia, como si esta segunda necesitase de una observación o resguardo de cuarentena. Y aún, de que la restricción impuesta en relación con la EaD por un instrumento subordinado – en el caso un Edicto – no encuentre sustentación en la Ley de SINAES y en el Decreto 5.773/06, instrumentos superiores en relación con la constitucionalidad de la materia.

Otra línea de discusión verificada acerca de esta restricción del párrafo 6º del Art. 2º del Edicto 02/07 es si ésta sería aplicable o no a las universidades y a los centros universitarios que ya estuviesen acreditados para EaD. Esta tesis, si fuese aplicada, podría significar en la práctica, la revocación del Parecer CES/CNE 301/2003, del Consejo Nacional de Educación, homologado por el MEC en 2004, relativo a la autonomía universitaria. Como los Pareceres del CNE y los Edictos del MEC dependen de la aprobación o firma del mismo agente de concordancia para llegar a la publicación en el Diario Oficial de la Unión, en el caso el Ministro de Educación, esta tesis podría admitirse con la publicación del Edicto 02/07, la automática caducidad del Parecer CES/CNE 301/2003. Pero la Ley Complementar 95/1998, que regula el ordenamiento de los actos legales, siempre exige la expresa revocación de los actos anteriores cuando sean editadas normas que los inviabilicen o los invaliden, lo que no fue el caso para el Parecer CES/CNE 301/03, cuya revocación no está expresa en el Edicto 02/07 o en otros actos. Y aún, como cuestión relacionada, la consideración del principio jurídico de la irretroactividad, de que las acreditaciones aprobadas anteriormente y en vigencia contarían con la garantía constitucional de mantener las características de los modelos organizacional, metodológico y de alcance considerados en la ocasión de la concesión y sin justificativa para la revocación de los mismos.

El principio de la autonomía universitaria para la EaD está consagrado también en el Decreto 5.622/05, instrumento de jerarquía superior a los Edictos y Pareceres, y cuyo *imprimatur*<sup>62</sup> es competencia del Presidente de la República. EL Decreto 5622/05 reiteró para la EaD, en su Artículo 20, el principio de la autonomía universitaria previsto en el inciso I del Artículo 53 de la Ley 9.394/96. En el propio Edicto 02/2007, en el Artículo 3º, está presente el reconocimiento de la autonomía universitaria al registrar que las instituciones que gozan de autonomía, están dispensadas del pedido de autorización para

---

62 *Imprimatur* es una palabra latina que significa literalmente "imprimase"; "puede ser impreso". Originalmente, se trataba de una fórmula del derecho canónico que el superior eclesiástico utilizaba para permitir la impresión de un libro. Cuando no era autorizado, el texto podía ser colocado en *index librorum prohibitorum*, o relación de las obras prohibidas.

la oferta de nuevos cursos, excluyéndose las excepciones legales de Medicina, Derecho, Odontología y Psicología. Hay por tanto, un alineamiento jerárquico correcto en relación con la autonomía universitaria, desde la Constitución, que pasa por la LDB vigente (Ley 9.394/96), por el Decreto 5.622/05 y llega al Edicto 02/07.

Así, una lectura de interpretación del Edicto 02/07, que combina el Artículo 3º con el Párrafo 6º del Artículo 2º, indica que la restricción no se aplicaría a las universidades y centros universitarios la exigencia de obtener ampliación del alcance de actuación después del reconocimiento del primer curso a distancia de la institución. La aplicación estaría por tanto, restringida a las facultades aisladas, como lo establecido en el inciso I del Artículo 12 del Decreto 5.773/06. Pero si eso es interpuesto como factor restrictivo, estarían estas facultades en el campo de la educación a distancia en desventaja competitiva en relación con las universidades y centros universitarios, que pueden invocar el inciso II del Artículo 206 y el Artículo 209 de la Constitución, que coordina el cumplimiento de los requisitos de calidad definidos por los sistemas de enseñanza con la libre iniciativa.

Otra línea de discusión presente sobre el Edicto 02/20 en relación con la supervisión en los cursos de educación a distancia es el que reza en el Artículo 4º de este instrumento. El texto es incisivo al indicar que tanto las instituciones como los cursos a distancia "se sujetan a la supervisión a cualquier tiempo", de acuerdo con los Artículos 45 a 57 del Decreto 5.773/06. Pero lo que aparenta haber conducido este artículo a la discusión puede ser apenas la sintaxis utilizada para la construcción de la frase. La expresión de que las instituciones "se sujetan a la supervisión" queda agravada en su dimensión por un detalle entre comillas inserto de inmediato, y que destaca que esta supervisión puede ser hecha "en cualquier tiempo".

El propio Decreto 5.773/06 sin embargo, ya indicaba la posibilidad de la supervisión para ser realizada en cualquier tiempo, apuntando inclusive, las situaciones y procedimientos para llegarse a tal condición. No hay, por tanto, inadecuación de este aspecto del Edicto 02/2007 en relación con el Decreto

5.773/06, una vez que el Edicto está subordinado a los procedimientos indicados en el Decreto. La supervisión tendría que ocurrir por hecho o factor determinado, y no de manera inespecífica o no justificada.

### **Conflictos de naturaleza federativa en relación con el Edicto 02/07**

Otra cuestión en discusión en Consejos Estadales de Educación en relación con el Edicto Normativo 02/07 es la del indicativo constante en el Párrafo 4º, Artículo 3º, que indica que en la circunstancia del modelo organizacional de educación a distancia de una institución de enseñanza superior vinculada al sistema estadual de educación de contemplar la existencia de “polos de apoyo presencial fuera del estado”, lo cual implicaría el decaimiento de la prerrogativa de los Sistemas Estadales en la autonomía para autorización y reconocimiento de los cursos superiores a distancia, en favor del Sistema Federal. Como se lee:

Edicto Normativo MEC 02/2007

Art. 3º -

(...)

§ 4º -“Los cursos de las instituciones integrantes de los sistemas estadales cuyos momentos presenciales obligatorios fuesen realizados en polos de apoyo presencial fuera del Estado se sujetan a la autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de las autoridades del sistema federal”.

En este tópico, los debates sugirieron que el texto del Edicto asume carácter de supresión a la competencia de los sistemas de enseñanza, como dispuesto sucesivamente en la Constitución Federal, en la Ley 9.394/96 y en el Decreto 5.622/05.

La característica de la regularidad federativa, dispuesta en el Artículo 211 de la Constitución Federal, está doblemente reiterada en la LDB de 1996, tanto en el Artículo 80 específico para la educación la distancia, como en el inciso IV del Artículo 10:

## Constitución Federal

Art. 211. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza.

§ 1º La Unión organizará el sistema federal de enseñanza y el de los Territorios, financiará a las instituciones de enseñanza públicas federales y ejercerá en materia educacional, función redistributiva y suplementaria, de forma que garantice ecualización de oportunidades educacionales y patrón mínimo de calidad de la enseñanza mediante asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios; (redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 14, de 1996)"

### Ley 9.394/96

Artículo 10 – Los Estados se incumbirán de:

IV – autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza;

El Párrafo 3º del Artículo 80 de la Ley 9.394/96 de acuerdo con la regularidad federativa constitucional, dispone con destaque sobre la prerrogativa de los sistemas estatales en relación con la educación a distancia, para efecto normativo, de control, de evaluación, autorización y el consecuente reconocimiento de cursos a distancia:

### Ley 9.394/96

Artículo 80

(...)

§ 3º Las normas para producción, control y evaluación de programas de educación a distancia y la autorización para su implementación, cabrán en los respectivos sistemas de enseñanza, pudiendo haber cooperación e integración entre los diferentes sistemas.

El Decreto 5.622/05 mantiene correctamente, en el Artículo 3º y en el Artículo 8º, las prerrogativas de control de la EaD en la enseñanza

superior por los Sistemas Estadales para las instituciones bajo su supervisión, conforme fue indicado por la LDB de 1996:

#### Decreto 5.622/05

Art. 3º - "La creación, organización, oferta y desarrollo de cursos y programas a distancia deberán observar lo establecido en la legislación y en la reglamentaciones en vigor, para los respectivos niveles y modalidades de la educación nacional".

#### Decreto 5.622/05

Art. 8º - "Los sistemas de enseñanza en régimen de colaboración, organizarán y mantendrán sistemas de información abiertos al público con los datos de:

- I acreditación y renovación de acreditación institucional;
- II autorización y renovación de autorización de cursos o programas a distancia;
- III reconocimiento y renovación de reconocimiento de cursos o programas a distancia; y
- IV resultados de los procesos de supervisión y de evaluación."

La discusión sobre la pertinencia y sobre la aplicabilidad del Párrafo 4º del Artículo 3º del Edicto 02/2007, tiene aún otro componente que es el de obligar a una doble subordinación de instituciones de enseñanza superior vinculadas a los sistemas estadales de educación. Una vez que un Edicto no tiene el status suficiente para obligar a las instituciones y a los sistemas del cumplimiento del Párrafo 3º del Artículo 80 de la LDB, en la hipótesis de la aplicabilidad de lo que dispone el Edicto 02/07, estas instituciones tendrían que cumplir en duplicidad los actos de autorización y de reconocimiento de cursos, tanto en la instancia federal como en la instancia estadual. De acuerdo con la jerarquía de las Leyes, a los Edictos corresponden las funciones de disciplinar el ejercicio de derechos garantizados en la Ley y de la ejecución de servicios públicos. No hay, por tanto, la posibilidad de un Edicto de reglamentar en contrario a lo dispuesto

en Decretos, Leyes o en la Constitución Federal en relación con la autonomía y al relacionamiento de los entes federados.

### **Los conflictos acerca de la regulación en la implementación de polos de EaD**

La discusión de mayor porte, originada de los análisis sobre el texto de todo el Edicto Normativo 02/2007, se concentró en las disposiciones transitorias especificadas en los ocho párrafos del Artículo 5°. En esencia, estas disposiciones tratan de establecer para el período de 2007 a 2009 una etapa de reevaluación de las condiciones de oferta para educación a distancia de las instituciones acreditadas por la Unión en fecha anterior a la publicación del edicto, en especial para la verificación de conformidad de los entonces denominados "polos de apoyo presencial de atención al alumno".

La realización de visitas de comisiones verificadoras en los polos o franquicias de EaD ya ocurría desde el año de 2004, como operación realizada por la Secretaría de Enseñanza Superior del MEC (SESu), en las etapas de acreditación institucional, de autorización y de reconocimiento de cursos. Inicialmente con la adaptación de campos en los formularios preexistentes y a partir de 2005 y 2006 con el uso de formularios creados para esta finalidad, en cooperación con equipos de la SESu y de la SEED<sup>63</sup>.

Las disposiciones transitorias del Edicto 02/07 sin embargo, apuntaban para una verificación de todos los polos mantenidos de manera propia o por convenio de cada institución, con la imposición de la cobranza de tasas por unidad visitada, y establecían además plazos para que las instituciones los actualizaran junto al Ministerio de Educación y a los órganos vinculados el catastro de polos en actividad. A continuación, el texto integral de las disposiciones transitorias.

---

63 SPANHOL, Fernando J. Critérios para avaliação institucional de pólos de educação a distância. Florianópolis, 2007. Tesis de doctorado disponible en la biblioteca de la Universidade Federal de Santa Catarina. [www.bu.ufsc.br](http://www.bu.ufsc.br)

## Edicto Normativo MEC 02/2007

Art. 5º - Las instituciones acreditadas para oferta de educación a distancia deberán observar las disposiciones transitorias constantes de este artículo.

§ 1º - Las condiciones de oferta de educación a distancia serán verificadas con ocasión de la evaluación institucional externa, en el ciclo evaluativo 2007/2009, que comprende las instalaciones en la sede y en los polos de apoyo presencial en funcionamiento.

§ 2º - El cálculo de la tasa de evaluación deberá considerar las comisiones necesarias para la verificación in loco de cada polo de apoyo presencial en funcionamiento.

§ 3º - Es facultada la restructuración o aglutinación de polos en funcionamiento hasta el día 15 de agosto de 2007.

§ 4º - En el proceso de renovación de acreditación subsecuente a la evaluación institucional será decidida el alcance de actuación de la institución con la divulgación del respectivo conjunto de polos de apoyo presencial, definiéndose la situación de los polos de apoyo presencial en funcionamiento previamente a la edición de este Edicto.

§ 5º - Son considerados como polos de apoyo presencial en funcionamiento previamente a la edición de este Edicto aquellos que ofrezcan curso regularmente autorizado o reconocido, con base en el Catastro de Instituciones y Cursos de Educación Superior (Sied-Sup), e integrantes de la lista oficial injerta en la página electrónica del INEP.

§ 6º - Las instituciones tienen el plazo de 30 (treinta) días, a contar de la publicación de este Edicto, para requerir con fundamentación, la rectificación de la lista oficial referida en el §5º, en el caso de que los datos del Catastro presenten incorrección por falla de los órganos del MEC.

§ 7º - El INEP decidirá sobre los pedidos de rectificación de la lista, en 30 (treinta) días prorrogables por más 30 (treinta), en los términos del art. 49 de la Ley 9.784/99.

§ 8º - El funcionamiento de polo que no conste de la lista referida en el §5º sin la expedición del acto de autorización, después de la edición de este Edicto, caracteriza irregularidad, en los términos del art. 11 del Decreto 5.773 de 2006.

Los plazos determinados para la reestructuración de las redes de polos creadas por las instituciones que compartían de este modelo para ofertar y para expandir la EaD, inicialmente definidos para el 15 de agosto de 2007 para la comunicación final al Ministerio de Educación, fueron prorrogados para el día 15 de octubre, de acuerdo con el Edicto MEC 33/2007, publicado en la página 16 de la sección I del Diario Oficial de la Unión del 15 de agosto de 2007.

Las líneas de discusión sobre estas disposiciones transitorias oscilaron en distintos raciocinios jurídicos. Muchos entendieron que si los edictos de acreditación para EaD y de autorización para oferta de cursos y de expansión geográfica anteriores a la publicación del Edicto 02/07 fueron obtenidos en actos jurídico-administrativos correctos, no podrían estar sujetos a retroacción inmotivada apenas por este edicto dado su nivel jerárquico equivalente a los actos de acreditación obtenidos. Pero si en la condición de actos jurídico-administrativos regulares, apenas sujetas a revisión por ocasión del cierre de los plazos legales para los cuales fueron concedidos, o entonces sometidas las IES a la supervisión y evaluación por circunstancias de transgresión legal o a factores de identificación de irregularidades o de bajo desempeño cualitativo determinados en la Ley 10.861/04 (Ley del SINAES) y descritos en el Decreto 5773/06.

Otro eje de argumentación en relación con las disposiciones transitorias, osciló en las discusiones de las cuestiones económico-financieras por la imposición de tasas para la verificación de todos los llamados polos de apoyo presencial o polos de educación a distancia,

con un valor aproximado de siete mil reales por verificación, lo que generaría la inviabilidad económica de algunas de estas unidades que tuviesen un número pequeño de alumnos atendidos. Un cálculo preliminar hecho por el IPAE<sup>64</sup> ha registrado la existencia de 2.049 polos listados en el catastro del INEP en la mitad del año de 2007, vinculados a 40 IES acreditadas para EaD. Sólo para evaluar estos polos sería necesario el pago de 14,261 millones de reales en tasas, y la movilización de millares de miembros para componer las comisiones verificadoras correspondientes para una evaluación de carácter censitario, con visitas a la totalidad de las unidades listadas. Los polos ya en funcionamiento indicados para el programa Universidad Abierta de Brasil sumaban 174, y había otros 117 para activación a lo largo del segundo semestre, siendo que para estos ocurriría la exención de las tasas de verificación<sup>65</sup>.

La justificativa para establecer una evaluación universal de los polos creados por las diversas instituciones acreditadas para EaD fue presentada por la Secretaría de Educación a Distancia del MEC por ocasión de la realización de la sesión especial de la Comisión de Educación de la Cámara de los Diputados para el tema de la educación a distancia. El representante de la SEED presentó una ilustración indicando que para un determinado modelo de polo configurado para la visita de la comisión de acreditación, algunas IES establecieron un sistema de multiplicación con la creación de 'n' nuevos polos, pero sin un patrón establecido que garantizase a los alumnos el acceso a los recursos para la necesaria recepción de contenidos, sesiones de tutoría etc<sup>66</sup>. Para ejemplificar, el representante de la SEED dice que una visita de inspección del MEC encontró polos instalados en condiciones precarias, que para el Ministerio no configuraría una situación adecuada para el aprendizaje.

---

64 IPAE – Instituto de Pesquisas Avanzadas em Educação. Es una organización social de iniciativa privada que tiene como objetivo el desarrollo de la calidad de la educación. Fue fundado en 1973 y actúa en todo el territorio nacional.

65 Los datos levantados por el IPAE sobre el número de pólos catastrados, y el conjunto de análisis hechas por el Instituto en relación a la legislación de EaD están disponibles en la dirección electrónica <http://www.ipae.com.br>.

66 En nombre del Ministério de Educação compareció y participó de la sesión el Director de Políticas Públicas para Educação a Distância de la Secretaría de Educação a Distância, Hélio Chaves Filho.

A la posición del MEC fue contrapuesta la argumentación por parte de diputados federales miembros de la Comisión de Educación y de representantes de las IES privadas que adoptaron el modelo de expansión de oferta de EAD con uso de sistemas de tele-transmisión y recepción en polos o franquicias, alegando que el uso de espacios alternativos era una estrategia para la reducción de costos y consecuentemente del valor de las mensualidades, y de que la verificación de la calidad o consistencia del aprendizaje es lo que debería ser considerada por el MEC, durante las etapas de evaluación de desempeño de los estudiantes.

### **Palabra que no es final**

La legislación aprobada en 1996 muestra la clara intención de invertir en un área de fundamental importancia para la universalización del acceso a niveles crecientes de escolaridad y para la democratización de la educación brasilera.

La Ley nº 9.394/96, del 20 de diciembre de 1996, trae algunas deliberaciones sobre la EAD en Brasil, al mismo tiempo que indica la necesidad de futuras reglamentaciones. Con la promulgación de la Ley queda instaurado el inicio de la era normativa en la política nacional de educación a distancia en el País. Es en este momento que la EAD pasa finalmente a ser reconocida como modalidad válida y equivalente para todos los niveles de enseñanza.

Como consecuencia de esta legislación y de la necesidad de su reglamentación, las políticas públicas para el área de la educación a distancia hasta el año de 2006, tuvieron sus pautas definidas por el apoyo a investigaciones y al desarrollo tecnológico y científico de metodologías y de tecnologías que pudiesen ser utilizadas en el país para promover la calidad y la amplia difusión de la educación a distancia. Fueron contempladas tanto la creación de experiencias piloto como la consolidación y el perfeccionamiento continuo de distintos modelos de educación a distancia, como suele suceder en la actividad científica. En las políticas públicas anteriores al año de 2007, no se registra orientación

por la creación o implementación de un modelo único, ni siquiera un modelo preferido por el Gobierno Federal para la oferta de educación superior a distancia en Brasil. Y de hecho, en 13 años de educación superior a distancia, desde el lanzamiento del primer curso superior a distancia, en 1994, el país no sólo creó, sino que además consolidó distintos y calificados modelos para la oferta de EAD.

Desde 2007 la posición de la SEED difiere de las posturas y de las políticas públicas apoyadas por esa Secretaría desde su instalación en 1995. La actual estructura de la SEED pasa a partir de 2007, a inducir un modelo único para todo el territorio nacional. Así aquel órgano del MEC se posiciona en la contravía de la historia.

De esta forma uno de los puntos que se destaca en el debate contemporáneo entre la sociedad científica brasileña y agentes proponentes de políticas públicas para la educación a distancia (EAD), está centrado en la “naturaleza” de la modalidad a distancia, y si ésta tiene o no una identidad y operación propia. Por otra parte, también se discute si esa modalidad estaría vinculada a la organización de la educación presencial, para que pueda ser llevada a efecto con calidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ABRAEAD 2007 – Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância. Disponível em: <<http://www.abraead.com.br/anuario/anuario2007.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

BRASIL. Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006. Diário Oficial [da] União n.º 88, Brasília, DF, 10 mai. 2006, Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em:<[http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/95\\_98.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/95_98.html)>. Acesso em: 16 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto-Lei n.º 709, de 28 de julho de 1969. Disponível em: <[http://www.mp.pr.gov.br/institucional/capoi/cidadania/fundacoes/legisla/educ/00709\\_69.htm](http://www.mp.pr.gov.br/institucional/capoi/cidadania/fundacoes/legisla/educ/00709_69.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto 2.561, de 27 de abril de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto-Lei n.º 4.244, de 9 de abril de 1942 (Reforma Capanema). Regulamenta o ensino secundário. Publicada no D.O. em 10 de abril de 1942.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto n.º 5.622, de 20 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec\\_5622.pdf](http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto n.º 5.800, de 9 de junho de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 28 dez. 1961.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1971.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394/96. Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria\\_n\\_2-07\\_polo.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria_n_2-07_polo.pdf)> Acesso em 10 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parecer CES/CNE n.º 301/2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port301.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 2.253, de 18 de outubro de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil n.º 201, Brasília, DF, 19 out. 2001. Seção 1, p. 18.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port4059-2004.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 4.361, de 29 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port4361.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa n.º 02, de 10 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CNE n.º 1, de 26 de fevereiro de 1997. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0252-0255\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0252-0255_c.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Resolucoes/ces0101.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

GOMES, Álvaro Cardoso; GHIRALDELI JR, Paulo. Distância do ensino à distância. O Estado de São Paulo, 29 nov. 2006. p. A1.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Madureza" (verbetes). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=293>, visitado em 31/7/2008.

PRETTI, Oreste. Inícios e Indícios de um Percurso. Cuiabá: UFMT – NEAD, 1996.

SPANHOL, Fernando J. Critérios para avaliação institucional de pólos de educação a distância. Florianópolis, 2007 (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

Tabela sobre Crescimento em EAD - <http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rde/index.htm>

TORRES, P; VIANNEY, J (orgs.). A educação superior virtual na América Latina e no Caribe. Curitiba: Champagnat, 2005.

TORRES, P.L.Laboratório On Line de Aprendizagem Uma Proposta Crítica de Aprendizagem Colaborativa para a Educação.

Florianópolis,2002.( Tese de doutorado - PPGEP da UFSC) Disponível em : <http://www.eps.ufsc.br>

TORRES, P.L.O Eureka e o Laboratório On Line de Aprendizagem. In: MATOS,E. GOMES,P.Uma Experiência De Virtualização Universitária: O Eureka na PUCPR. Curitiba: Champagnat, 2003.

VIANNEY, João; SILVA, Elizabeth; TORRES, Patrícia. A Universidade Virtual do Brasil. Caracas: Unesco/Unisul, 2003.

VIANNEY, João. A experiência inovadora do laboratório de ensino à distância da Universidade Federal de Santa Catarina. In: ESTEVES, A.P.; OLIVEIRA, G.D. (Org.). Educação à distância: experiências universitárias. Rio de Janeiro: UERJ, Centro de Tecnologia Educacional, 2001

VIANNEY, João. Laboratório de ensino a distância: um ambiente para trocas de aprendizagem. In: MAIA, Carmen (Org.). ead. br: Educação à distancia no Brasil na era da internet. São Paulo: Anhembi Morumbi, 2000.

VIANNEY, João. Universidade Virtual: a virtualização dos serviços acadêmicos no ensino presencial e a criação de um novo conceito para o ensino superior a distância. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (Org.). O ensino superior em transformação. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior: NUPES, 2001.