



**O POSICIONAMENTO DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO SERVIÇO
SOCIAL SOBRE A FORMAÇÃO ACADÊMICO-PROFISSIONAL DE
ASSISTENTES SOCIAIS EM CURSOS A DISTÂNCIA NO BRASIL:
UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA**

MARCOS NUNES SOARES

**BUENOS AIRES
2021**

**FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS – FLACSO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS COM ORIENTAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MARCOS NUNES SOARES

**O POSICIONAMENTO DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO SERVIÇO
SOCIAL SOBRE A FORMAÇÃO ACADÊMICO-PROFISSIONAL DE
ASSISTENTES SOCIAIS EM CURSOS A DISTÂNCIA NO BRASIL:
UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA**

Dissertação apresentada à Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso), Sede Argentina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais com orientação em Educação.

Orientadora: Ma. Claudia Rossana Gomez Valenzuela Vianna

**BUENOS AIRES
2021**

Agradecimentos

Agradeço a todas e todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão do Mestrado em Ciências Sociais com orientação em Educação. À minha família, que soube compreender e aceitar minha ausência nos anos vividos na Argentina. Aos amigos brasileiros que tive a sorte de conhecer em Buenos Aires e que se transformaram em uma extensão da minha família, assim como aos amigos argentinos e demais latino-americanos que conheci na Flacso, o que demonstrou que a integração de nossos países, mais do que com acordos comerciais e econômicos, faz-se, também, a partir da conexão de almas. Agradeço, especialmente, ao “Combo Latino” por todos os momentos compartilhados durante todos esses anos. À minha orientadora, Claudia Valenzuela, às minhas amigas Daniela Carvalho, Juliana Peixoto e Marciely Oliveira e aos meus amigos Nicolás Isola e Matías Panaccio pelo apoio. Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e à Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEEDF) por permitir afastar-me de minhas funções para cursar o Mestrado. Ao Ministério da Educação da República Argentina e à Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) pela bolsa de estudos concedida para a realização de meus estudos. Por fim, mas não menos importante, à Flacso Argentina, especialmente na pessoa de Sandra Ziegler, por meio de quem estendo meus agradecimentos a toda equipe da área de Educação, pela oportunidade da aprendizagem.

Muito obrigado! Muchas gracias!

RESUMO

Ainda que a educação a distância (EaD) não seja recente no Brasil, foi somente a partir da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que se construiu um arcabouço jurídico para regulamentar essa modalidade de ensino no país. Apesar da existência de um marco regulatório atualmente consolidado, a formação universitária em cursos a distância ainda é objeto de questionamentos, sobretudo por parte de alguns conselhos profissionais, que são os órgãos responsáveis por disciplinar e fiscalizar o exercício das profissões no Brasil. A alegação é que a EaD não proporciona uma formação integral e de qualidade, que somente seria possível em cursos presenciais, além de favorecer a possível mercantilização da educação superior e a precarização da formação profissional. Na visão do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), existe, ainda, incompatibilidade entre a modalidade de graduação a distância e o curso de Serviço Social e, nesse contexto, vem realizando, ao longo dos últimos anos, uma ampla campanha contra a formação de Assistentes Sociais em cursos a distância, juntamente com os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e a Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO), que são as entidades representativas do Serviço Social no Brasil nas áreas profissional e acadêmica. Esse movimento desencadeou um debate acirrado sobre o tema, inclusive com desdobramentos judiciais, sob os argumentos, por parte daqueles que defendem a EaD, de tratar-se de preconceito e interesse corporativo. Não obstante, é inegável que a EaD está consolidada no país e tem crescido em ritmo alargado, fato que se confirma pelo elevado número de estudantes matriculados em cursos a distância e de Instituições de Ensino Superior (IES) que ofertam cursos nessa modalidade de ensino. Assim, este estudo buscou realizar uma análise empírico-legal sobre o tema, a partir do marco regulatório da educação superior a distância e das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para o curso de Serviço Social. Concluiu-se que, embora a preocupação das entidades se justifique, na medida em que o reconhecimento da profissão de Assistente Social no Brasil foi marcado por lutas que objetivaram não apenas distanciá-la da percepção de mero assistencialismo e ressaltar sua importância para a resolução dos complexos problemas derivados da questão social, mas também valorizar a necessidade de uma sólida formação acadêmico-profissional há, ainda, questões que devem ser objeto de análise. Tendo em conta a realidade atual, na qual, segundo dados do Censo da Educação Superior (CES) realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o crescimento do número de matrículas em cursos a distância vem superando o número de matrículas em cursos presenciais é necessário assegurar aos alunos matriculados – e àqueles que se matricularão em cursos de graduação de Serviço Social a distância – uma formação consoante às DCNs e que atenda aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Poder Público, bem como um tratamento que não dê margem à discriminação em função da modalidade de ensino frequentada. Essa discussão torna-se ainda mais relevante ao considerarmos que a pandemia da COVID-19 (*Coronavirus Disease*) impôs mudanças significativas na educação presencial que teve, rapidamente, que se ajustar à oferta de atividades remotas, que perdurarão ao longo de todo o ano de 2021, e que terão, inegavelmente, impactos nas políticas regulatórias e na prática da educação a distância. Considera-se, assim, necessário estabelecer, mais do que embates, uma sinergia entre os órgãos reguladores da educação e do exercício profissional, tornando, portanto, este assunto, objeto de uma reflexão necessária.

Palavras-chave: Educação a distância (EaD) – Serviço Social – Assistentes Sociais – Formação acadêmico-profissional

RESUMEN

Se bien la educación a distancia (EaD) no es reciente en Brasil, fue solamente a partir de la Ley nº 9.394, de 20 de diciembre de 1996, conocida como Ley de las Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) que se construyó un conjunto de normas para reglamentar esa modalidad de educación en el país. A pesar de la existencia de un marco regulatorio actualmente consolidado, la formación universitaria en cursos a distancia es, aún, objeto de cuestionamientos, sobre todo por parte de algunos consejos profesionales, que son los órganos responsables por disciplinar y fiscalizar el ejercicio de las profesiones en Brasil. La alegación es que la EaD no ofrece una formación integral y de calidad, la cual solo sería posible en cursos presenciales, además de favorecer la mercantilización de la educación superior y la precarización de la formación profesional. Para el Consejo Federal de Trabajo Social (CFESS, por su sigla en portugués), existe, también, incompatibilidad entre graduación a distancia y Trabajo Social y, en ese contexto, viene realizando, a lo largo de los últimos años, una amplia campaña en contra la formación de Trabajadores Sociales en cursos a distancia, en conjunto con los Consejos Regionales de Trabajo Social (CRESS), la Asociación Brasileña de Enseñanza e Investigación en Trabajo Social (ABEPSS) y la Asociación Nacional de Estudiantes de Trabajo Social (ENESSO) – todas por sus siglas en portugués – que son las entidades representativas del Trabajo Social en Brasil, en las áreas profesionales y académicas. Ese movimiento motivó un debate encendido sobre el tema, inclusive con desdoblamientos judiciales, bajo el argumento, por parte de los que defienden la EaD, de tratarse de perjuicio e interés corporativo. Sin embargo, es innegable que la EaD está consolidada en el país y ha crecido en ritmo acelerado, hecho que se confirma por el elevado número de estudiantes matriculados en cursos a distancia y de Instituciones de Educación Superior (IES) que ofrecen cursos en esa modalidad de enseñanza. Así, este estudio buscó realizar un análisis empírico-legal sobre el tema, a partir del marco regulatorio de la educación superior a distancia, de las Directrices Curriculares Nacionales (DCN) para el curso de Trabajo Social y del Código de Ética Profesional de los Trabajadores Sociales. Se concluyó que la preocupación del CFESS se justifica en la medida que el reconocimiento de la profesión de Trabajador Social en Brasil fue marcado por luchas que objetivaron no solo alejarla de la percepción de mero asistencialismo y destacar su importancia para la resolución de los complejos problemas derivados de la cuestión social, sino también para valorizar la importancia de una sólida formación académico-profesional. No obstante, considerando la realidad actual, en la cual, de acuerdo con datos del Censo de la Educación Superior (CES) realizado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep), las matriculas en cursos a distancia está superando las matriculas en cursos presenciales, es necesario asegurar a los alumnos matriculados y a los que se van matricular en cursos universitarios de Trabajo Social a distancia, una formación consonante a las DCN y que atienda a los estándares de calidad establecidos por el Poder Público, así como un tratamiento que no de margen a su discriminación en función de la modalidad de enseñanza elegida. Ese debate se torna aún más relevante al considerarse que la pandemia de la COVID-19 (*Coronavirus Disease*) provocó cambios significativos en la forma por la cual ocurre el proceso educativo presencial que tuvo, rápidamente, que ajustarse a la oferta de actividades remotas, que perdurarán durante todo el año de 2021 y que impactarán en la educación a distancia. Para esto, es necesario establecer, más allá de embates, una sinergia entre los órganos reguladores de la educación y del ejercicio profesional, tornando, por lo tanto, este tema, objeto de una reflexión necesaria.

Palabras-clave: Educación a distancia (EaD) – Trabajo Social – Trabajadores Sociales – Formación académico-profesional

ABSTRACT

Although distance education has existed for a long time in Brazil, it was only after Law n. 9.394, of the 20th of December, 1996, the law that determined the basis of Brazilian Education, known as *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*(*LDBEN*), that a legal framework was established to regulate this kind of education in Brazil. Despite the fact that these regulations are already well-established, the quality of university education in courses given in e-learning mode is still subject to questioning, mainly in some professional councils, which are the entities responsible for regulating and supervising the practice of professions in Brazil. They claim that distance education does not provide a comprehensive training, what would only be possible in classroom courses. Besides, they say that distance education favors the commercialization of higher education and leads to poor professional training. The Federal Council of Social Service considers that distance education is inadequate for the Social Service careers in higher education, and it has been lately carrying out a campaign against Social Service courses in distance education, together with the Regional (state) Councils of Social Service, the Brazilian Association of Study and Research in Social Service and the National Executive Board of Social Service Students, which are the representative Social Service institutions in the professional and academic field in Brazil. This movement has started a hot debate about the subject, even with legal repercussions, considering that those that support distance education claim that such arguments reflect prejudice and corporate interests. However, it's undeniable that distance education is well established in the country and has made significant strides, which can be verified by the large number of students enrolled in distance education courses and of higher education institutions that offer distance learning. This study has tried to make a legal and empirical analysis of this subject, taking into account the legal framework for distance education, the National Curricular Guidelines for Social Service and the Professional Code of Ethics for Social Assistants. It's possible to conclude that the Federal Council of Social Service concerns are justified by the fact that the recognition of Social Assistant as a profession was not easily achieved in Brazil. It was necessary to distinguish it from mere welfarism and enhance its importance to solve complex social issues, by valuing a solid academic degree and professional training. Nevertheless, considering the present scenery, it's necessary to make sure that enrolled students and those that are to be enrolled in Social Service courses in the e-learning modality will achieve a training that not only follows the Curricular Guidelines but also meets the quality standards established for the profession. This discussion becomes even more relevant when we consider all the changes the COVID-19 pandemic has imposed to the traditional classroom education methods. Also they must not be discriminated because of the learning modality chosen. In order to achieve that, it's necessary to establish a synergy, beyond the debate, between the entities that regulate education and those that control professional practice, giving the subject an adequate thinking.

Key words: Distance Education – Social Service – Social Assistant – Academic and Professional Qualification.

LISTA DE SIGLAS

ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ABESS – Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social

ACB – Ação Católica Brasileira

Anated – Associação Nacional de Tutores de Educação a Distância

ANDES-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEAS – Centro de Estudos e Ação Social

CES – Censo da Educação Superior

CES/CNE – Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

CF/88 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

CFAS – Conselho Federal de Assistentes Sociais

CFE – Conselho Federal de Educação

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNS – Conselho Nacional de Saúde

COESP – Coordenação das Comissões de Especialistas

COFIs – Comissões de Orientação e Fiscalização

COVID-19 – *Coronavirus Disease*

CPC – Conceito Preliminar de Curso

CRAS – Conselho (os) Regional (is) de Assistentes Sociais

CRESS – Conselho/Conselhos Regional/Regionais de Serviço Social

DAES – Diretoria de Avaliação da Educação Superior

DAT – Departamento de Aplicações Tecnológicas

DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais

DEED – Diretoria de Estatísticas Educacionais

EaD – Educação a Distância

e-MEC – Sistema Eletrônico do MEC

Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENESSO – Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social

FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em IES públicas do Brasil

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICES – Instituições Comunitárias de Educação Superior

IES – Instituição/Instituições de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEN – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

ND – Não disponível

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNEP – Política Nacional de Educação Permanente

PPC – Projeto Pedagógico do Curso

PPS1 – Prática de Pesquisa Social 1

PPS2 – Prática de Pesquisa Social 2

PRONTEL – Programa Nacional de Teleducação

PUC- RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SEAT – Secretaria de Educação Tecnológica

SEED – Secretaria de Educação a Distância

SERES – Secretaria de Regulação da Avaliação Superior

SESU – Secretaria de Educação Superior

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TICs – Tecnologias da Informação e da Comunicação

UAB – Sistema Universidade Aberta do Brasil

UFAs – Unidades de Formação Acadêmica

UFF – Universidade Federal Fluminense

UnB – Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS, QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Figuras

Figura 1 – Organização da educação escolar no Brasil, por níveis de ensino

Figura 2 – Cursos e programas que integram a educação superior universitária

Figura 3 – Campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.

Figura 4 – Campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.

Figura 5 – Campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.

Figura 6 – Linha do Tempo: Principal legislação sobre EaD no Brasil (1996 – 2019)

Quadros

Quadro 1 – Definição de EaD de acordo com os Decretos nº 2.494/98, 5.622/05 e 9.057/17

Quadro 2 – Atos normativos que tratam da EaD no Brasil (1996-2019)

Quadro 3 – Conceitos de qualidade, de acordo com grupos, princípios e características

Quadro 4 – Ações e atividades do Plano de Lutas em Defesa do Trabalho e da Formação e contra a Precarização do Ensino Superior (Versão 2011)

Tabelas

Tabela 1 – Número de cursos de Serviço Social participantes do Enade (2004-2018)

Tabela 2 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade em 2004

Tabela 3 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade em 2007

Tabela 4 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade em 2010

Tabela 5 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade em 2013

Tabela 6 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade em 2016

Tabela 7 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade em 2018

Tabela 8 – Número de cursos de Serviço Social presenciais e EaD participantes do Enade (2016 e 2018)

Tabela 9 – Conceitos dos cursos de Serviço Social presenciais e EaD participantes do Enade 2016

Tabela 10 – Conceitos dos cursos de Serviço Social presenciais e EaD participantes do Enade 2018

Tabela 11 – Número de IES no Brasil, por natureza administrativa (1996-2019)

Tabela 12 – Número total de cursos de graduação oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, em 1996, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019

Tabela 13 – Crescimento do número de cursos de graduação oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 1996 e 2004

Tabela 14 – Crescimento do número de cursos de graduação a distância oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 2004 e 2019

Tabela 15 – Crescimento do número de cursos de graduação oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 2010 e 2019

Tabela 16 – Número total de matrículas em cursos de graduação, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, em 1996, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019

Tabela 17 – Crescimento do número matrículas em cursos de graduação, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 1996 e 2004

Tabela 18 – Crescimento do número matrículas em cursos de graduação, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 2004 e 2019

Tabela 19 – Crescimento do número matrículas em cursos de graduação a distância, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 2010 e 2019

Tabela 20 – Documentos analisados, por categorias de análise

Gráficos

Gráfico 1 – Número de cursos de Serviço Social participantes do Enade, por organização administrativa das IES (2004-2018)

Gráfico 2 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade (2004-2018)

Gráfico 3 – Número de cursos de graduação, por modalidade de ensino, em 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019

Gráfico 4 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino, em 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019

Gráfico 5 – Número de matrículas em cursos de graduação a distância (2009-2019)

Gráfico 6 – Participação da EaD no número de matrículas em cursos de graduação (2009-2019)

Gráfico 7 – Número de IES no Brasil, por organização administrativa (1996-2019)

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1 – A educação superior no Brasil	18
1.1 – Princípios, fins e organização da educação superior no Brasil	18
1.2 – Estrutura e funcionamento da educação superior no Brasil	22
1.3 – A educação superior a distância no Brasil	26
Capítulo 2 – Qualidade, democratização do acesso e mercantilização da educação superior no Brasil: debates sobre temas controversos	35
2.1 – Qualidade da educação superior no Brasil	35
2.2 – Democratização de acesso e mercantilização da educação superior no Brasil	47
Capítulo 3 – Serviço Social e Educação a Distância no Brasil	57
3.1 – Antecedentes da formação de Assistentes Sociais no Brasil	57
3.2 – As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para o Curso de Serviço Social	61
3.3 – As entidades representativas do Serviço Social no Brasil	65
3.3.1 – O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	65
3.3.2 – Os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS)	66
3.3.3 – A Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)	68
3.3.4 – A Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO)	69
3.4 – O posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre a formação acadêmica de Assistentes Sociais em cursos a distância	70
3.4.1 – Os Manifestos das entidades representativas do Serviço Social em relação à EaD e o Plano de Lutas em Defesa do Trabalho e da Formação e contra a precarização do Ensino Superior	70
3.4.2 – A campanha “Educação não é <i>fast food</i> ”	78
3.4.3 – Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social	83
Método de Pesquisa e Análise de Dados	88
Considerações Finais	110
Referências bibliográficas	113

INTRODUÇÃO

Como profissional da área de educação, tive a oportunidade de observar o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro em várias de suas vertentes. Atuando no Ministério da Educação (MEC), acompanhei, entre outras ações, o processo de regulamentação da educação a distância (EaD) no Brasil, logo após a aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Nesse sentido, presenciei a criação e extinção da Secretaria de Educação a Distância (SEED) e o surgimento da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) que, em distintos momentos, foram os órgãos responsáveis por autorizar a oferta de cursos superiores a distância¹. Posteriormente, como servidor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que é a autarquia responsável pela avaliação da educação no país, conheci, de forma mais aprofundada, os mecanismos de avaliação da educação superior, que são também utilizados para a autorização da oferta de cursos, tanto presenciais quanto a distância.

Ao ingressar como aluno do curso de graduação em Serviço Social na Universidade de Brasília (UnB), em 2016, tomei conhecimento do objeto de trabalho da área: a Questão Social e suas expressões que, segundo Machado (1999) é uma categoria que expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção, fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente, ou seja, os trabalhadores produzem a riqueza e os capitalistas se apropriam dela, de forma que o trabalhador não usufrui das riquezas por ele produzidas. Uma das definições da Questão Social mais difundida no Brasil é a de Carvalho e Yamamoto (1983), que a consideram:

(...) as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu

¹ A SEED foi criada por meio do Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998 e extinta em 2011. Parte de suas atribuições foi dividida entre as Secretarias responsáveis por cada um dos níveis de ensino. No que se refere à regulação da educação superior, as atribuições foram transferidas para a SERES, que foi criada por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Dessa forma, é a Secretaria do MEC atualmente responsável por autorizar o credenciamento de instituições para a oferta de cursos superiores presenciais e a distância. A extinção das SEED e a criação da SERES, à época, geraram alguns debates e reflexões entre os especialistas em educação a distância no sentido de avaliar se seria positivo ou não para a modalidade de ensino. Para alguns, a extinção de uma área destinada especificamente à EaD e a absorção de suas atividades por outras áreas poderia deixar essa modalidade de ensino em segundo plano, haja vista a grande quantidade de demandas que o MEC possui. Para outros, como a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), essa alteração na estrutura do MEC poderia significar que a EaD passaria a se tornar parte integrante do processo educacional como um todo, e não como uma modalidade isolada deles, embora ainda fosse necessário assegurar atenção especial ao processo de consolidação regulatória da EaD no Brasil.

reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. “É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (Carvalho e Yamamoto, 1983, p.77)”.

Tomei conhecimento, também, entre outras lutas empreendidas pela categoria, do posicionamento contrário das entidades representativas do Serviço Social sobre a formação de Assistentes Sociais em cursos superiores a distância, sob o argumento da baixa qualidade dos cursos ofertados e da defesa da oferta de educação pública presencial e de qualidade para todas e todos.

Da mesma forma, me foi apresentado o posicionamento, também contrário, acerca da submissão dos alunos do curso de Serviço Social ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)², por entenderem não se tratar da forma mais adequada para a avaliação de estudantes e que contribui para a lógica da educação como mercadoria, por meio do ranqueamento das Instituições de Ensino Superior (IES)³.

Ao longo do desenvolvimento do curso, percebi que o tema da possibilidade da oferta de vagas no curso de Serviço Social a distância era recorrente entre os professores, que relatavam o caráter mercantilista dessa modalidade de ensino, a baixa qualidade dos cursos ofertados e as condições precárias nas quais se realiza a formação. Defendiam, ainda, que tais cursos não cumpriam as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), especialmente, naquilo que diz respeito aos critérios que devem ser observados para a realização do estágio supervisionado obrigatório, etapa fundamental a ser cumprida para o bom exercício da profissão de Assistente Social⁴. A partir de então, decidi aprofundar meus conhecimentos

² O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) tem como objetivo avaliar o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), o desenvolvimento de competências e habilidades necessárias ao aprofundamento da formação geral e profissional e o nível de atualização dos estudantes com relação à realidade brasileira e mundial. O exame integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que é composto, também, pela Avaliação de cursos de graduação e pela Avaliação institucional. Juntas, essas três avaliações formam o tripé que permite conhecer a qualidade dos cursos e das IES brasileiras. Os resultados do Enade, aliados às respostas do Questionário do Estudante, são insumos para o cálculo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior. A inscrição no Enade é obrigatória para estudantes ingressantes e concluintes habilitados de cursos de bacharelado e superiores de tecnologia vinculados às áreas de avaliação de cada edição do exame (Inep, 2020). Este tema é tratado detalhadamente no Capítulo 2 da dissertação.

³ Diante dessa situação, mesmo estando inscritos no Exame, uma vez que a inscrição é responsabilidade da IES, muitos alunos deixavam de comparecer para realizar a prova.

⁴ Sobre esta questão, é importante ressaltar, que, de acordo com a legislação brasileira, a regulação da formação acadêmica e a regulamentação e fiscalização do exercício profissional estão em âmbitos distintos: enquanto a primeira é atribuição dos órgãos educacionais – MEC e Conselho Nacional de Educação (CNE) – a segunda compete aos conselhos profissionais.

sobre o tema, que se tornou objeto de pesquisa desenvolvida ao longo de dois semestres nas disciplinas Prática de Pesquisa Social 1 (PPS1) e Prática de Pesquisa Social 2 (PPS2).

Na ocasião, realizei, juntamente com uma companheira de curso, a análise de dois documentos elaborados por um Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) para tratar da manifesta incompatibilidade entre a modalidade de EaD e o curso de Serviço Social, buscando responder à seguinte pergunta: em que medida tal incompatibilidade existe? Concluiu-se, naquela pesquisa, que, do ponto de vista legal e normativo, a incompatibilidade entre EaD e Serviço Social somente se manifesta quando não se observa o cumprimento da legislação vigente, tanto no que se refere à regulação da EaD quanto às DCNs, além da normativa existente sobre o estágio supervisionado obrigatório⁵.

Para tanto, o conceito de EaD que foi utilizado é o que está expresso no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que a considera como:

(...) a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (Decreto nº 9.057/17).

Assim, buscou-se, neste estudo, analisar, para além da questão da existência de incompatibilidade entre graduação a distância e o curso de Serviço Social, de acordo com o atual marco regulatório da EaD⁶ e com as DCNs, o posicionamento das entidades representativas da área expresso por meio de manifestos, planos e, especialmente, da campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”, considerando que, embora a preocupação se justifique, há um significativo número de estudantes matriculados em cursos a distância, além daqueles que se podem pretender se matricular.

⁵ Trabalho final da disciplina Pesquisa Social 2, apresentado no curso de graduação em Serviço Social por mim e por Marciely Oliveira em 2018.

⁶ É importante destacar que, no período compreendido entre a realização da pesquisa e os dias atuais, o MEC editou novas leis e normas sobre a EaD, contemplando, inclusive, cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado). No contexto da pandemia da COVID-19, o MEC também editou normas que flexibilizaram a utilização do ensino remoto em cursos presenciais, o que, embora se diferencie da EaD, pode ter impactos significativos na educação superior.

Procurou-se verificar, da forma como está colocado o debate, se este contribui efetivamente para que os estudantes matriculados em cursos de Serviço Social a distância tenham garantidos seus direitos a uma formação que observe as DCNs, que atendam aos padrões de qualidade estabelecidos pelo Poder Público e a gozar de todas as prerrogativas que sua formação acadêmica lhes assegura, livres de discriminação em função da modalidade de ensino que frequentaram. Dessa forma, a dissertação está estruturada em três capítulos, além das considerações finais.

No primeiro capítulo realiza-se uma apresentação do marco legal do sistema educacional brasileiro. Destacam-se os princípios e fins da educação nacional, bem como sua estrutura e organização e, especificamente, da educação superior. Em seguida, busca-se conceituar EaD, tanto do ponto de vista pedagógico como das normas legais, contextualizando-a no âmbito do sistema educacional brasileiro. Além de servir à análise do objeto de estudo, este capítulo objetiva proporcionar conhecimentos sobre a educação no Brasil, especificamente, a educação superior, o que se considera de grande relevância uma vez que a pesquisa é apresentada em instituição de ensino estrangeira.

O segundo capítulo dedica-se a apresentar uma discussão relacionada a três temas que cobram fundamental importância no âmbito da educação superior e tornam-se ainda mais relevantes ao tratar-se da educação a distância. O primeiro deles aborda a questão da qualidade da educação superior no Brasil. Utilizam-se dados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), uma vez que, como componente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), seus resultados oferecem subsídios para tratar da qualidade da educação superior. A seguir, se apresenta uma discussão sobre a democratização do acesso à educação superior no Brasil e a eventual mercantilização desse nível de ensino. Para tratar esses temas, utilizam-se dados estatísticos do Censo da Educação Superior (CES).

O terceiro capítulo apresenta um histórico da formação de Assistentes Sociais no Brasil, desde seus princípios até a aprovação das atuais DCNs. A seguir, caracterizam-se os principais atores envolvidos na questão, que são as entidades representativas da área e, em seguida, discorre-se sobre o posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre a formação de Assistentes Sociais em cursos a distância, expresso em doze documentos selecionados para análise.

Ao final, apresentam-se a Metodologia de Pesquisa e a Análise de Dados para, posteriormente, elaborar-se as considerações finais. No que concerne à metodologia utilizada,

trata-se de uma pesquisa qualitativa, na qual se utilizam, também, dados quantitativos. Ressalta-se, também, seu caráter de estudo empírico-legal, no qual se utilizou amplamente a legislação existente sobre o assunto.

Este trabalho não tem a intenção de optar por um posicionamento favorável ou contrário à formação de Assistentes Sociais em cursos a distância e, tampouco busca aferir a qualidade do ensino ofertado nesses cursos. Pretende-se, aqui, reunir argumentos que contribuam para a reflexão, por parte das entidades representativas do Serviço Social no Brasil, sobre como lidar com o tema, uma vez que a EaD é uma realidade crescente e, considerando a tendência observada nos últimos anos, aliada à situação imposta pela pandemia da COVID-19, pode aumentar ainda mais.

Certamente que outras análises e interpretações, sobre diferentes aspectos e em outros níveis de profundidade, poderão ser realizadas em pesquisas futuras, o que muito contribuirá para novas perspectivas sobre o tema.

CAPÍTULO I

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Para realizar qualquer estudo sobre educação superior no Brasil é necessário, antes de tudo, compreender como se estrutura, em termos legais, o sistema educacional brasileiro. Atualmente, em que pese a educação superior organizar-se de acordo com uma lei específica, a LDBEN, é na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, conhecida como CF/88, que se encontram os princípios gerais que devem fundamentar toda e qualquer regulamentação sobre a educação formal no país. Considerando-se a hierarquia das leis, a CF/88 encontra-se em um degrau superior no marco jurídico nacional e, portanto, deve ser obedecida.

Nesse sentido, este capítulo objetiva apresentar os principais aspectos legais da educação no Brasil, tais como seus princípios, fins e organização e, especificamente no que se refere à educação superior, sua estrutura e funcionamento. Apresenta-se, ainda, o marco legal da educação superior a distância no país, contextualizando essa modalidade de ensino no sistema educacional brasileiro, tendo como base o Artigo 80 da LDBEN, o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o Artigo 80 da LDBEN e a Portaria nº 11 de 20 de junho de 2017, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância.

1.1 – Princípios, fins e organização da educação no Brasil

De acordo com o Título III, Capítulo I da CF/88, que trata da organização político-administrativa do Estado brasileiro, em seu Artigo 22, é competência privativa do Governo Federal legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e, conforme o Artigo 23, o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm, como competência comum, a tarefa de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. O Artigo 24, por sua vez, define como competência dos entes federados, com exceção dos Municípios, legislar de forma concorrente sobre a educação, entre outros assuntos. Isso significa dizer que existe uma distribuição de

competências que conferem aos distintos níveis de governo, atribuições específicas sobre a regulamentação da educação no Brasil⁷.

Assim, os princípios, os fins e a organização da educação no Brasil estão consolidados no Capítulo III, Título VIII da CF/88, que trata da “Ordem Social”. De acordo com o Artigo 205 desse capítulo:

Art. 205 – a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, buscando o pleno desenvolvimento da pessoa, sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF/88, Art. 205).

Por sua vez, o Artigo 206 estabelece os seguintes princípios que devem orientar a educação no país:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade;

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; e

⁷ Nos Estados federados, a autonomia dos entes pressupõe a divisão de competência de natureza administrativa, legislativa e tributária. A competência privativa é aquela na qual somente o Governo Federal pode legislar sobre os temas, ainda que possa delegar esse poder aos Estados e Municípios. A competência comum é uma competência administrativa (não legislativa) e todos os entes federados a exercem em condições de igualdade, sem relação de subordinação, ou seja, a atuação de um ente não exclui a ação do outro. Na competência concorrente é necessário observar a hierarquia das normas, na qual a legislação federal se sobrepõe à legislação estadual (incluindo o Distrito Federal) e municipal e, da mesma forma, a legislação estadual se sobrepõe à legislação municipal.

IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (CF/88, Art. 206).

Ao passarmos para a LDBEN, o tema é tratado de forma consoante à CF/88, ratificando seus preceitos. Igualmente à Constituição, a LDBEN se organiza em títulos e capítulos. São os títulos I, II e III que tratam, respectivamente, sobre o alcance da educação nacional, seus princípios e fins, e sobre a educação e o dever de educar.

Conforme o Artigo 1º da LDBEN, a educação abarca os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Este Artigo define, ainda, que a LDBEN disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias, ou seja, trata somente da educação formal, que deve vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

No Artigo 2º, define-se que a educação é dever da família e do Estado e se inspira nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana e tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, sua preparação para a o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O Artigo 3º estabelece, por fim, os princípios que regem a educação brasileira, que são muito semelhantes àqueles constantes da CF/88, com algumas mudanças e a incorporação de outros:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII – valorização do profissional da educação escolar;

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX – garantia de padrão de qualidade;

X – valorização da experiência extraescolar;

XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;

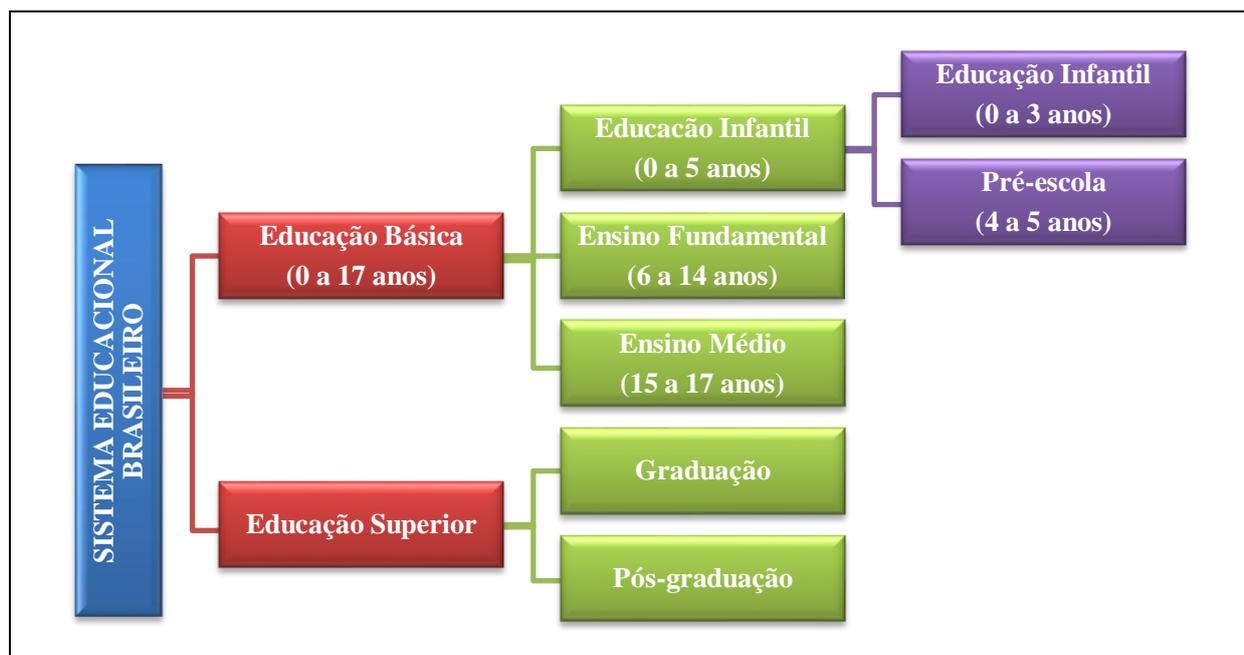
XII – consideração com a diversidade étnico-racial; e

XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (LDBEN, Art. 3º).

De acordo com o Artigo 4º da LDBEN, o dever do Estado com a educação escolar pública se efetiva mediante algumas garantias, entre as quais se destacam: i) a obrigatoriedade da oferta de educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos de idade; ii) o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; e iii) padrões mínimos de qualidade da educação, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No que se refere à organização da educação geral no Brasil, conforme o Artigo 21 da LDBEN, a educação escolar compõe-se por: i) educação básica, que compreende a educação infantil, a educação fundamental e a educação média; e ii) a educação superior, que engloba os cursos de graduação e de pós-graduação, conforme pode-se observar na Figura 1:

Figura 1 – Organização da educação no Brasil, por níveis de ensino



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da LDBEN.

O Artigo 7º da Lei estabelece, por sua vez, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as seguintes condições: i) cumprimento das normas gerais da educação

nacional o do respectivo sistema de ensino; ii) autorização de funcionamento e avaliação da qualidade pelo Poder Público; e iii) capacidade de autofinanciamento.

O Artigo 8º define que o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração, sendo responsabilidade do Governo Federal a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva⁸ em relação às demais instâncias educacionais e, também, que os sistemas de ensino terão liberdade de organização, observando-se a lei.

Os Artigos 9º, 10 e 11, por sua vez, definem as incumbências do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à organização da educação nacional. Nesse sentido, é importante destacar o papel de coordenação da política nacional de educação exercido pelo Governo Federal.

No que se refere às responsabilidades pela oferta dos distintos níveis educacionais, cabe ao Governo Federal a responsabilidade pela oferta da educação superior; aos Estados a responsabilidade em assegurar a oferta do ensino fundamental e a oferta, com prioridade, da educação média a todos os que a demandarem e aos Municípios a obrigatoriedade em oferecer a educação infantil e, com prioridade, a educação fundamental, sendo que somente é permitido atuar em outros níveis quando atendidas integralmente suas áreas de competência.

Uma vez apresentados os princípios gerais que se aplicam aos diversos níveis da educação brasileira e, buscando atender aos fins a que este estudo se propõe, apresentam-se, a seguir, os aspectos organizacionais relativos exclusivamente à educação superior, com base na CF/88, na LDBEN e na Lei nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que trata do exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação e pós-graduação do sistema federal de ensino.

1.2 – Estrutura e funcionamento da educação superior no Brasil

A organização da educação superior no Brasil está definida no Título IV da LDBEN. De acordo com o Artigo 16, o sistema federal de ensino compreende as IES mantidas pelo

⁸ Entende-se como função normativa, a competência constitucional do Poder Executivo para produzir normas jurídicas gerais que podem, tanto inovar o ordenamento jurídico, como se subordinar a leis existentes. Em termos educacionais, a função redistributiva se refere à competência do Governo Federal para distribuir os recursos financeiros que serão aplicados nos sistemas de ensino. A função supletiva refere-se à complementação dos recursos que o Governo Federal transfere aos Estados e Municípios para assegurar o financiamento da educação, buscando assegurar padrões mínimos de qualidade. No âmbito da educação básica, as funções redistributiva e supletiva se concretizam por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Governo Federal e as IES mantidas pela iniciativa privada. Por sua vez, o Artigo 17 define que os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem as IES financiadas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal além das IES financiadas pelo Poder Público municipal⁹.

No que se refere aos tipos de IES existentes no Brasil, de acordo com o Artigo 19 da LDBEN, estas se dividem em públicas, que são criadas ou incorporadas, financiadas e administradas pelo Poder Público; as privadas, que são financiadas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e as Instituições Comunitárias de Educação Superior (ICES), que são organizações da sociedade civil e que possuem características específicas estabelecidas em legislação própria. As IES privadas e comunitárias podem ser ainda, qualificadas como confessionais, de acordo com a orientação confessional e a ideologia específica e/ou filantrópicas, nos termos das leis específicas.

Uma vez estabelecida a organização das IES, a LDBEN define, em seu Artigo 43, as finalidades da educação superior:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos

⁹ Também integram o sistema federal de ensino os órgãos federais de educação, que são o MEC e o CNE. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal também são integrados pelas Secretarias de Educação e os Conselhos de Educação respectivos.

que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição; e

VIII – atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (LDBEN, Art. 43).

Definidas as finalidades da educação superior, a LDBEN fixa, no Artigo 44, os cursos e programas que a integram:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;

II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

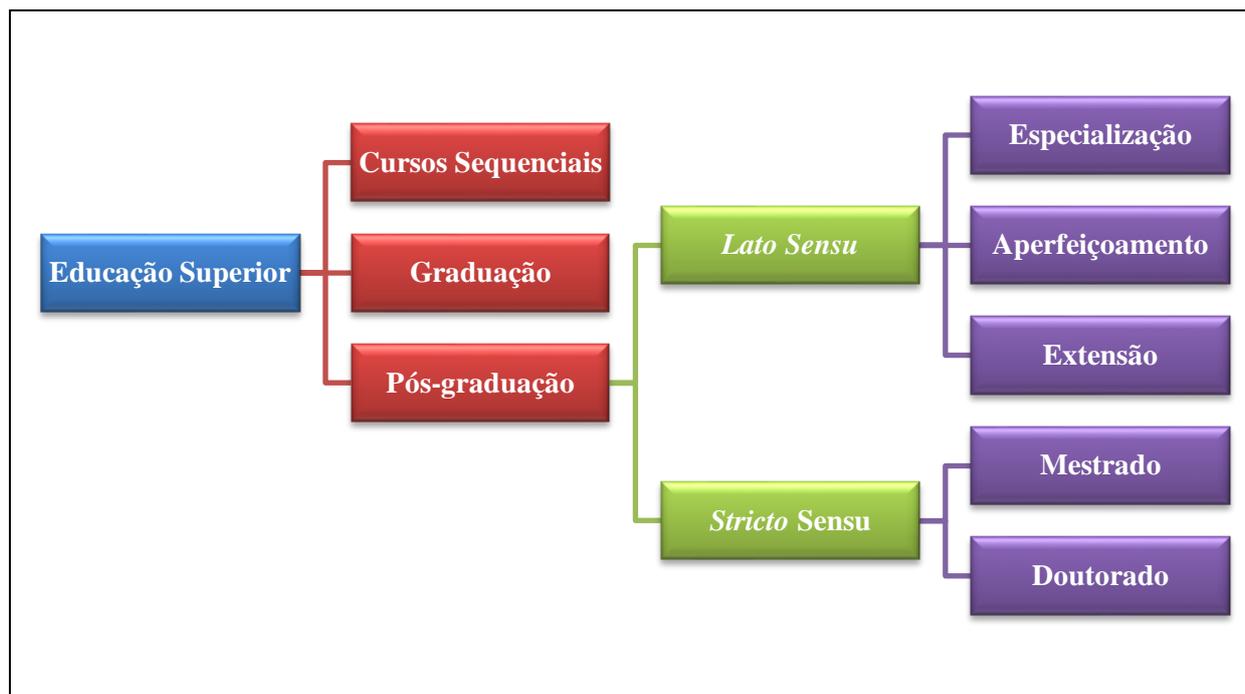
III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; e

IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino (LDBEN, Art. 44).

Na Figura 2 estão representados os cursos e programas que integram a educação superior universitária no Brasil¹⁰.

¹⁰ Existem, também, cursos superiores não universitários de educação profissional e tecnológica que são oferecidos pelas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), instituída pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que, para efeitos de regulação, avaliação e supervisão são equiparadas às universidades federais.

Figura 2 – Cursos e programas integrantes da educação superior universitária no Brasil



Fonte: Elaboração própria, com dados da LDBEN.

Além dos artigos constitucionais e da LDBEN, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que trata do exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores de graduação no sistema federal de ensino, define que as IES, públicas e/ou privadas, classificam-se conforme sua organização e prerrogativas acadêmicas. Assim, podem ser de três tipos:

- 1) **Faculdades**, que são as IES que tem enfoque em determinadas áreas de conhecimento e que podem oferecer cursos de graduação e pós-graduação¹¹ nessas áreas.
- 2) **Centros Universitários**, que são as IES pluricurriculares que compreendem uma ou mais áreas de conhecimento, que se caracterizam pela excelência da educação oferecida, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar.
- 3) **Universidades**, que são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam pela interação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, pela produção intelectual institucionalizada mediante o estudo

¹¹ A oferta de cursos de pós-graduação está sujeita à autorização da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional¹².

Adicionalmente a essas características básicas, as IES devem cumprir requisitos de titulação e regime de dedicação do corpo docente, que se tornam mais exigentes, em termos de quantidade e qualidade, de acordo com sua organização acadêmica e com uma quantidade mínima de cursos ou programas oferecidos. Para que sejam classificadas ou ascenderem a Centros Universitários e Universidades, é necessário contar com programas de extensão e de iniciação científica, além de conceitos elevados na avaliação de cursos realizada pelo Inep/MEC. Também não podem haver sido penalizadas em processos administrativos¹³ de supervisão pelo órgão regulador da educação superior no Brasil, que é a SERES/MEC.

Conforme dito anteriormente, a educação superior é livre à iniciativa privada, desde que atendidas as seguintes condições: i) cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; ii) autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; e iii) capacidade de autofinanciamento. Para fins de atendimento dos mecanismos de regulação, as IES privadas são inicialmente autorizadas a funcionar como faculdades e podem mudar de categoria mediante o atendimento de exigências específicas e por ocasião dos atos de renovação de sua autorização de funcionamento.

Essas exigências para autorização de funcionamento das IES se aplicam a todas as instituições que ofereçam cursos presenciais e/ou a distância, sendo que as IES que oferecem cursos a distância devem atender a normas adicionais, definidas em lei específica, que será tratada na seção seguinte.

1.3 – A educação superior a distancia no Brasil

Existem variadas definições de educação a distância e estão em constante evolução, mas sempre considerando suas principais características. Existem, ainda, termos que são utilizados como sinônimo de EaD como, por exemplo, ensino a distância e aprendizagem a distância.

Para Fredric M. Litto¹⁴ (2010) há uma proliferação de termos sem que exista uma clara distinção entre cada um deles, o que pode resultar em problemas e obstáculos, principalmente

¹² Por força do Artigo 207 da CF/88, as universidades possuem autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

¹³ Os processos administrativos são medidas adotadas em desfavor das IES e são ocasionados, via de regra, em função do descumprimento da legislação e das normas que regem a educação superior.

¹⁴ Presidente da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED).

para os alunos para, entre outras questões, a realização de procedimentos burocráticos como, por exemplo, a transferência entre instituições de ensino. Nesse sentido, o autor realizou uma ampla busca dos termos mais usuais e identificou 21 sinônimos de EaD.

Apesar da existência dessa grande quantidade de termos, a definição de EaD deve comportar os principais aspectos que a caracterizam. Para Moore e Kearsley (2008), pode ser assim entendida:

A ideia básica da educação a distância é bem simples: alunos e professores estão em locais diferentes durante todo ou grande parte do tempo em que aprendem e ensinam. Estando em locais distintos, dependem de algum tipo de tecnologia para transmitir informações e proporcionar um meio para sua interação (Moore e Kearsley, 2008).

Como se pode observar nesta definição, o fator determinante da EaD é o distanciamento físico entre o professor e o aluno e que, por essa razão, necessitam de alguma tecnologia – não referindo-se especificamente às Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) – para sua interação. Apresenta-nos, também, uma questão central: os alunos aprendem e os professores ensinam, ou seja, o processo educacional se compõe desses dois elementos. Para os autores, quando se pretende estudar a aprendizagem e o ensino, é necessário utilizar o termo “educação”, que descreve corretamente a relação entre ambos (Moore e Kearsley, 2008, p. 2). Nesse mesmo sentido, Silva (2016, p. 20), argumenta que o processo de ensinar somente será completo na existência do processo de aprender.

Não obstante, além do distanciamento físico entre professores e alunos, a EaD é caracterizada por outros elementos específicos, tais como a metodologia de ensino utilizada; a existência de materiais adequados para cada uma das formas e meios em que se operacionaliza; a capacitação de docentes e tutores para atuarem nessa modalidade; a temporalidade em que ocorre, considerando que suas atividades são, majoritariamente, assíncronas; entre outras.

No Brasil, a existência da EaD não é recente¹⁵. De acordo com Matos (2016), as primeiras iniciativas remontam ao ano de 1923, através do rádio, com a criação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro com o objetivo de oferecer cursos de português, francês, silvicultura, literatura francesa, esperanto, radiotelegrafia e telefonia¹⁶. Desde então, foram

¹⁵ Em âmbito mundial, uma das primeiras instituições a oferecer cursos a distância foi a *Open University*, criada em 1969 no Reino Unido e que serviu de modelo para a criação de muitas outras instituições pelo mundo.

¹⁶ Os cursos oferecidos tinham caráter profissional e não integravam a educação formal.

muitas as iniciativas que buscavam difundir essa modalidade de ensino. Em termos oficiais, o primeiro registro, nesse sentido, foi a criação do Programa Nacional de Teleducação (PRONTEL), por meio do Decreto nº 70.066, de 26 de janeiro de 1972, com o objetivo de:

(...) integrar, em âmbito nacional, as atividades didáticas e educacionais, por intermédio do rádio, da televisão e outros meios, de forma articulada com a Política Nacional de Educação (Decreto nº 70.066, Art. 1º).

Nesse mesmo Decreto, criou-se, no então Ministério de Educação e Cultura (MEC), uma comissão de coordenação, de natureza transitória, para supervisionar e coordenar as atividades do Programa. Na estrutura definitiva do MEC, as áreas responsáveis por difundir atividades de educação a distância foram instituídas a partir do final da década de 1970, quando foram criados, o Departamento de Aplicações Tecnológicas (DAT); a Secretaria de Educação Tecnológica (SEAT); a Coordenação Nacional de EaD; e a SEED. A criação da SEED ocorreu em 1997, pouco tempo depois da aprovação da LDBEN, que, pela primeira vez, incluiu a educação a distância como modalidade formal de ensino no sistema educacional brasileiro e foi a Secretaria do MEC responsável por grande parte da regulamentação da EaD no Brasil.

Mais recentemente, importante iniciativa direcionada à utilização da EaD no âmbito da educação superior foi a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, voltada ao desenvolvimento da modalidade de educação a distância com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país, em colaboração com os Estados e os Municípios e com foco, prioritariamente, na formação de professores e demais profissionais da educação. Conforme o mencionado Decreto, são objetivos da UAB:

I – oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

II – oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III – oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;

IV – ampliar o acesso à educação superior pública;

V – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;

VI – estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (Decreto nº 5800/2006, Art. 1º, Parágrafo único).

De acordo com dados disponíveis na página do MEC na Internet¹⁷, o Sistema UAB conta com 555 polos nos 26 Estados do Brasil e no Distrito Federal (em funcionamento e em implantação). A região Norte conta com 85 polos; a região Nordeste com 176 polos; a região Centro-Oeste com 45 polos; a região Sul com 97 polos e a região Sudeste com 152 polos. A iniciativa do Sistema UAB representou um importante movimento dos órgãos brasileiros para a valorização da EaD como modalidade de ensino.

Conforme já mencionado, a EaD, no âmbito do ensino formal no Brasil, foi prevista no Artigo nº 80 da LDBEN de 1996, que estabeleceu que o Poder Público¹⁸ incentivaria o desenvolvimento e a difusão de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidade de ensino, assim como de educação continuada.

A partir de então, teve início a edição de uma série de normas legais sobre essa modalidade de ensino, entre as quais se destacam três decretos editados com o objetivo de regulamentar o Artigo 80 da Lei, ou seja, foram editados para definir a forma de operacionalização do previsto naquele dispositivo legal. Foram eles: i) Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998; ii) Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que substituiu o Decreto anterior e estabeleceu nova regulamentação sobre o tema; e iii) Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 que, uma vez mais, estabeleceu nova regulamentação sobre a EaD e, igualmente, substituiu o decreto anterior, sendo o que se encontra atualmente vigente.

A alteração dos decretos deve-se à própria evolução da EaD, não somente em termos pedagógicos mas, também, devido aos mecanismos por meio do qual se implementa, considerando, sobretudo, o desenvolvimento das TICs ao longo do tempo. Tudo isso exigiu a adequação e a atualização das normas referentes a cursos a distância para fins regulatórios.

É importante observar a evolução no tempo da definição de EaD constantes dos Decretos (Quadro 2), considerando os anos em que foram editados. Pode-se perceber que as

¹⁷ Consulta realizada em 13 de outubro de 2020.

¹⁸ Por Poder Público entendem-se os órgãos públicos responsáveis pela regulamentação da educação no país, nos distintos níveis de governo, de acordo com as competências de cada um deles.

principais alterações de cada uma dessas definições se dão, primordialmente, em função das evoluções tecnológicas introduzidas nessa modalidade de ensino.

Quadro 1 – Definição de EaD de acordo com os decretos nº 2.494/98, 5.622/05 e 9.057/17

DECRETO	DEFINIÇÃO DE EAD
Decreto nº 2.494 1998	Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.
Decreto nº 5.622 2005	A educação a distância se caracteriza como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.
Decreto nº 9.057 2017	Considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Decretos nº 2.494/98, nº 5.622/05 e nº 9.057/17.

Distintos aspectos da regulamentação da EaD também foram tratados em normas suplementares. A definição de todo esse marco jurídico-normativo demonstra que a EaD percorreu um longo caminho com vistas à sua regulamentação, conforme se observa no Quadro 3¹⁹, no qual se apresentam, além dos decretos já mencionados, outras normas que, em alguma medida, abordam essa modalidade de ensino.

Quadro 2 – Atos normativos que tratam de EaD no Brasil (1996 – 2019)

ATO	ANO	EMENTA	SITUAÇÃO
Lei nº 9.394	1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	Vigente
Decreto nº 2.494	1998	Regulamenta o Artigo nº 80 da LDBEN.	Revogado pelo Decreto nº 5.622/05
Decreto nº 2.561	1998	Altera artigos do Decreto nº 2.494.	Revogado pelo Decreto nº 5.622/05
Decreto nº 5.622	2005	Regulamenta o Artigo nº 80 da LDBEN.	Revogado pelo Decreto nº 9.057/17
Decreto nº 5.773	2006	Trata de aspectos operacionais de regulação, supervisão e avaliação de cursos superiores presenciais e a distância.	Revogado pelo Decreto nº 9.235/17
Portaria nº 40	2007	Trata de aspectos operacionais de regulação, supervisão e avaliação de cursos superiores	Vigente

¹⁹ No contexto da pandemia da COVID-19, o MEC editou uma série de atos normativos para regulamentar a realização de atividades a distância em cursos presenciais, que não serão objeto de estudo, uma vez que se referem a ensino remoto e não à EaD.

		presenciais e a distância.	
Portaria nº 18	2016	Dispõe sobre a regulação de polos de apoio presencial no exterior e dá outras providências.	Vigente
Decreto nº 9.057	2017	Regulamenta o Artigo nº 80 da LDBEN.	Vigente
Decreto nº 9.235	2017	Trata de aspectos operacionais de regulação, supervisão e avaliação de cursos superiores presenciais e a distância.	Vigente. Revoga artigos de decretos anteriores.
Portaria nº 11	2017	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância.	Vigente
Portaria nº 275	2018	Trata dos programas de pós-graduação a distância.	Revogada pela Portaria nº 90
Portaria nº 90	2019	Trata dos programas de pós-graduação a distância.	Vigente

Fonte: Elaboração própria, com dados disponíveis na página do Palácio do Planalto na Internet.

A principal legislação vigente para cursos de graduação que foi utilizada como base referencial para a presente pesquisa refere-se ao Decreto nº 9.057/17 e à Portaria Normativa nº 11/17, cujos principais aspectos foram relevados por Oliveira e Soares (2018), e que são apresentados a seguir:

Logo em suas disposições gerais, o Decreto prevê que as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, devem ser realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas para cada curso. Entende-se como polo de educação a distância a unidade descentralizada das IES para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância (Decreto 9.057/17, Artigos 4º e 5º).

Especificamente no que se refere à educação superior a distância, o assunto é tratado no Capítulo III do Decreto, do qual se podem destacar os seguintes aspectos:

- 1) A oferta de cursos superiores na modalidade a distância por IES privadas estão sujeitas ao credenciamento por parte do MEC, permitindo-se o credenciamento de instituições exclusivamente para a ofertas de cursos nesse nível e modalidade de ensino (Artigo 11).
- 2) As IES públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital, mesmo que ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância ficam automaticamente credenciadas pelo prazo de 5 anos contados do início da oferta do primeiro curso

de graduação nessa modalidade, desde que esteja previsto em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)²⁰, ficando, no entanto, sujeitas ao credenciamento para a continuidade da oferta (Artigo 12).

- 3) O credenciamento e o credenciamento institucional, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância estão sujeitos à avaliação *in loco* na sede da IES, ocasião em que será verificada a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no PDI e no Projeto Pedagógico do Curso (PPC)²¹, observando-se, no que couber, a disciplina processual aplicável aos processos regulatórios da educação superior em geral (Artigo 13).
- 4) A oferta de cursos superiores a distância por IES já credenciadas para a oferta de educação superior a distância que detenham a prerrogativa de autonomia dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital independem de autorização devendo, no entanto, informar sua oferta ao MEC no prazo de até 60 dias a contar da data de sua criação, para fins de avaliação e posterior reconhecimento (Artigo 14).
- 5) A criação de polo de educação a distância, de competência das IES credenciadas para a oferta de curso superior a distância deve obedecer aos parâmetros estabelecidos pelo MEC, de acordo com a avaliação institucional prevista em instrumento específico. A criação e a extinção de polos, bem como alterações de endereços destes, devem ser informadas ao MEC, assegurando-se os direitos dos alunos matriculados e da comunidade acadêmica (Artigo 16).
- 6) Admite-se o estabelecimento de parcerias entre as IES credenciadas para a oferta de cursos a distância e outras instituições (pessoas jurídicas), exclusivamente para fins de funcionamento de polo de educação a distância, na forma a ser estabelecida em regulamento e respeitando-se o limite da capacidade de atendimento de

²⁰ O PDI consiste num documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Abrange um período de cinco anos e deve contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do plano da instituição, observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento (MEC, Sistema Sapiens).

²¹ O PPC é o instrumento de concepção do curso e apresenta características de um projeto no qual devem estar definidos, entre outros, os seguintes componentes: i) concepção do curso; ii) estrutura do curso, que inclui currículo, corpo docente, corpo técnico-administrativo e infraestrutura; iii) procedimentos de avaliação dos processos de ensino e aprendizagem do curso; e iv) instrumentos normativos de apoio (composição de colegiado, procedimentos de estágios, Trabalho de Conclusão do Curso (TCC), entre outros).

estudantes. A parceria deve ser formalizada em instrumento próprio, no qual devem constar as obrigações das partes, sendo que a IES credenciada para a oferta de educação a distância é exclusivamente responsável: i) pela prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria; ii) pelo corpo docente; iii) pelos tutores; iv) pelo material didático; e v) pela expedição das titulações conferidas. O documento que estabelecer a parceria deverá ter ampla divulgação, ser elaborado em consonância com o PDI de cada instituição de ensino credenciadas e ser objeto de informação ao MEC, de forma a garantir o atendimento dos critérios de qualidade e assegurar os direitos dos estudantes matriculados (Artigo 19).

Adicionalmente ao Decreto 9.057/17, a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, estabelece as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, sendo o documento que normatiza aquele instrumento legal.

Essa Portaria Normativa, ao detalhar os procedimentos que deverão ser adotados pelas instituições de ensino que pretendem oferecer cursos superiores na modalidade EaD, reafirma os critérios constantes do Decreto, entre os quais é relevante destacar a estrita observância das diretrizes curriculares nacionais de cada curso expedidas pelo CNE para a organização e o desenvolvimento desses cursos, bem como a obrigatoriedade da realização, nas sedes das IES, nos polos ou em ambiente profissional, das atividades presenciais previstas nas diretrizes curriculares (Artigos 7º e 8º).

Entre outros aspectos da Portaria, podem ser destacados como fundamentais os seguintes, também conforme sistematização de Oliveira e Soares (2018):

- 1) Para que o credenciamento da IES seja mantido, é fundamental a oferta regular de curso de graduação, independente de sua modalidade, o que significa dizer que cursos a distância de educação superior não podem ser oferecidos por instituições que não atuem regularmente nesse nível de ensino (Artigo 3º).
- 2) O MEC, por meio da SERES, dará publicidade, por meio de publicação de portaria, das IES credenciadas, bem como dos prazos para o seu credenciamento (Artigo 2º).
- 3) As avaliações in loco nos processos de EaD serão concentradas na sede das IES, visando a a verificação da existência e adequação de metodologias, infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no PDI e no PPC, conforme já previsto no Art. 13 do Decreto. Durante a

avaliação *in loco*, também será realizada, por meio de documentos ou com a utilização de recursos tecnológicos, a avaliação dos polos EaD e dos ambientes profissionais destinados à realização das atividades presenciais. (Artigo 4º).

- 4) A oferta de cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais, inclusive por IES detentoras de autonomia, fica condicionada à autorização prévia da SERES após avaliação *in loco*, e está condicionada ao atendimento integral das diretrizes curriculares nacionais de cada curso, do PPC e da normativa vigente. A avaliação *in loco* será realizada por comissão de avaliação do Inep, com a participação de especialistas em educação a distância, em conformidade com a Lei nº 10.861, de 2004, que estabelece o Sinaes, e utilização de instrumentos de avaliação adequados, de forma que os cursos sejam acompanhados pelo MEC, com vistas a garantir os parâmetros de qualidade e o pleno atendimento dos estudantes. (Artigo 8º).
- 5) Na oferta de cursos superiores a distância por IES sem o credenciamento específico, o ato autorizativo do curso, sem a devida informação dos polos de EaD ou em descumprimento à legislação vigente, configura irregularidade administrativa, passível de penalidade nos termos da legislação educacional (Artigo 22).

Percebe-se, a partir das informações apresentadas neste capítulo, a complexidade da organização do sistema educacional brasileiro, em todos os seus níveis e a participação do Governo Federal, Estados, Municípios e Distrito Federal em sua manutenção, não apenas no que se refere às questões de normatização, mas, também, de financiamento. Destaca-se, em especial, o protagonismo do Governo Federal em relação ao sistema federal de ensino superior que se compõe, conforme apresentado, pelas IES públicas e privadas.

Assim, uma vez apresentados os princípios básicos e a organização do sistema educacional brasileiro, assim como a estrutura da educação superior e, especificamente, a normatização da educação superior a distância, abordam-se, no capítulo seguinte, temas que possuem grande relevância no contexto do desenvolvimento da pesquisa empreendida.

CAPÍTULO II

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DEBATES SOBRE TEMAS CONTROVERSOS

Quando se trata de educação superior no Brasil, existem debates que são praticamente permanentes. Entre esses debates, três temas, especialmente, possuem grande relevância, ainda mais quando se trata de educação a distância. Tais debates referem-se à qualidade da educação superior, à democratização do acesso a esse nível de ensino e à sua eventual mercantilização, sobretudo ao considerar-se o crescimento vertiginoso da rede privada de ensino superior no país nos últimos anos.

Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é abordar estes três temas. Busca-se, assim, neste capítulo, reunir um conjunto de informações que permitam jogar luz sobre os mesmos e sobre as discussões que suscitam, contribuindo, assim, para o melhor entendimento dos complexos assuntos relativos à educação superior presencial e a distância no país.

2.1 – Qualidade da educação superior no Brasil

Em uma definição semântica, de acordo com o dicionário *on line* Michaelis (2020), qualidade pode ser entendida, entre outros significados, como “traço positivo inerente que faz alguém ou algo se sobressair em relação aos demais; excelência, talento, virtude” ou, ainda, como “grau de perfeição, de precisão ou de conformidade a certo padrão”. Já de acordo com o dicionário *on line* da Real Academia Espanhola (2020), qualidade pode ser entendida, entre outros significados, como “propriedade ou conjunto de propriedades inerentes a algo, que permitem julgar seu valor”; “boa qualidade, superioridade ou excelência”; e “adequação de um produto ou um serviço às características especificadas”. Para o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia do Brasil (Inmetro)²², conforme informação disponível em sua página WEB (2020) qualidade compreende “o grau de atendimento ou conformidade de um produto, processo, serviço ou, ainda, um profissional, a requisitos mínimos estabelecidos em normas ou regulamentos técnicos, ao menor custo possível para a sociedade”.

²² O Inmetro é uma autarquia federal, vinculado ao Ministério da Economia, que tem, entre outras competências, a de verificar e atestar a qualidade de produtos e serviços oferecidos no Brasil.

Ao tratarmos desse conceito aplicado à educação superior, conforme nos mostram Morais e Ribeiro (2018), existe, cada vez mais, uma preocupação sobre qualidade, seja para sua melhoria ou para a manutenção dos seus padrões mínimos de funcionamento. Não obstante, apesar dessa preocupação, não há um consenso sobre o que se entende por qualidade, por tratar-se, segundo os autores, de um termo polissêmico, ou seja, que comporta diversos sentidos e que, por essa diversidade de definições, gera um grau de confusão, sobretudo no campo da avaliação.

Em estudo realizado por esses autores, foram identificados três conceitos de qualidade, estabelecidos em função das visões de determinados grupos, seus princípios e características, conforme apresentados no Quadro 4.

Quadro 3. Conceitos de qualidade, de acordo com grupos, princípios e características.

GRUPOS	CONCEITOS
Empresarial	Qualidade pode ser brevemente resumida por estar unicamente preocupada com a satisfação do cliente em relação a determinado produto, e para isso, há forte conformidade com os requisitos de sua produção e atenção para a melhoria contínua, pautados no menor custo de produção possível.
Qualidade social	Qualidade como a aplicação do sentido social e público às finalidades e objetivos essenciais da educação: a formação, o desenvolvimento da sociedade, o aprofundamento de valores como solidariedade, liberdade, justiça, direitos públicos, diversidade, etc.
Crítica à qualidade	Objetiva a sociedade como aquela que leva em consideração o estado democrático e a importância da educação como bem público e legítimo de toda a população. Melhor do que pensar uma educação de qualidade, seria pensar uma educação democrática.

Fonte: Morais e Ribeiro, 2018.

De certo, nenhuma das definições acima pode ser utilizada isoladamente para referir-se à qualidade da educação, sobretudo ao considerarmos que a educação, mais do que um serviço ou um produto, é um direito humano, conforme estabelecido no Artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, no Brasil, no Artigo 205 da CF/88, direito de todos. A educação pode ser considerada, portanto, um bem intangível, cujo direito é, ao mesmo tempo, individual e coletivo e que se materializa por meio da implementação de políticas públicas educacionais. Por outro lado, a operacionalização do processo educacional nas instituições formais de ensino, pode ser considerada um serviço educacional, sejam elas públicas ou privadas²³.

²³ A esse respeito, a Organização Mundial do Comércio (OMC), incluiu a prestação de serviços, entre os quais os educacionais, como objeto de negociação entre os países na rodada de negociações lançada em Doha, Catar, em 2001, em cumprimento ao Artigo XIX do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS). Foi conferida

Não obstante, tais definições e suas conseqüentes limitações nos fazem depreender que, para que seja aferida, a qualidade da educação deve contar com mecanismos e parâmetros específicos, senão, como saber se a educação ofertada é, por exemplo, de boa qualidade, conforme uma das definições apresentadas? Certo é que, apesar das diferentes tentativas de contextualização ou explicação presentes nos diversos estudos sobre o conceito de qualidade, o “cliente” é o denominador comum, ou seja, para que um serviço seja percebido como de qualidade, ele deve atender plenamente às necessidades de seus usuários (Tolentino *et al.*, 2013, p. 351).

Nesse sentido, Ikeda e Veludo-de-Oliveira (2005), realizaram uma análise de quatro abordagens de qualidade dos “serviços educacionais”, por meio de levantamento bibliográfico e documental em publicações nacionais e internacionais, com o objetivo de verificar como o “serviço educacional” está sendo avaliado, especialmente no Brasil. Entre essas abordagens, figura a “abordagem governamental”, que atua, sobretudo, por meio do MEC, e que utilizaremos nesta pesquisa:

A abordagem governamental refere-se à avaliação da qualidade na educação por órgãos ligados ao governo, no sentido de direcionar as ações das instituições de ensino por meio de diretrizes gerais e de aferir e controlar alguns indicadores provenientes da atuação dessas instituições. Nesse sentido, o MEC vem desempenhando um importante papel na avaliação e no acompanhamento da qualidade dos cursos. Seja no ensino básico, no ensino superior de graduação ou de pós-graduação, o governo está presente, realizando uma série de avaliações complementares, sob a responsabilidade de órgãos vinculados ao MEC (Ikeda e Veludo-de-Oliveira, 2005, p. 183).

Para as autoras, a atuação do governo na avaliação da qualidade é ponto fundamental no direcionamento estratégico da educação em um país. No âmbito da educação superior, essa avaliação é realizada por meio do Sinaes, que se aplica a cursos presenciais e a distância, e que foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (Lei nº 10.861/2004, Art. 1º).

ênfase a cursos de graduação, pós-graduação e profissionalizantes, presenciais e a distância, o que gerou grande controvérsia sobre os profissionais da área. As rodadas de negociações da OMC referem-se à realização de consultas e posicionamentos, em âmbito multilateral, entre os distintos países participantes da Organização, com vistas a promover a abertura comercial para a prestação e o consumo de serviços, por meio da eliminação de barreiras e a concessão de facilidades, tais como, a diminuição de impostos, entre outras.

O Sinaes é constituído por três eixos principais de avaliação que contemplam as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes. Avalia os principais aspectos que giram em torno desses componentes, sobretudo ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente e instalações.

Os resultados das avaliações que compõem o Sinaes possibilitam traçar um panorama da qualidade da educação superior no Brasil. A coordenação e supervisão dos processos avaliativos ficam a cargo da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), parte integrante do CNE. A operacionalização, por sua vez, é de responsabilidade do Inep. O Sinaes tem como finalidades: i) a melhoria da qualidade da educação superior; ii) a orientação da expansão da sua oferta; iii) o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; iv) especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Lei nº 10.861/2004, Art. 1º, Parágrafo 1º) .

Em sua missão de propiciar a melhoria da qualidade da educação superior, o Sinaes é composto por:

- **Avaliação das Condições de Ensino:** utilizada para promover o reconhecimento ou a renovação do reconhecimento dos cursos de graduação. Nesse processo, as IES preenchem um formulário eletrônico, na página do MEC, que permite a análise prévia da situação dos cursos, possibilitando maior efetividade na etapa posterior, que é a verificação *in loco*, realizada por avaliadores designados pelo Inep. O formulário abarca dimensões relativas à qualidade do corpo docente, à organização didático-pedagógica e às instalações físicas. O processo de seleção dos avaliadores *in loco* observa seus currículos profissionais e titulação. Antes da avaliação *in loco*, os especialistas selecionados participam de capacitação promovida pelo Inep, cujo objetivo é harmonizar a aplicação dos critérios e o entendimento dos aspectos a serem avaliados.
- **Avaliação Institucional:** visa verificar as condições gerais de funcionamento das IES e divide-se nas modalidades de autoavaliação e avaliação externa. Em conjunto, essas duas modalidades avaliativas devem integrar as diversas dimensões da realidade avaliada, assegurando as coerências conceitual, epistemológica e prática. A Autoavaliação é

coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA)²⁴ de cada IES e se orienta por diretrizes definidas pela Conaes/CNE. A Avaliação Externa é realizada por comissões designadas pelo Inep, e se referencia nos padrões de qualidade expressos em instrumentos de avaliação e nos relatórios das autoavaliações. Esse processo deve pautar-se por abordagem multidimensional que busque integrar as naturezas formativa e de regulação, numa perspectiva global.

- **Enade:** visa aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares de cada curso, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento, as competências para compreender temas relacionados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. O exame é aplicado anualmente em todo o país, por amostragem definida a partir da inscrição, realizada pela própria IES, dos alunos habilitados a submeterem-se à prova²⁵. A participação ou a dispensa no Exame constará do histórico escolar do estudante, sendo, ainda, condição para o recebimento do diploma. Para sua realização, as instituições incumbidas dessa missão contam com uma rede de membros da comunidade acadêmica, integrada por professores especialistas de cada área e que participam da normatização das provas, definindo conteúdos e habilidades a serem avaliados; formato da prova; e perfil esperado dos formandos. Para além da realização do Enade, os alunos selecionados a participar do exame respondem, antes da realização das provas, a um questionário cuja finalidade é conhecer seu perfil socioeconômico, a percepção que têm do curso e da instituição e suas perspectivas para o futuro. Após o Exame, os alunos respondem a outro questionário, assim como os coordenadores de curso, que visa colher impressões sobre a prova realizada, o que possibilita o aperfeiçoamento do processo. Em que pese o Enade avaliar a qualidade do curso e não o desempenho individual do

²⁴ Nos termos do artigo 11 da Lei que institui o Sinaes, toda IES, pública ou privada, deverá contar com uma CPA, com as atribuições de conduzir os processos de avaliação internos da instituição, bem como de sistematizar e prestar as informações solicitadas Inep, e devem obedecer as seguintes diretrizes: i) constituição por ato do dirigente máximo da IES, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos; e ii) atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na IES.

²⁵ Para a definição dos cursos a serem avaliados em cada edição, o Enade conta com um ciclo avaliativo trienal. Nesse período, são avaliados, a cada ano, cursos de determinadas áreas do conhecimento derivadas, no caso dos cursos de graduação (Bacharelado e Licenciatura) da Tabela de Áreas do Conhecimento, divulgada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e, no caso dos cursos superiores de Tecnologia, do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia (CNCST) do MEC.

estudante, este recebe seu boletim individual de desempenho e pode utilizá-lo como credencial no mercado de trabalho.

As avaliações realizadas no âmbito do Sinaes subsidiam, ainda, os processos de regulação, que são compostos por atos autorizativos e regulatórios, que servem ao credenciamento e credenciamento das IES e à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

De forma complementar à Lei nº 10.861/2004, a Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007 consolida, entre outras, as disposições sobre indicadores de qualidade, Banco de Avaliadores (Basis) e o Enade.

De acordo com o Artigo 33-A da Portaria, as avaliações do ciclo avaliativo serão orientadas por indicadores de qualidade e gerarão conceitos de avaliação de instituições e cursos superiores e de qualidade expressos em uma escala de cinco níveis, sendo que os níveis iguais ou superiores a 3 (três) indicam qualidade satisfatória. Alguns cursos podem apresentar a situação “sem conceito”, o que significa que não houve o número mínimo de alunos suficientes para a avaliação. Conforme o Artigo 33-B da Portaria são indicadores de qualidade, calculados pelo Inep com base nos resultados do Enade e demais insumos constantes das bases de dados do MEC: i) o **Conceito Preliminar de Curso (CPC)**, que é um conceito prévio dos cursos superiores e que são consolidados após a avaliação *in loco*, a partir das quais podem ser corroborados ou alterados; ii) o **Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC)**, que é construído com base em uma média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada IES, sintetizando, em um único indicador, a qualidade de todos os cursos da mesma IES; e iii) o **indicador de desempenho do estudantes**, relativo à nota individual de cada estudante e que gera o Conceito Enade para cada curso, que é calculado, entre outros dados, com base na nota média dos alunos que realizaram o Exame.

Em caso de resultados insatisfatórios que possam comprometer o credenciamento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação, conforme a determina a Lei do Sinaes, é firmado um Protocolo de Compromisso entre a IES e o MEC, que deve conter: i) o diagnóstico objetivo das condições da instituição; ii) os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela IES para a superação das dificuldades detectadas; iii) a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes; e iv) a criação, por parte da IES, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. Caso o Protocolo não seja cumprido, total ou

parcialmente, a IES estará sujeita à penalidades que podem ser: i) suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; ii) cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; e iii) advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior (Lei nº 10.861/2004, Art. 10).

Cabe ao MEC tornar público e disponível o resultado da avaliação das IES e de seus cursos, cuja divulgação abrange tanto instrumentos de informação quanto os conceitos das avaliações para os atos de renovação de reconhecimento e de credenciamento. Assim, todas as informações fornecidas pelo Sinaes são fundamentais para as IES, que podem desenvolver ações visando à melhoria da qualidade de seus cursos, para os órgãos governamentais, não apenas para fins regulatórios, mas, também, para a formulação de políticas públicas educacionais e para a sociedade, especificamente para pais e alunos que, ao conhecerem a qualidade da educação oferecida pelo sistema de ensino superior podem melhor realizar suas escolhas, além de servir de instrumento em prol de uma educação de qualidade.

Para melhor ilustrar esta pesquisa, abordaremos a situação dos cursos de graduação em Serviço Social participantes do Enade, entre 2004 e 2018, de acordo com dados da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) do Inep e apresentados na Tabela 1. A opção por esse período deve-se ao fato de que, além de 2004 ter sido o ano em que foi instituído o Sinaes, foi, também, o primeiro ano de participação de cursos de Serviço Social no Exame. Os demais anos referem-se ao ciclo trienal do Enade. Considera-se, portanto, relevante abordar esse período de 6 anos.

Tabela 1. Número de cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES (2004-2018)

ANO	NÚMERO TOTAL DE CURSOS	IES PÚBLICAS (No / %)		IES PRIVADAS (No / %)	
2004	134	34	25,4	100	74,6
2007	236	44	18,6	192	81,4
2010	297	56	18,9	241	81,1
2013	282	57	20,2	225	79,8
2016	328	62	18,9	266	81,1
2018	330	67	20,3	263	79,7

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Observa-se, a partir dos dados apresentados na Tabela, que, entre 2004, ano da primeira participação dos cursos de Serviço Social no Enade e 2018, ano da edição mais

recente do Exame, houve um aumento de 146,3% no número de cursos participantes, o que representa 196 cursos a mais. Desse total, 33 são cursos de IES públicas e 163 são cursos de IES privadas. A média de participação dos cursos de Serviço Social das IES públicas nas seis edições do Exame foi de 20,4% enquanto a média de participação das IES privadas foi de 79,7%.

Nas Tabelas 2 a 7 apresentam-se os conceitos Enade obtidos pelos cursos de Serviço Social em cada ano, por categoria administrativa das IES. O conceito Enade é um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação a partir dos resultados obtidos pelos estudantes no Exame. Esse indicador expressa uma medida relativa do desempenho médio dos estudantes de um curso com relação ao desempenho médio da área de avaliação à qual ele pertence. O cálculo do conceito Enade, que vai de 1 a 5, sendo 5 o número máximo, leva em consideração as seguintes informações: i) número de estudantes participantes no Exame e com resultados válidos; ii) desempenho dos estudantes participantes na parte de formação geral do Exame²⁶; e iii) o desempenho dos estudantes participantes na parte de componente específico do Exame. Cursos que não tiveram o número suficiente de alunos para a realização do Exame recebem a classificação SC – sem conceito (Inep, Nota Técnica nº 5/2020/DAES).

Tabela 2. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES, em 2004.

CONCEITO ENADE	TOTAL DE IES	IES PÚBLICAS (No / %)		IES PRIVADAS (No / %)	
1	13	7	53,8	6	46,2
2	14	3	21,4	11	78,6
3	20	5	25,0	15	75,0
4	42	11	26,2	31	73,8
5	4	3	75,0	1	25,0
SC	41	5	12,2	36	87,8
TOTAL	134	34	25,4	100	74,6

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2004, do total de cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 27 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 20,1% do total. Desses, 10 cursos (37%) eram de IES públicas e 17 cursos (63%) eram de IES privadas. Outros 66 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 49,3% do total de cursos avaliados. Desses, 19 cursos (28,8%) eram de IES públicas e 47 cursos (71,2%), eram de IES privadas. Foram 41 os cursos

²⁶ A prova do Enade é composta por questões que contemplam a área de formação geral, que se refere a todos os cursos da área de conhecimento da qual faz parte e ao componente específico, que se refere ao conteúdo do curso que está sendo avaliado.

que ficaram sem conceito, o que representa 30,6% do total de cursos avaliados e 35 cursos (85,4%) eram de IES públicas e 6 cursos (14,6%) eram de IES privadas.

Tabela 3. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES, em 2007.

CONCEITO ENADE	TOTAL DE IES	IES PÚBLICAS		IES PRIVADAS	
		(No / %)	(No / %)	(No / %)	(No / %)
1	10	7	70,0	3	30,0
2	6	2	33,3	4	66,7
3	25	8	32,0	17	68,0
4	84	13	15,5	71	84,5
5	8	6	75,0	2	25,0
SC	103	8	7,8	95	92,2
TOTAL	236	44	18,6	192	81,4

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2007, do total de cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 16 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 6,8% do total. Desses, 9 cursos (56,3%) eram de IES públicas e 7 cursos (43,8%) eram de IES privadas. Outros 117 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 49,6% do total de cursos avaliados, sendo 27 cursos (23,1%) de IES públicas e 90 cursos (76,9%), de IES privadas. Foram 103 os cursos que ficaram sem conceito, o que representa 43,6% do total de cursos avaliados. Desses, 8 cursos (7,8%) eram de IES públicas e 95 cursos (92,2%) eram de IES privadas.

Tabela 4. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES em 2010.

CONCEITO ENADE	TOTAL DE IES	IES PÚBLICAS		IES PRIVADAS	
		(No / %)	(No / %)	(No / %)	(No / %)
1	13	9	69,2	4	30,8
2	8	4	50,0	4	50,0
3	52	7	13,5	45	86,5
4	118	11	9,3	107	90,7
5	28	11	39,3	17	60,7
SC	78	14	17,9	64	82,1
TOTAL	297	56	18,9	241	81,1

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2010, do total de cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 21 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 7,1% do total. Desses, 13 cursos (61,9%) eram de IES públicas e 7 cursos (38,1%) eram de IES privadas. Outros 198 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 66,7% do total de cursos avaliados, sendo 29 cursos

(14,6%) de IES públicas e 169 cursos (85,4%), de IES privadas. Foram 78 os cursos que ficaram sem conceito, o que representa 26,3% do total de cursos avaliados. Desses, 14 cursos (17,9%) eram de IES públicas e 64 cursos (82,1%) eram de IES privadas.

Tabela 5. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES em 2013.

CONCEITO ENADE	TOTAL DE IES	IES PÚBLICAS (No / %)		IES PRIVADAS (No / %)	
		1	6	5	83,3
2	53	8	15,1	45	84,9
3	139	16	11,5	123	88,5
4	67	19	28,4	48	71,6
5	11	8	72,7	3	27,3
SC	6	1	16,7	5	83,3
TOTAL	282	57	20,2	225	79,8

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2013, do total de cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 59 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 20,9% do total. Desses, 13 cursos (22%) eram de IES públicas e 46 cursos (78%) eram de IES privadas. Outros 217 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 77% do total de cursos avaliados. Desses, 43 cursos (19,8%) eram de IES públicas e 174 cursos (80,2%), eram de IES privadas. Foram 6 os cursos que ficaram sem conceito, o que representa 2,1% do total de cursos avaliados. Desses, 1 curso (16,7%) era de IES pública e 5 cursos (83,3%) eram de IES privadas.

Tabela 6. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES em 2016.

CONCEITO ENADE	TOTAL DE IES	IES PÚBLICAS (No / %)		IES PRIVADAS (No / %)	
		1	10	3	30,0
2	80	3	3,8	77	96,3
3	138	10	7,2	128	92,8
4	81	33	40,7	48	59,3
5	16	13	81,3	3	18,8
SC	3	0	0,0	3	100,0
TOTAL	328	62	18,9	266	81,1

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2016, do total de cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 90 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 27,4% do total. Desses, 6 cursos (6,7%) eram de IES públicas e 84 cursos (93,3%) eram de IES privadas. Outros 235 cursos tiveram

conceito igual ou superior a 3, o que representa 71,6% do total de cursos avaliados. Desses, 56 cursos (23,8%) eram de IES públicas e 179 cursos (76,2%), eram de IES privadas. Apenas 3 cursos ficaram sem conceito, o que representa 0,9% do total de cursos avaliados, sendo todos de IES privadas.

Tabela 7. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por categoria administrativa das IES em 2018.

CONCEITO ENADE	TOTAL DE IES	IES PÚBLICAS (No / %)		IES PRIVADAS (No / %)	
		1	22	11	50,0
2	89	68	76,4	21	23,6
3	128	44	34,4	84	65,6
4	58	30	51,7	28	48,3
5	22	16	72,7	6	27,3
SC	11	0	0,0	11	100,0
TOTAL	330	169	51,2	161	48,8

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2018, do total de cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 111 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 33,6% do total. Desses, 79 cursos (71,2%) eram de IES públicas e 32 cursos (28,8%) eram de IES privadas. Outros 208 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 63% do total de cursos avaliados. Desses, 90 cursos (43,3%) eram de IES públicas e 118 cursos (56,7%), eram de IES privadas. Foram 11 os cursos que ficaram sem conceito, o que representa 3,3% dos cursos avaliados, sendo todos de IES privadas.

A partir de 2016, o Inep passou a divulgar os resultados das avaliações dos cursos no Enade com informações consolidadas relativas aos cursos presenciais e a distância, conforme apresentado nas Tabelas 8, 9 e 10.

Tabela 8. Número de cursos de Serviço Social participantes do Enade, por modalidade de ensino (2016 e 2018)

ANO	TOTAL	CURSOS PRESENCIAIS (No / %)		CURSOS A DISTÂNCIA (No / %)	
		2016	328	312	95,1
2018	330	306	92,7	24	7,3

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em 2016, dos 328 cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, 312 (95,1%) eram cursos presenciais e apenas 16 (4,9%) eram cursos na modalidade EaD. Em 2018, dos 330 cursos avaliados, 306 cursos (92,7%) eram presenciais e apenas 24 (7,3%) eram a distância.

Tabela 9. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por modalidade de ensino, em 2016

CONCEITO ENADE	TOTAL DE CURSOS	PRESENCIAL (No / %)		EAD (No / %)	
1	10	9	90,0	1	10,0
2	80	68	85,0	12	15,0
3	138	135	97,8	3	2,2
4	81	81	100,0	0	0,0
5	16	16	100,0	0	0,0
SC	3	3	100,0	0	0,0
TOTAL	328	312	95,1	16	4,9

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Observa-se, a partir dos dados apresentados, que dos 328 cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade em 2016, 312 cursos (95,1%) eram cursos presenciais e 16 cursos (4,9%), eram cursos a distância. Entre os cursos presenciais, 232 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 74,3% do total de cursos presenciais avaliados e 77 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 24,7% do total de cursos presenciais avaliados. Desses, 3 cursos ficaram sem conceito, o que representa 1% do total de cursos presenciais avaliados. No que se refere aos cursos a distância, apenas 3 cursos tiveram conceito 3, o que representa 18,6% do total de cursos a distância avaliados e 13 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 81,2% do total de cursos a distância avaliados.

Tabela 10. Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade, por modalidade de ensino, em 2018

CONCEITO ENADE	TOTAL DE CURSOS	PRESENCIAL (No / %)		EAD (No / %)	
1	22	16	72,7	6	27,3
2	89	77	86,5	12	13,5
3	128	124	96,9	4	3,1
4	58	58	100,0	0	0,0
5	22	22	100,0	0	0,0
SC	11	9	81,8	2	18,2
TOTAL	330	306	92,7	24	7,3

Fonte: MEC/INEP/DAES.

Em relação ao Exame de 2018, observa-se, a partir dos dados apresentados, que dos 330 cursos de Serviço Social avaliados, 306 cursos (92,7%) eram cursos presenciais e 24 cursos (7,3%), eram cursos a distância. Entre os cursos presenciais, 204 cursos tiveram conceito igual ou superior a 3, o que representa 66,6% do total de cursos presenciais avaliados e 93 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 30,4% do total de cursos presenciais avaliados e 9 cursos ficaram sem conceito, o que representa 3% do total de cursos presenciais avaliados. No que se refere aos cursos a distância, 4 cursos tiveram conceito 3, o que representa 16,7% do total de cursos a distância avaliados e 18 cursos tiveram conceito igual ou inferior a 2, o que representa 75% do total de cursos a distância avaliados. Desses cursos, 2 ficaram sem conceito, o que representa 8,3% do total de cursos a distância avaliados.

A partir dos resultados da avaliação dos cursos de Serviço Social nas seis edições do Exame, pode-se verificar que houve um aumento significativo do total de cursos participantes e que, embora a quantidade de cursos com avaliação igual ou inferior a 2 tenha apresentado crescimento, o aumento do número de cursos com avaliação igual ou superior a 3 foi maior. As edições de 2007 e 2010 do Exame apresentaram um índice de cursos com avaliação igual ou inferior a 2 bem abaixo da média dos outros anos, ao passo que os cursos com avaliações igual ou superior a 3 tiveram um crescimento entre as edições de 2004 e 2013, apresentando uma queda nas edições de 2016 e 2018. Houve uma diminuição significativa no número de cursos sem conceito nas edições de 2013, 2016 e 2018.

No que se refere aos cursos na modalidade EaD, embora os dados apresentados sejam referentes apenas a 2016 e 2018, considera-se não gerar prejuízo para esta pesquisa, uma vez que seu objetivo não é adentrar na seara da aferição da qualidade dos cursos de Serviço Social nessas duas modalidades de ensino. Não obstante, é possível observar que, nesses dois anos, prevaleceram entre os cursos presenciais conceitos iguais ou superiores a 3, ao passo que, entre os cursos a distância, prevaleceram conceitos iguais ou inferiores a 2.

2.2 – Democratização do acesso e mercantilização da educação superior no Brasil

Apesar de não ser novidade no Brasil, o tema “educação a distância” ainda suscita muitos debates, tornando-se um assunto polêmico e sobre o qual não se estabelece consenso. Pode ser considerada como um caminho natural, vinculado ao desenvolvimento tecnológico da sociedade do conhecimento e que pode oferecer contribuições importantes para grande parte da população que, por diversos motivos, não tem – ou não teve – acesso à educação

presencial ou, por outro lado, como uma ameaça à qualidade do ensino e uma evidente forma de comercialização da educação.

Como nos mostra Borges (2015), a utilização da EaD tem sido debatida por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento e, nesse sentido, existem vários argumentos favoráveis e contrários. Aqueles que se opõem usam, em grande parte, o argumento de que a EaD atende a interesses mercantilistas vinculados à reestruturação do Estado, principalmente a partir da década de 1990, no campo das reformas educacionais que aconteceram em vários países latino-americanos sob influência neoliberal e quando o Estado começou a estimular a expansão do sistema de ensino superior para abrir instituições privadas.

Segundo Borges (2015), para alguns pesquisadores, a EaD ocasiona um esvaziamento de conteúdos, a redução da qualidade da educação e da formação crítica. Por outro lado, pesquisadores que apresentam argumentos favoráveis, destacam o papel que essa modalidade de ensino teve na ampliação da possibilidade de acesso à educação superior, por meio do aumento do número de vagas oferecidas e da interiorização de IES públicas e privadas em todo o território nacional.

Para contextualizar sua análise, o autor lembra que o processo histórico de acesso à educação superior no Brasil tem, em suas origens, um caráter elitista. Desde os tempos em que o Brasil era colônia de Portugal, quando a criação de cursos superiores dependia da aprovação da coroa portuguesa – o que não acontecia – os filhos da elite dominante dirigiam-se à Europa para realizar sua formação acadêmica e, raras exceções, alguns de famílias menos favorecidas logravam frequentar cursos superiores com o apoio da Igreja, por meio do ingresso na vida religiosa.

Essa situação somente veio mudar a partir de 1808, com a instalação da família real no Brasil, quando se criaram algumas faculdades e institutos que não caracterizavam um sistema de ensino superior, mas eram escolas superiores destinadas, basicamente, à formação de quadros para compor a burocracia estatal e que buscavam atender aos nobres que acompanhavam a família real. Foi somente com o advento da República, em 1889, que teve início a descentralização da educação superior e a possibilidade de criação de universidades. A esse período, seguiu-se uma lenta criação e expansão de um sistema de educação superior no país, marcado, em grande parte, pela existência de instituições privadas, sobretudo de

caráter religioso, destinadas aos ricos. Esse caráter restritivo e elitista da educação superior manteve-se, desde então, praticamente intacto (Borges, 2015).

A conformação do sistema de educação superior nacional foi tardia, comparando-se com os demais países do continente que já contavam com universidades desde o século XVI. Pode-se considerar que a institucionalização de um sistema de educação superior no Brasil começou em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro. Em 1927, foi criada a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e, em 1932, a Universidade de São Paulo (USP). Assim, a educação superior no Brasil somente veio adquirir caráter universitário nos anos 1930, uma vez que, durante mais de um século, o modelo de educação superior foi de formação de profissionais liberais tradicionais, nas áreas de Direito, Medicina e Engenharias (Sampaio, 1991).

Entre as décadas de 1950 e 1970, instalaram-se universidades federais em todo o país, além de instituições estaduais e municipais. Nesse período, já existia um número significativo de instituições privadas que atendiam aos alunos impossibilitados de ter acesso às universidades públicas. Essa situação perdurou ao longo das décadas seguintes e a tendência de crescimento do sistema de ensino superior brasileiro com a prevalência de instituições majoritariamente privadas se confirmou.

Isto nos coloca frente a algumas questões sobre as quais se faz necessário refletir: em que medida a construção de um sistema de ensino superior constituído, em sua maior parte, por instituições privadas, contribui para a democratização do acesso ao ensino superior? O aumento do número de vagas ofertadas por esse sistema, sobretudo após o advento da EaD, pode ser considerado como uma forma de democratização do acesso à esse nível de ensino ou apenas de ampliação de possibilidades para acessá-lo, ao consideramos que o conceito de democratização deve trazer, em si, a ideia de tornar algo acessível a todas as pessoas, de todas as classes sociais?

No que se refere ao segundo tema abordado nesta seção, há, também, que se pensar: a existência de um sistema de ensino superior assim constituído indica, por si só, que há uma mercantilização desse nível de ensino, ao considera-la como o ato de tornar algo um negócio, transformando o *status* da educação de bem público para um serviço comercial?

No sentido de oferecer elementos que nos permitam refletir sobre essas questões, iremos utilizar, a seguir, uma série de informações disponíveis no CES e relevadas entre os anos de 1996, quando foi aprovada a atual LDBEN, e 2019, ano do mais recente Censo.

Considera-se que, ainda que, a partir da década de 1970 tenha havido uma expansão do sistema de ensino superior, foi após a aprovação da LDBEN de 1996 que esse crescimento apresentou-se ainda mais vertiginoso, tanto no que se refere ao número de IES, de cursos oferecidos e de matrículas efetuadas, conforme se pode observar nas Tabelas seguintes.

Tabela 11. Número de IES no Brasil, por natureza administrativa das IES (1996-2019)

ANO	TOTAL	IES PÚBLICAS (No / %)		IES PRIVADAS (No / %)	
		No	%	No	%
1996	922	211	22,9	711	77,1
1997	900	211	23,4	689	76,6
1998	973	209	21,5	764	78,5
1999	1.097	192	17,5	905	82,5
2000	1.180	176	14,9	1.004	85,1
2001	1.391	183	13,2	1.208	86,8
2002	1.637	195	11,9	1.442	88,1
2003	1.859	207	11,1	1.652	88,9
2004	2.013	224	11,1	1.789	88,9
2005	2.165	231	10,7	1.934	89,3
2006	2.270	248	10,9	2.022	89,1
2007	2.281	249	10,9	2.032	89,1
2008	2.252	236	10,5	2.016	89,5
2009	2.314	245	10,6	2.069	89,4
2010	2.378	278	11,7	2.100	88,3
2011	2.365	284	12,0	2.081	88,0
2012	2.416	304	12,6	2.112	87,4
2013	2.391	301	12,6	2.090	87,4
2014	2.368	298	12,6	2.070	87,4
2015	2.364	295	12,5	2.069	87,5
2016	2.407	296	12,3	2.111	87,7
2017	2.448	296	12,1	2.152	87,9
2018	2.537	299	11,8	2.238	88,2
2019	2.608	302	11,6	2.306	88,4

Fonte: Inep/MEC/CES 1996-2019.

Ao realizar-se a análise dos dados acima, verifica-se que, entre 1996 e 2019, o aumento no número total de IES no Brasil foi de 182,9%, o que representa 1.686 IES a mais. Enquanto o crescimento de percentual das IES públicas foi de 43% nesse período, o que representa 91 IES a mais, no setor privado o crescimento foi de 224,3%, o que representa 1.595 IES a mais, ou seja, quase 18 vezes superior ao número de IES públicas. Percebe-se, assim, além do crescimento do sistema de ensino superior brasileiro nas duas últimas décadas, a predominância do setor privado nesse cenário.

No que se refere ao número de cursos de graduação oferecidos entre 1996 e 2019, tanto por organização administrativa das IES (pública ou privada), quanto pela modalidade de ensino (presencial e a distância), analisa-se a oferta de cursos em dois períodos: o primeiro, entre 1996 e 2004, considerando-se que, em 1996 foi aprovada a LDBEN que previu, em seu Artigo 80, a possibilidade da oferta de EaD na educação formal e, o segundo, a partir de 2004, quando se iniciaram as primeiras manifestações das entidades representativas do Serviço Social sobre essa modalidade de ensino, até 2019, considerando os dados mais atuais do Censo da Educação Superior, conforme as Tabelas abaixo.

Não se abordam, especificamente, os cursos de Serviço Social, uma vez que se pretende, apenas, demonstrar a tendência do crescimento da oferta de cursos e do número de matrículas como um todo, buscando, assim, obter elementos que permitam refletir sobre a possível democratização e mercantilização do ensino superior no país. É certo que os cursos de Serviço Social acompanharam essa tendência de crescimento. Os dados estão apresentados nas Tabelas seguintes.

Tabela 12. Número total de cursos de graduação oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino em 1996, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019.

ANOS	1996	2004	2007	2010	2013	2016	2018	2019
Nº TOTAL	6.644	18.751	23.896	29.507	32.049	34.366	37.962	40.427
IES PÚBLICAS	2.978	ND	ND	9.245	10.850	10.542	10.526	10.714
IES PRIVADAS	3.666	ND	ND	20.262	21.199	23.824	27.436	29.713
PRESENCIAL TOTAL	6.644	18.644	23.488	28.577	30.791	32.704	34.785	35.898
PRESENCIAL PÚBLICA	2.978	6.262	6.596	8.821	10.344	10.093	10.031	10.195
PRESENCIAL PRIVADA	3.666	12.382	16.892	19.756	20.447	22.611	24.754	25.703
EAD TOTAL	ND	107	408	930	1.258	1.662	3.177	4.529
EAD PÚBLICA	ND	ND	ND	424	506	449	495	519
EAD PRIVADA	ND	ND	ND	506	752	1.213	2.682	4.010

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 1996-2019.

Tabela 13. Crescimento do número de cursos de graduação oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 1996 e 2004.

ANOS	1996	2004	1996/2004	%
Nº TOTAL DE CURSOS	6.644	18.751	12.107	182,2
IES PÚBLICAS	2.978	ND	ND	ND
IES PRIVADAS	3.666	ND	ND	ND
PRESENCIAL TOTAL	6.644	18.644	12.000	180,6

PRESENCIAL PÚBLICA	2.978	6.262	3.284	110,3
PRESENCIAL PRIVADA	3.666	12.382	8.716	237,8
EAD TOTAL	ND	107	107	100
EAD PÚBLICA	ND	ND	ND	ND
EAD PRIVADA	ND	ND	ND	ND

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 1996 e 2004.

Em 1996, o Sistema Federal de Ensino Superior ofereceu o total de 6.644 cursos. Comparando-se com 2004, esse número saltou para 18.751, o que marca um acréscimo de 12.107 cursos, ou 182,2%. Esse acréscimo foi de 12.000 cursos presenciais, ou 180,6%, dos quais 3.284 (110,3%) em IES públicas e 8.716 (237,8%) em IES privadas. No período, foram registrados 107 cursos de graduação a distância. Destaca-se que foi somente em 2000 que o Inep passou a coletar dados referentes à EaD e que não há informação disponível relativa ao número de cursos oferecidos naquele ano.

Tabela 14. Crescimento do número de cursos de graduação oferecidos, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 2004 e 2019.

ANOS	2004	2019	2004/2019	%
Nº TOTAL DE CURSOS	18.751	40.427	21.676	116
IES PÚBLICAS	ND	10.714	ND	ND
IES PRIVADAS	ND	29.713	ND	ND
PRESENCIAL TOTAL	18.644	35.898	17.254	92,5
PRESENCIAL PÚBLICA	6.262	10.195	3.933	62,8
PRESENCIAL PRIVADA	12.382	25.703	13.321	107,6
EAD TOTAL	107	4.529	4.422	4132,7
EAD PÚBLICA	ND	519	ND	ND
EAD PRIVADA	ND	4.010	ND	ND

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 2004 e 2019.

Ao verificarmos as diferenças entre os anos de 2004 e 2019, observamos que, em 2004, o Sistema Federal de Ensino Superior ofereceu o total de 18.751 cursos e, em 2019, 40.427 cursos, o que representa um aumento de 21.676 cursos, ou 326,2%. Desses cursos acrescidos ao Sistema, 17.254 cursos foram presenciais, o que significa um incremento de 92,5%, dos quais 3.933 foram oferecidos por IES públicas, o que representa um aumento de 62,8%, e 13.321 cursos foram oferecidos por IES privadas, o que representa um crescimento de 107,6%. Em relação à educação a distância, foram oferecidos 4.121 novos cursos no período, o que significa um aumento de 3.851,4% em relação a 2004.

Uma vez que não estão disponíveis dados de cursos a distância em IES públicas e privadas em alguns anos selecionados para essa pesquisa, consideraremos a evolução entre os

anos de 2010 e 2019, cujos dados estão disponíveis. Verifica-se que, nesse período, o aumento total na oferta de cursos a distância foi de 3.599 cursos (387%), sendo que as IES públicas ofereceram 95 cursos a distância a mais, o que significa um aumento de 22,4%, ao passo que as IES privadas ofereceram 3.504 cursos a mais, o que representa um aumento de 692,5% de cursos a distância, como se observa na Tabela 15.

Tabela 15. Crescimento do número de cursos de graduação a distância oferecidos, por organização administrativa das IES, entre os anos de 2010 e 2019.

ANOS	2010	2019	2010/2019	%
EAD TOTAL	930	4.529	3.599	387,0
EAD PÚBLICA	424	519	95	22,4
EAD PRIVADA	506	4.010	3.504	692,5

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 2010 e 2019.

No que se refere ao número de matrículas entre 1996 e 2019, tanto por organização administrativa das IES (pública ou privada), quanto pela modalidade de ensino (presencial e a distância), será, igualmente, analisada a evolução nos dois períodos anteriormente definidos. De acordo com a justificativa já apresentada, não serão abordados, especificamente, o número de matrículas em cursos de Serviço Social que, conforme dados do Censo da Educação Superior de 2019, está em sexta posição entre os cursos com o maior número de matrículas na modalidade a distância.

Tabela 16. Número total de matrículas em cursos de graduação, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino em 1996, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019.

ANOS	1996	2004	2007	2010	2013	2016	2018	2019
Nº TOTAL	1.868.529	422.3344	5.250.147	6.379.299	7.30.5977	8.048.701	8.450.755	8.603.824
IES PÚBLICAS	735.427	ND	ND	1.643.298	1.932.527	1.990.078	2.077.481	2.080.146
IES PRIVADAS	1.133.102	ND	ND	4.736.001	5.373.450	6.058.623	6.373.274	6.523.678
PRESENCIAL TOTAL	1.868.529	4.163.733	4.880.389	5.449.120	6.152.405	6.554.283	6.394.244	6.153.560
PRESENCIAL PÚBLICA	735.427	1.178.328	1.240.968	1.461.696	1.777.974	1.867.477	1.904.544	1.922.489
PRESENCIAL PRIVADA	1.133.102	2.985.405	3.639.413	3.987.424	4.374.431	4.686.806	4.489.700	4.231.071
EAD TOTAL	ND	59.611	369.766	930.179	1.153.572	1.494.418	2.056.511	2.450.264
EAD PÚBLICA	ND	ND	ND	181.602	154.553	122.601	172.297	157.657
EAD PRIVADA	ND	ND	ND	748.577	999.019	137.1817	1.883.584	2.292.607

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 1996-2019.

Tabela 17. Crescimento do número de matrículas em cursos de graduação, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 1996 e 2004.

ANOS	1996	2004	1996/2004	%
Nº TOTAL DE MATRÍCULAS	1.868.529	4.223.344	2.354.815	126,0
IES PÚBLICAS	735.427	ND	ND	ND
IES PRIVADAS	1.133.102	ND	ND	ND
MATRÍCULAS PRESENCIAL TOTAL	1.868.529	4.163.733	2.295.204	122,8
MATRÍCULAS PRESENCIAL PÚBLICA	735.427	1.178.328	442.901	60,2
MATRÍCULAS PRESENCIAL PRIVADA	1.133.102	2.985.405	1.852.303	163,5
MATRÍCULAS EAD TOTAL	ND	59.611	59.611	100
MATRÍCULAS EAD PÚBLICA	ND	ND	ND	ND
MATRÍCULAS EAD PRIVADA	ND	ND	ND	ND

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 1996-2019.

Em 1996, o Sistema Federal de Ensino Superior contava com o total de 1.868.529 matrículas. Comparando-se com 2004, esse número saltou para 4.223.344, o que marca um acréscimo de 2.354.815 matrículas, ou 126%. Esse acréscimo foi de 2.295.204 matrículas em cursos presenciais, ou 122,8%, das quais 442.901 (60,2%) em IES públicas e 1.852.303 (163,5%) em IES privadas. No período, foram registradas 59.611 matrículas em cursos de graduação a distância. Conforme dito anteriormente, foi somente em 2000 que o Inep passou a coletar dados referentes à EaD e, conforme dados do Censo da Educação Superior, o Sistema Federal de Ensino Superior registrou 1.682 matrículas naquele ano.

Tabela 18. Crescimento do número de matrículas em cursos de graduação, por organização administrativa das IES e por modalidade de ensino, entre os anos de 2004 e 2019.

ANOS	2004	2019	2004/2019	%
Nº TOTAL DE MATRÍCULAS	4.223.344	8.603.824	4.380.480	103,7
IES PÚBLICAS	ND	2.080.146	ND	ND
IES PRIVADAS	ND	6.523.678	ND	ND
MATRÍCULAS PRESENCIAL TOTAL	4.163.733	6.153.560	1.989.827	47,8
MATRÍCULAS PRESENCIAL PÚBLICA	1.178.328	1.922.489	744.161	63,2
MATRÍCULAS PRESENCIAL PRIVADA	2.985.405	4.231.071	1.245.666	41,7
MATRÍCULAS EAD TOTAL	59.611	2.450.264	2.390.653	4010,4
MATRÍCULAS EAD PÚBLICA	ND	157.657	ND	ND
MATRÍCULAS EAD PRIVADA	ND	2.292.607	ND	ND

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 2004 e 2019.

Ao verificarmos as diferenças entre os anos de 2004 e 2019, observamos que, em 2004, o Sistema Federal de Ensino Superior contava com 4.223.344 matrículas e, em 2019, com 8.603.824 matrículas, o que representa um aumento de 4.380.480 matrículas, ou 103,7%. Dessas matrículas, 1.989.827 foram em cursos presenciais, o que significa um incremento de 47,8%, das quais 744.161 foram registradas em IES públicas, o que representa um aumento de 63,2%, e 1.245.66 matrículas foram registradas em IES privadas, o que representa um crescimento de 41,7%. Em relação à educação a distância, foram registradas 157.657 matrículas em cursos nessa modalidade de ensino em IES públicas e 2.292.607 matrículas em IES privadas.

Uma vez que não estão disponíveis dados de matrículas em cursos a distância em IES, por organização acadêmica, em alguns anos selecionados para essa pesquisa, consideraremos a evolução entre os anos de 2010 e 2019, cujos dados estão disponíveis. Verifica-se que, nesse período, houve um decréscimo de 23.945 matrículas em cursos a distância em IES públicas em relação a 2004, o que representa, aproximadamente, 13,2%, ao passo que, nas IES privadas, o número aumentou em 1.544.030 matrículas, o que significa um incremento de 206,3%, como se observa na Tabela 19.

Tabela 19. Crescimento do número de matrículas em cursos de graduação a distância oferecidos, por organização administrativa das IES, entre os anos de 2010 e 2019.

ANOS	2010	2019	2010/2019	%
MATRÍCULAS EAD TOTAL	930.179	2.450.264	1.520.085	163,4
MATRÍCULAS EAD PÚBLICA	181.602	157.657	-23.945	-13,2
MATRÍCULAS EAD PRIVADA	748.577	2.292.607	1.544.030	206,3

Fonte: MEC/Inep/DEED/CES 2010 e 2019.

Diante dos dados apresentados, verificamos que o crescimento do Sistema Federal de Ensino Superior no Brasil nas últimas décadas deu-se com ênfase no surgimento de instituições privadas e que essas são responsáveis pela oferta do maior número de cursos e, conseqüentemente, depreende-se, de vagas e concentram o maior número de matrículas. De acordo com dados do Censo da Educação Superior de 2019, as IES privadas são responsáveis por 75% das matrículas de alunos em cursos de graduação.

Verifica-se, ainda, o crescimento vertiginoso da oferta de cursos de graduação a distância, sobretudo em IES privadas, bem como de matrículas. A esse respeito, é importante destacar que, de acordo com dados do CES, a EAD teve um crescimento substantivo, sobretudo na última década. Conforme Niskier, Xavier e Diniz (2020), das mais de 11,7

milhões de vagas oferecidas em cursos de graduação em 2019, 7.805.840 foram em cursos a distância, o que representa 63%, ou seja, mais da metade das vagas oferecidas na educação superior. Desse total, 7.734.433, ou 99,1%, foram oferecidas por IES privadas e 71.407 por IES públicas (federais, estaduais e municipais), o que representa, apenas, 0,9%.

Esses números, além de demonstrarem o crescimento da EAD, mostram, também, a relevância do setor privado de educação no sistema de ensino superior brasileiro, uma vez que concentra 75,8% do total das matrículas em cursos presenciais e a distância. Esses dados nos dão importantes indicações para a reflexão sobre a questão da ampliação do acesso ao ensino superior e, também, à possível mercantilização desse nível de ensino.

CAPÍTULO III

SERVIÇO SOCIAL E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Para situar o Serviço Social no Brasil é importante reportar-se ao desenvolvimento sócio-histórico do capitalismo, pois foi este sistema que fez crescer a classe trabalhadora e, também, a miséria entre ela, fazendo com que a burguesia, para manter seu controle social, buscasse formas de amenizar as manifestações proletárias contra o modo de vida imposto. Desta forma uniu-se ao Estado e à Igreja Católica com a intenção de racionalizar o assistencialismo, praticado até então por filantropos, fazendo da assistência uma prática de controle da classe trabalhadora.

Apesar de se mostrar eficiente, a prática filantrópica não foi suficiente para conter as manifestações dos trabalhadores na busca por seus direitos, tornando-se necessário profissionalizar a ação filantrópica da assistência, normatizando-a e racionalizando-a. Esse processo culminou com o surgimento do profissional denominado Assistente Social, caracterizado como aquele que presta serviços à sociedade, o que também deu origem ao nome Serviço Social para designar sua área de atuação (Martinelli, 2000).

Assim, o Serviço Social chegou ao Brasil na primeira metade do século XX, em um momento de intenso processo de industrialização e urbanização, que trouxe à classe trabalhadora péssimas condições de trabalho e de vida, quase sem nenhum direito social, político e trabalhista, levando a população à uma situação de pauperismo.

Nesse sentido, a consolidação do Serviço Social no Brasil e a formação de Assistentes Sociais, ocorreram pela necessidade de atender às demandas impostas pelo modo de produção capitalista instaurado no país, sendo uma profissão que se transforma conforme o movimento da sociedade.

Neste capítulo serão apresentadas informações relativas à formação de Assistentes Sociais no Brasil, sobre as entidades representativas da categoria profissional, que são os principais atores dessa pesquisa, e o posicionamento dessas entidades acerca da formação de Assistentes Sociais em cursos a distância.

3.1 – Antecedentes da formação de Assistentes Sociais no Brasil

Na conjuntura brasileira da década de 1930, o governo Vargas impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade. Este processo fez com que trabalhadores da zona rural fossem para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida, o que acarretou uma

crescente situação de pauperismo desses trabalhadores e de sua família. Tem-se, assim, a preocupação de formar profissionais que ajudassem a manter a ordem social com estratégias focalizadas e assistencialistas, fazendo surgir para isso, em 1932, o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), em São Paulo, o estado mais industrializado da época. O Centro tinha o objetivo de formar profissionais para a ação social católica, voltado para a doutrinação moral dos trabalhadores e seria o primeiro passo para a sistematização e profissionalização da caridade, prestada até então pela Igreja e seus filantropos.

Em 1936 tem-se a criação da primeira Escola de Serviço Social de São Paulo, na Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Logo em seguida, em 1937, houve a criação da “Escola de Serviço Social e Educação Familiar”, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Em seus currículos, inicialmente, eram ministradas aulas de religião, moral, sociologia, psicologia, higiene, direito, seminários, introdução ao Serviço Social, Serviço Social de caso e etc. Desta forma pode-se notar uma influência do Serviço Social belga-francês em que há uma psicologização da Questão Social sendo, o Assistente Social, o profissional que irá ajustar o trabalhador à ordem social vigente. Nestas primeiras escolas tem-se então um Serviço Social compactuando com a ideologia dominante vinculada à doutrina cristã, conforme Santos (2006).

Segundo Netto (1991), com o agravamento da Questão Social e a crescente articulação da classe trabalhadora na luta por direitos, o Estado se vê obrigado a assumir a responsabilidade frente às suas expressões, que se intensificavam cada vez mais. É neste cenário que se inicia a profissionalização do Assistente Social no Brasil.

Na década de 1940 o Estado deu início à criação de políticas sociais assistencialistas com o intuito de amenizar as manifestações da classe trabalhadora. Desta forma, absorveu o Serviço Social para executar essas políticas, marcando sua institucionalização. Como profissão já consolidada na divisão social e técnica do trabalho, criou-se, em 1946, a Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS) com o intuito de viabilizar pesquisas na área social para fundamentar sua atuação profissional.

Na década de 1950, buscou-se normatizar a formação profissional com a edição da Lei nº 1.889/1953, que regulamentou os objetivos do ensino do Serviço Social, sua estruturação e os requisitos dos diplomados. Em seu Artigo 1º, a Lei expressa, como objetivo do Serviço Social, a promoção da formação do pessoal técnico habilitado para a execução e direção do Serviço Social, assim como a execução e a direção de órgãos do Serviço Social. Dispõe, em

seu Artigo 2º, sobre o mínimo de três séries para o ensino de Serviço Social. Em seu Artigo 3º, dispõe sobre as disciplinas obrigatórias para a formação teórico-prática do Assistente Social, são elas: sociologia e economia social; direito e legislação social; higiene e medicina social; psicologia e higiene mental; ética geral e profissional; introdução e fundamentos do Serviço Social; métodos do Serviço Social, caso, grupo e comunidade; Serviço Social e suas especializações, família, menores, trabalho, médico; e pesquisa social. Dessa forma, há a adoção do modelo tecnicista norte-americano com aproximação às Ciências Sociais.

Tem-se, também, a edição da Lei nº 3.252/1957 que regulamentou o exercício da profissão de Assistente Social que, em seu Artigo 1º, dispôs sobre o livre exercício profissional em todo território nacional. Em seu Artigo 2º, estabeleceu como condição necessária ao exercício da profissão o diploma de Serviço Social. O Artigo 3º dispôs sobre as atribuições do Assistente Social, sendo elas: direção de escolas de Serviço Social; ensino das disciplinas de Serviço Social; direção e execução do Serviço Social em estabelecimentos públicos e particulares; aplicação dos métodos e técnicas específicas do Serviço Social na solução de problemas sociais. Em seu Artigo 4º, a Lei estabelece que somente Assistentes Sociais podem ser admitidos para a chefia e execução do Serviço Social em seu campo de atuação.

Posteriormente, em 15 de maio de 1962, foi promulgado o Decreto nº 994 que, em seu Artigo 6º, dispôs sobre a criação dos órgãos de fiscalização da profissão, o Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS) e os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS). Esta medida era parte do plano de controle do Estado sobre as categorias de trabalho, mas trouxe inúmeras contribuições para a categoria profissional.

Adentrando a década de 1960, o ensino em Serviço Social adotou o modelo tecnicista norte-americano sob uma demanda empresarial crescente. Desta forma há uma maior aproximação das Ciências Sociais com o intuito de dar significado científico à profissão. Em seu currículo constavam as disciplinas de sociologia, psicologia, moral, higiene, métodos de caso, grupo e comunidade, pesquisa social e administração, observando-se, assim, o ideal de enquadramento presente na formação e prática profissional.

A conjuntura brasileira na década de 1960 era de intensa disputa hegemônica: de um lado, a ameaça comunista, com a simpatia dos trabalhadores e, do outro lado a burguesia vinculada ao capital internacional. Havia, assim, uma grande mobilização política e intensa disputas de interesses entre as classes. Com o regime militar, instaurado em 1964, que

modificou as relações sociais no país, o Serviço Social foi demandado pelo Estado a executar políticas assistencialistas em meio à repressão da classe trabalhadora. Neste contexto o Serviço Social adentrou as universidades, e passou por uma formação cada vez mais técnica e burocrática. Em um processo de não identificação com sua prática profissional, o Serviço Social buscou a revisão de suas bases teórico-metodológicas novamente, iniciando um movimento de reconceituação profissional. Este processo trouxe inúmeros debates sobre a formação e atuação profissional e culminou na aproximação do Serviço Social com a teoria marxista e o rompimento com o Serviço Social tradicional conservador. Daí tem-se uma mudança em suas bases teóricas e sua formação profissional.

Na década de 1970, o então Conselho Federal de Educação (CFE) regulamentou um currículo mínimo para os cursos de Serviço Social e fixou a duração da graduação em 4 anos, garantindo a obrigatoriedade de seis meses de estágio. Posteriormente, na década de 1980, ainda no contexto da ditadura civil-militar em um lento processo de redemocratização do país, houve uma forte presença do Serviço Social na academia, o que contribuiu para uma grande produção teórica na área, levando o Serviço Social a um amadurecimento teórico.

Com o crescente aparato teórico, o CFE aprovou um novo currículo, elaborado pela ABESS em 1982, com caráter de obrigatoriedade para todos os cursos de Serviço Social. O novo currículo buscou romper com o Serviço Social tradicional e apropriou-se da teoria marxista com o intuito de apreender a sociedade em sua totalidade. Houve, na mesma década, a criação de cursos de doutorado em Serviço Social ofertados pela PUC-SP, e a criação de um currículo mínimo para a formação profissional, caminhando junto ao projeto ético-político profissional, numa perspectiva de alinhamento entre formação e atuação profissional.

Nos anos 1990, com a mobilização da categoria, foi aprovada a Lei nº 8.662/1993, que regulamentou a profissão e aprovou o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais. Em 1993 foi realizada a XXVIII Convenção Nacional da ABESS, em Londrina-PR, que indicou a formulação do currículo de formação do Assistente Social, culminando na formulação das diretrizes curriculares para os cursos de Serviço Social. Já em 2008 foi aprovada pelo CFESS a Resolução nº 533 que regulamentou a supervisão direta de estágio no Serviço Social e, em 2010 foi elaborado, pelo conjunto CFESS/CRESS, a Política Nacional de Estágio visando regulamentar a prática de estágio na formação em Serviço Social.

Partindo do contexto histórico de formação em Serviço Social nota-se que nas décadas de 1980 e 1990, o Serviço Social constituiu uma representação política vinculada aos setores

da classe trabalhadora, aproximando-se de sua luta. Assim pode-se notar a constante preocupação da categoria com a formação profissional alinhada às dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas, no exercício da profissão e da formação profissional.

3.2 – As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para o curso de Serviço Social

A elaboração das atuais DCNs para os cursos de Serviço Social no Brasil ocorreu na década de 1990, em um contexto de avanço neoliberal que reorientou as relações sociais capitalistas, incidindo sobre a profissão e conseqüentemente sobre a formação profissional. Essa nova conjuntura fez surgir a necessidade de reorganizar o currículo acadêmico para subsidiar a profissão em seu campo de atuação.

Após seguidos debates e revisões do currículo até então vigente, 1996, um grupo composto por especialistas em Serviço Social elaboraram um documento intitulado “Proposta Nacional de Currículo Mínimo para o Curso de Serviço Social” que, segundo Iamamoto (1998, p. 50) devem estabelecer um patamar comum ao ensino no país, assegurando, ao mesmo tempo, a flexibilidade e descentralização deste às realidades locais e regionais, permitindo, ainda, que o ensino acompanhe as profundas transformações que presidem o mundo contemporâneo.

As DCNs para os cursos de graduação em Serviço Social foram, assim, formuladas em 1996 pela ABEPSS, com o intuito de estabelecer um currículo mínimo para a formação profissional. Essas diretrizes, porém, só foram aprovadas pelo CNE/MEC em 2002, com cortes alterações no texto original, porém sem deixar de expressar o alinhamento teórico-prático do Serviço Social.

Para a elaboração das diretrizes curriculares, a ABEPSS criou uma comissão de especialistas de ensino em Serviço Social, no âmbito da qual foi produzido um relatório, que subsidiou a formulação do Parecer nº 492/2001, da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE) e que se aplica aos cursos de graduação em Serviço Social até os dias de hoje. O relatório da Comissão de Especialistas estabeleceu critérios para uma formação em Serviço Social de qualidade e contemplou os seguintes aspectos: perfil do bacharel em Serviço Social; competências e habilidades; princípios da formação profissional; nova lógica curricular; tópicos de estudo; estágio supervisionado; Trabalho de Conclusão de Curso (TCC); atividades complementares e duração do curso, além de algumas recomendações.

Dessa forma, é importante destacar o que diz as DCNs sobre cada um destes aspectos da formação em Serviço Social, indicados pela comissão de especialistas e acatados pelo MEC. Nesse sentido a Resolução nº 15, de 13 de março de 2002, aprovada pelo CNE/MEC, define, conforme relevado por Oliveira e Soares (2018):

- **Perfil do Bacharel em Serviço Social:** profissional que atua nas expressões da Questão Social, formulando e implementando propostas de intervenção para seu enfrentamento, com capacidade de promover o exercício pleno da cidadania e a inserção criativa e propositiva dos usuários do Serviço Social no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho.
- **Competências e Habilidades:** estabelecidas em gerais e específicas, sendo: A) Gerais: a formação profissional deve viabilizar uma capacitação teórico-metodológica e ético-política, como requisito fundamental para o exercício de atividades técnico-operativas, com vistas à: i) compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; ii) identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da Questão Social; e iii) utilização dos recursos da informática. B) Específicas: a formação profissional deverá desenvolver a capacidade de i) elaborar, executar e avaliar planos, programas e projetos na área social; ii) contribuir para viabilizar a participação dos usuários nas decisões institucionais; iii) planejar, organizar e administrar benefícios e serviços sociais; iv) realizar pesquisas que subsidiem a formulação de políticas e ações profissionais; v) prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública, empresas privadas e movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais e à garantia dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade; vi) orientar a população na identificação de recursos para atendimento e defesa de seus direitos; e vii) realizar visitas, perícias técnicas, laudos, informações e pareceres sobre matéria de Serviço Social.
- **Organização do Curso:** que define: i) flexibilidade dos currículos plenos, integrando o ensino das disciplinas com outros componentes curriculares, tais como: oficinas, seminários temáticos, estágio, atividades complementares; ii) rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do Serviço Social, que possibilite a compreensão dos problemas e desafios com os quais o profissional se defronta; iii) estabelecimento das dimensões investigativa e interpretativa como princípios

formativos e condição central da formação profissional, e da relação teoria e realidade; iv) presença da interdisciplinaridade no projeto de formação profissional; v) exercício do pluralismo teórico-metodológico como elemento próprio da vida acadêmica e profissional; vi) respeito à ética profissional; e vii) indissociabilidade entre a supervisão acadêmica e profissional na atividade de estágio.

- **Conteúdos Curriculares:** a organização curricular deve superar as fragmentações do processo de ensino e aprendizagem, abrindo novos caminhos para a construção de conhecimentos como experiência concreta no decorrer da formação profissional. Sustenta-se no tripé dos conhecimentos constituídos pelos núcleos de fundamentação da formação profissional, quais sejam: i) núcleo de fundamentos teórico-metodológicos da vida social, que compreende um conjunto de fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos para conhecer o ser social; ii) núcleo de fundamentos da formação sócio-histórica da sociedade brasileira, que remete à compreensão das características históricas particulares que presidem a sua formação e desenvolvimento urbano e rural, em suas diversidades regionais e locais; e iii) núcleo de fundamentos do trabalho profissional, que compreende os elementos constitutivos do Serviço Social como uma especialização do trabalho: sua trajetória histórica, teórica, metodológica e técnica, os componentes éticos que envolvem o exercício profissional, a pesquisa, o planejamento e a administração em Serviço Social e o estágio supervisionado. Os núcleos englobam um conjunto de conhecimentos e habilidades que se especificam em atividades acadêmicas, enquanto conhecimentos necessários à formação profissional. Essas atividades se desdobram em disciplinas, seminários temáticos, oficinas/laboratórios, atividades complementares e outros componentes curriculares.
- **Estágio Supervisionado e Trabalho de Conclusão de Curso (TCC):** O Estágio Supervisionado e o Trabalho de Conclusão de Curso devem ser desenvolvidos durante o processo de formação a partir do desdobramento dos componentes curriculares, concomitante ao período letivo escolar. O Estágio Supervisionado é uma atividade curricular obrigatória que se configura a partir da inserção do aluno no espaço sócio-institucional, objetivando capacitá-lo para o exercício profissional, o que pressupõe supervisão sistemática. Esta supervisão será feita conjuntamente por professor supervisor e por profissional do campo, com base em planos de estágio elaborados em conjunto pelas unidades de ensino e organizações que oferecem estágio.
- **Atividades Complementares:** As atividades complementares, dentre as quais podem ser destacadas a monitoria, visitas monitoradas, iniciação científica, projeto de

extensão, participação em seminários, publicação de produção científica e outras atividades definidas no plano acadêmico do curso.

No documento elaborado pela Comissão de Especialistas é possível observar uma mudança no nome do tópico intitulado pelo MEC de “Organização do Curso” que a Comissão denomina de “Princípios da Formação Profissional”, apesar da mudança de nome, o conteúdo neles expressos são iguais, ou seja, expressam as mesmas intenções.

No documento aprovado pelo MEC houve também o corte do tópico denominado “Tópicos de Estudo” em que a Comissão expressa cada uma de suas disciplinas necessárias à formação. Nesse sentido as entidades representativas do Serviço Social alegam que a ausência destas especificações contribui para a introdução de conteúdos duvidosos e alheios ao Serviço Social, o que prejudicaria a formação profissional. Porém ao preservar o tópico “Conteúdos Curriculares” o MEC indica a natureza dos conteúdos a serem transmitidos na formação profissional. Desta forma a ausência do tópico em questão não foge às intenções do Serviço Social para sua formação profissional.

Pode-se inferir que a maneira sucinta com que as diretrizes foram publicadas pelo MEC relaciona-se mais à adequação de forma dos documentos normativos oriundos do CNE do que a eventuais discordâncias com os especialistas. Essa percepção se fortalece ao verificarem-se pareceres que fixam diretrizes de outros cursos que obedecem a estruturas semelhantes.

Cabe destacar que em 1997, uma comissão de especialistas em Serviço Social, constituída no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC, elaborou um documento que apresentou os padrões de qualidade requisitados para o progressivo aperfeiçoamento da formação profissional (MEC/SESU/COESP, 1997), além de propor medidas de fiscalização com visitas a garantir a qualidade do ensino superior em Serviço Social no Brasil.

O documento, que se intitula “Padrões de qualidade para autorização e reconhecimento de cursos de graduação em Serviço Social” trata da avaliação das instituições de ensino superior e do curso de Serviço Social, destacando os seguintes aspectos: projeto pedagógico; corpo docente; corpo discente; e infraestrutura. Estabelece, para cada um desses itens, padrões de qualidade determinados por critérios de avaliação que constitui o nível de satisfação do curso ofertado.

Para as entidades do Serviço Social, tal documento é expressão da preocupação e compromisso com a formação acadêmico-profissional do Assistente Social, no esforço de garantir uma atuação profissional que conjuga teoria e prática, reafirmando, assim, seu projeto ético-político profissional. Assim, este documento, devidamente atualizado, pode constituir-se, assim, um importante aporte para a realização das atividades de aferição da qualidade dos cursos de graduação em Serviço Social por parte dos órgãos reguladores.

3.3 – As entidades representativas do Serviço Social no Brasil

3.3.1 – O CFESS

O CFESS é uma autarquia pública federal²⁷, criada originalmente como Conselho Federal de Assistentes Sociais (CFAS), por meio do Artigo 6º do Decreto nº 994, de 15 de maio de 1962, que regulamentou a Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957, que, por sua vez, regulamentava a profissão de Assistente Social no Brasil. Por meio deste Decreto também foram criados os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS), hoje denominados CRESS.

Com a aprovação da Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências, foram alteradas, de acordo com o Artigo 6º da Lei, as denominações do CFAS e dos CRASS para CFESS e CRESS, respectivamente, como hoje conhecemos, mantendo-se suas demais características.

De acordo com o Artigo 8º da Lei nº 8.662/93, compete ao CFESS, na qualidade de órgão normativo de grau superior, as seguintes atribuições:

- I – Orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício da profissão de Assistente Social, em conjunto com o CRESS.
- II – Assessorar os CRESS sempre que se fizer necessário.
- III – Aprovar os Regimentos Internos dos CRESS no fórum máximo de deliberação do conjunto CFESS/CRESS²⁸.
- IV – Aprovar o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais juntamente com

²⁷ De acordo com os Artigos 4º e 5º do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, Autarquia é uma entidade da Administração Indireta, constituindo-se em um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

²⁸ De acordo com o Artigo 9º desta mesma Lei, o fórum máximo de deliberação da profissão dar-se-á nas reuniões conjuntas do CFESS e dos CRESS.

os CRESS, no fórum máximo de deliberação do conjunto CFESS/CRESS.

V – Funcionar como Tribunal Superior de Ética Profissional.

VI – Julgar, em última instância, os recursos contra as sanções impostas pelos CRESS.

VII – Estabelecer os sistemas de registro dos profissionais habilitados.

VIII – Prestar assessoria técnico-consultiva aos organismos públicos ou privados, em matéria de Serviço Social.

O CFESS teve seu surgimento no mesmo período em que houve a criação de outros conselhos de fiscalização de profissões no Brasil, quando o Estado passou a regulamentar as profissões e ofícios considerados liberais.

No cumprimento de sua missão, o CFESS conduziu importantes debates e obteve, juntamente com as demais entidades representativas da área, muitas conquistas em prol da categoria de Assistentes Sociais. Desempenhou, nesse sentido, um papel fundamental no movimento de ruptura da profissão com seu viés mais conservador, que teve vigente por muitos anos.

Esteve à frente, entre outras iniciativas, da reformulação dos Códigos de Ética Profissional dos Assistentes Sociais de 1975 e de 1986 e na reformulação da Lei de regulamentação da profissão editada em 1957, o que culminou na aprovação da Lei nº 8.662/93 que, não somente atualizou a regulamentação da profissão de Assistente Social como aprovou o novo Código de Ética, atualmente vigente.

3.3.2 – Os CRESS

Os CRESS foram criados originalmente como CRAS, por meio do Artigo 6º do Decreto nº 994, de 15 de maio de 1962, que regulamentou a Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957²⁹ que, por sua vez, regulamentou a profissão de Assistente Social no Brasil. Conforme Negri (2018), nos termos da Lei, o CRESS possui uma função bem específica enquanto um tribunal regional de primeira instância e como órgão de caráter executivo e administrativo.

De acordo com o Artigo 7º da Lei nº 8.662/93, os CRESS constituem, juntamente com o CFESS, em seu conjunto, uma entidade com personalidade jurídica e forma federativa, com o objetivo básico de disciplinar e defender o exercício da profissão de Assistente Social em todo o território nacional. Por força da legislação, os CRESS possuem autonomia administrativa e financeira e podem representar os interesses gerais e individuais dos

²⁹ Revogada pela Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993.

Assistentes Sociais.

Conforme o Artigo 10 dessa mesma Lei são competências dos CRESS, em suas respectivas áreas de jurisdição:

I – Organizar e manter o registro profissional dos Assistentes Sociais e o cadastro das instituições e obras sociais públicas e privadas, ou de fins filantrópicos.

II – Fiscalizar e disciplinar o exercício da profissão de Assistente Social na respectiva região.

III – Expedir carteiras profissionais de Assistentes Sociais, fixando a respectiva taxa.

IV – Zelar pela observância do Código de Ética Profissional, funcionando como Tribunais Regionais de Ética Profissional.

V – Aplicar as sanções previstas no Código de Ética Profissional.

VI – Fixar, em assembleia da categoria, as anuidades que devem ser pagas pelos Assistentes Sociais.

VII – Elaborar o respectivo Regimento Interno e submetê-lo a exame e aprovação do fórum máximo de deliberação do conjunto CFESS/CRESS.

Em seu Artigo 12, a Lei estabelece que, em cada capital de Estado, de Território e no Distrito Federal haverá um CRESS, cuja jurisdição alcançará à do Estado, do Território e do Distrito Federal, respectivo, sendo que, quando não houver, nessas localidades, a possibilidade de instalação de um CRESS, será constituída uma delegacia subordinada ao CRESS que oferecer melhores condições de comunicação, fiscalização e orientação. Os CRESS podem, ainda, constituir, dentro de sua própria área de jurisdição, delegacias seccionais para o desempenho de suas atribuições executivas, mediante normas específicas, entre as quais o seu autofinanciamento. Assim, conforme dados disponíveis na página do CFESS na Internet³⁰, existem no Brasil 27 CRESS, sendo um em cada unidade da federação, e 23 delegacias seccionais.

No cumprimento de suas atribuições legais, os CRESS possuem competência, também, para aplicar penalidades a Assistentes Sociais que infringam a lei de regulamentação da profissão.

Negri (2018) chama a atenção para o fato de que o papel dos CRESS é, muitas vezes,

³⁰ Consulta realizada em 19 de novembro de 2020.

confundido com o papel dos Sindicatos e Associações Profissionais, uma vez que recebe muitas demandas relativas aos direitos sociais, previdenciários e trabalhistas dos Assistentes Sociais. Não obstante, não se pode considerar que possuam as mesmas atribuições que essas instituições, às quais cabe o tratamento desses temas, sem prejuízo de que os CRESS atuem, incessantemente, com tem feito, no apoio às lutas da categoria, tendo, como principais referências, os princípios e diretrizes do projeto ético-político do Serviço Social.

3.3.3 – A ABEPSS

A ABEPSS é uma entidade acadêmico-científica, fundada em 10 de outubro de 1946, sob a denominação de Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social (ABESS). Sua criação ocorreu uma década após a instalação do primeiro curso de Serviço Social no Brasil, na PUC-SP. Em 1979, após o Congresso da Virada, assumiu a tarefa de coordenar e articular o projeto de formação profissional da categoria, passando a denominar-se Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social, mantendo a sigla anterior. Foi somente em 1996 que passou a denominar-se ABEPSS, quando incorporou o Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Sociais (CEDEPSS).

Sua nova denominação ocorreu em função da importância da Associação na defesa dos princípios da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da articulação entre graduação e pós-graduação, aliada à necessidade da explicitação da natureza científica da entidade, bem como a urgência da organicidade da pesquisa no seu interior. Juntamente com o CFESS, os CRESS e a ENESSO, compõe um coletivo que efetiva o “Plano de Lutas em Defesa do Trabalho e da Formação e Contra a Precarização do Ensino Superior”, que engloba uma série de atividades voltadas ao fortalecimento do Serviço Social no Brasil (ABEPSS, 2020).

A Associação tem alcance nacional e possui associados de duas naturezas: i) sócios institucionais, que são as Unidades de Formação Acadêmica de Serviço Social (UFAs), presenciais, que tem o compromisso de conduzir o processo de formação dos profissionais, com base nos fundamentos teórico-metodológicos e da direção ético-política do Serviço Social brasileiro, expressos no Código de Ética do/a Assistente Social, nas DCNs e na Política Nacional de Estágio (PNE); e ii) sócios individuais, que são os profissionais de Serviço Social ou estudantes filiados que compartilham dos princípios e plataformas de lutas da entidade.

A Associação possui, ao longo de sua história, uma importante atuação, representada em diversos instrumentos e ações em prol do Serviço Social no país, principalmente no que se

refere ao fortalecimento da formação profissional, dentre os quais se destacam a elaboração das DCNs e a PNE, entre outros.

3.3.4 – A ENESSO

A ENESSO é a entidade máxima de representação dos estudantes de Serviço Social no Brasil e cuja origem remonta à década de 1970, por ocasião do I Encontro Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESS), em 1978. Neste encontro, realizado no contexto da participação do movimento estudantil nas questões políticas do país, iniciou-se uma discussão sobre a possibilidade de se unificarem as lutas, de debater a profissão, a universidade, a formação profissional e, também, a reformulação do currículo do curso de Serviço Social.

Em 1981, teve início a discussão sobre a possibilidade de criação da Subsecretaria de Serviço Social na União Nacional dos Estudantes (SESSUNE), que se concretizou em 1988, ocasião em que foi eleita sua primeira gestão. Somente em 1993, a SESSUNE passou a denominar-se ENESSO, a partir da reflexão de seus integrantes de que ao tornar-se um órgão independente teria maior autonomia perante a UNE.

Os princípios, finalidades, organização e forma de atuação da ENESSO são expressos em estatutos, que são revisados a cada três anos nos Encontros Nacionais de Estudantes de Serviço Social (ENESS), com vistas a expressar a forma mais adequada de organização movimento estudantil. Assim, de acordo com o Artigo 2º do Estatuto revisto e atualizado em 2019, são atribuições da ENESSO:

- a) Fomentar e potencializar a formação político-profissional das/os estudantes de Serviço Social, bem como suas entidades representativas, através da realização de seminários, oficinas, participação nos pré-encontros e pós-encontros, material informativo, construção de campanhas relativas às lutas estudantis, da categoria e da classe trabalhadora.
- b) Promover e apoiar a construção e organização, onde não existam, das entidades de base, Centros Acadêmicos (CAs), Diretórios Acadêmicos (DAs) e Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs), além de fomentar a importância das secretárias de escola e fortalecer politicamente as já existentes.
- c) Promover e participar do debate acerca das demandas das/os estudantes de Serviço Social.
- d) Promover e participar do debate acerca das demandas da classe trabalhadora.
- e) Compromisso com a busca permanente de contato e articulação das/os estudantes

de Serviço Social com a categoria das/os Assistentes Sociais, suas entidades regionais, nacionais e latino-americanas.

- f) Viabilizar a integração com movimentos populares e sociais classistas que fortaleçam as discussões anticapitalistas, antirracistas, antipatriarcais e anti-LGBTIfóbicas. Desta forma, mantendo autonomia política e financeira em relação a esses, como forma de crescimento político das estudantes e de reforço e ampliação das lutas desses movimentos.
- g) Consolidar o contato e articulação com as demais executivas de curso, a fim de fortalecer o Movimento Estudantil com a participação efetiva da ENESSO no Fórum Nacional de Executivas e Federações de Cursos (FENEX)³¹ discutindo, formulando e construindo novas alternativas de luta para o Movimento Estudantil.
- h) Compor a comissão organizadora dos encontros locais, estaduais, regionais e nacionais de Serviço Social junto com as escolas sede dos eventos, assim como também, participar dos encontros internacionais de Serviço Social, buscando a articulação com as demais entidades da categoria para a realização dos mesmos.

Para melhor desenvolver suas atividades, a ENESSO organiza-se em sete regiões, que englobam as Unidades da Federação e tem como principais instâncias deliberativas: i) o ENESS; ii) o Conselho Nacional de Entidades Estudantis de Serviço Social (CONESS); iii) o Encontro Regional de Estudantes de Serviço Social (ERESS); iv) o Conselho Regional de Entidades Estudantis de Serviço Social (CORESS); e v) o Seminário Regional de Formação Profissional e Movimento Estudantil em Serviço Social (SRFPMESS).

Por meio dessa organização, a ENESSO atua, juntamente com o CFESS, os CRESS e a ABEPSS nas principais ações desenvolvidas pela categoria profissional no sentido de seu aperfeiçoamento e em prol da sociedade.

3.4– O posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre a formação acadêmico-profissional de Assistentes Sociais em cursos a distância

3.4.1 – Os Manifestos das entidades representativas do Serviço Social em relação à EaD e o Plano de Lutas em Defesa do Trabalho e da Formação e contra a precarização do Ensino Superior

³¹ O FENEX é uma organização de caráter consultivo, criado por entidades de cursos superiores que possuem uma postura crítica em relação à direção majoritária da UNE.

Tendo em conta o posicionamento contrário das entidades representativas do Serviço Social no Brasil em relação à formação de Assistentes Social em cursos a distância e, também, à oferta ostensiva dessa modalidade de ensino, essas entidades vem, desde 2005, empreendendo uma campanha contrária à EaD e em prol da educação presencial, que se traduziu em diferentes iniciativas e documentos, dos quais se realiza uma compilação a seguir, para posterior análise.

Em dezembro de 2005, por ocasião do Seminário Latino-americano e Caribenho de Políticas Públicas, Questão Social e Formação Profissional, realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF), no Rio de Janeiro, foi lançado o documento **“Manifesto das entidades ABEPSS, ENESSO e CFESS em relação aos cursos de graduação a distância”**, no qual “manifestam publicamente a sua apreensão e indignação ante o avanço da contrarreforma universitária em seu caráter de mercantilização do ensino, sobretudo a proliferação, sem controle, de cursos virtuais e a distância de graduação em Serviço Social”.

No Manifesto, fazem referência às exigências da formação acadêmico-profissional constantes nas DCNs do curso de Serviço Social e destacam que as diretrizes foram construídas coletivamente pela categoria profissional e aprovadas pelo CNE/MEC, e que fundamentam e direcionam o projeto pedagógico do curso. Destacam, ainda, o papel estratégico do estágio curricular, cuja realização deve ser presencial e contemplar a interlocução entre o estagiário, o professor e o profissional que o supervisiona, que, obrigatoriamente, deve ser um Assistente Social, ademais de reiterarem que essa etapa da formação acadêmico-profissional não pode ser realizada virtualmente.

De acordo com o Manifesto, as entidades relatam estranhar a facilidade com que o MEC credencia cursos a distância e que tais cursos oferecem riscos, uma vez que “lançam na sociedade e no mercado de trabalho profissionais despreparados para o cumprimento das obrigações éticas e técnicas inerentes ao exercício profissional”. Afirmam, ainda, que “o aligeiramento da formação profissional não condiz com inclusão social, ocorrendo a concretização, no país, da tendência mercantilista que resulta na implementação de uma educação pobre para os pobres”.

Ao final do documento, as entidades reafirmam sua posição firme na “luta contra a contrarreforma universitária em curso e na defesa das DCNs e do Código de Ética Profissional” e, por fim, conclamam os movimentos sociais, profissionais de outras áreas e toda a sociedade a defenderem o ensino público, gratuito, laico, de qualidade e presencial, e

que atenda às reais necessidades dos trabalhadores, na direção de um novo projeto societário onde as condições de emancipação humana se concretizem.

Em 15 de maio de 2008, data em que se comemora o Dia do Assistente Social³², as entidades do Serviço Social lançaram um novo documento, intitulado **“Manifesto de entidades de Serviço Social contra cursos de graduação a distância para a formação de Assistentes Sociais”**, no qual reiteram os termos do manifesto de 2005.

No Manifesto, destacam-se algumas questões, entre as quais, algumas que não haviam sido apresentadas no documento anterior e que são colocadas pelas DCNs, tais como: i) a indissociação entre ensino, pesquisa e extensão; ii) a unidade teoria-prática em todas as disciplinas; iii) a realização de pesquisa orientada e investigação, que deve perpassar todo o currículo; iv) a carga horária mínima de 3.000 horas para a integralização do curso; e v) a realização de estágio supervisionado presencial, com acompanhamento direto por supervisores acadêmico e de campo.

Os representantes das entidades destacam primar pela qualidade da formação, defendendo projetos pedagógicos que assegurem o domínio dos fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social, da competência técnica e da ética no exercício do trabalho e na prestação dos serviços à população.

Manifestam, nesse sentido, de forma reiterada, seu posicionamento contrário à implementação de cursos de graduação a distância em Serviço Social, por se confrontarem, radicalmente, com os “compromissos e princípios da formação profissional e colidirem com os fundamentos, competências e habilidades estabelecidas nas DCNs”. Reafirmam o compromisso de luta, por meio da realização de pressão junto ao MEC contra a autorização da abertura de cursos de graduação à distância em Serviço Social e da defesa da qualidade da formação e dos serviços prestados por Assistentes Sociais à população.

³² Para reforçar sua importância, o Manifesto foi lançado no Dia do Assistente Social, que tem como objetivo dar visibilidade à profissão e suas bandeiras de luta. A data foi definida em virtude do Decreto nº 994/62, editado em 15 de maio de 1962, e que regulamentou a profissão do/a assistente social e criou o CFESS e os CRESS. Embora a profissão tenha sido legalmente reconhecida somente por meio da Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957, somente em 15 de maio foram regulamentados e instituídos os instrumentos normativos e de fiscalização, à época, denominados Conselho Federal e Regional de Assistentes Sociais e, atualmente, por força da Lei nº 8.662, de 08 de junho de 1993, denominados Conselho Federal e Regionais de Serviço Social. A cada ano é definido, no Encontro Nacional CFESS-CRESS, um tema para a comemoração da efeméride e, a partir de então, são elaborados materiais de divulgação, cuja divulgação é de responsabilidade dos CRESS. As campanhas do Dia do/a Assistente Social buscam valorizar o trabalho da categoria e estabelecer um diálogo com a sociedade sobre o que o Serviço Social pode oferecer como profissão em defesa da efetivação dos direitos da população.

Por ocasião do 37º Encontro Nacional do CFESS/CRESS³³, realizado em Brasília, de 25 a 28 de setembro de 2018, entre as deliberações adotadas no Eixo Temático “Formação Profissional”, figura como decisão “fortalecer ações políticas contra a precarização do ensino superior para garantir a qualidade dos serviços prestados aos usuários e a preservação de seus direitos”³⁴. Para tanto, definiram-se as seguintes estratégias:

- a) Acompanhar os debates e definições nos fóruns dos Conselhos Federais e Estaduais das profissões regulamentadas.
- b) Manter as articulações com as demais entidades da categoria e movimentos sociais no sentido de reivindicar e pressionar o MEC e o CNE para que cumpra suas atribuições de autorização, avaliação e regulamentação de cursos em unidades de ensino.
- c) Dar continuidade à notificação contra o MEC relativa ao cumprimento de suas responsabilidades na autorização e credenciamento das unidades de ensino para ofertar os cursos, bem como a supervisão destes pelo MEC, no sentido de averiguar o cumprimento do que foi proposto por estas instituições para o funcionamento dos cursos de graduação em Serviço Social.
- d) Acionar o Ministério Público, em sendo constatadas irregularidades das unidades de ensino que ofertam a graduação em Serviço Social.
- e) Realizar estudo jurídico sobre a Portaria Normativa nº 40/2007, do MEC, na perspectiva de verificar possibilidades jurídicas de intervenção, com base em Parecer Jurídico já emitido pela assessoria jurídica do CFESS.
- f) Constituir GT com representantes do CFESS e de um CRESS de cada região para construção de estratégias de enfrentamento à precarização do ensino superior.
- g) Realizar audiências públicas (regionais e nacional) envolvendo diversos Conselhos de categorias profissionais, associações de classe, sindicatos e movimentos sociais, com o objetivo de debater e se posicionar frente à precarização do ensino em defesa da qualidade da formação profissional.

³³ O Encontro Nacional CFESS/CRESS é o Fórum máximo deliberativo da categoria e se caracteriza como importante momento de planejamento coletivo para agenda anual do Conjunto CFESS/CRESS. Serve, ainda, à capacitação técnica e política dos Assistentes Sociais, promovendo discussões e tomadas de decisões sobre as diversas temáticas relacionadas às atribuições legais e políticas das entidades. Cada Encontro realiza-se a partir de um grande tema central, que é definido no evento imediatamente anterior. A partir do tema escolhido, são realizadas conferências, mesas redondas e discussões em grupos de trabalho, versando sobre assuntos que constituem os eixos temáticos dos debates, no âmbito, adotando-se deliberações e recomendações para o seu cumprimento.

³⁴ Os eixos que compõem o Plano são: i) Fiscalização Profissional; ii) Ética e Direitos Humanos; iii) Seguridade Social; iv) Formação Profissional; v) Relações Internacionais; vi) Comunicação; e vii) Administrativo e Financeiro.

- h) Efetivar o plano de lutas em defesa do ensino público, gratuito, laico e de qualidade e contra a banalização, mercantilização, precarização e massificação da formação profissional por meio de uma campanha nacional em defesa da qualidade da formação profissional, cujas estratégias serão sistematizadas pelo GT constituído no encontro, a partir de todas as propostas já aprovadas pelo Conjunto CFESS/CRESS.

Dessa forma, o GT previsto no item “f” foi criado por meio da Portaria CFESS nº 25, de 3 de novembro de 2008, composto por três representantes do CFESS e cinco representantes dos CRESS, sendo uma de cada região, para dar cumprimento à deliberação adotada, a ser submetida à análise e deliberação no Encontro de 2009. Os trabalhos do GT tiveram início com a sistematização de estratégias de enfrentamento à precarização do ensino superior. As atribuições do grupo consubstanciaram-se, segundo sua própria definição, em “sistematizar atividades já realizadas pelo Conjunto CFESS/CRESS e pelas entidades nacionais do Serviço Social, bem como construir novas estratégias de enfrentamento à precarização do ensino superior e subsidiar a realização de ações coletivas em defesa da formação e do exercício profissional com qualidade”.

A partir deste objetivo, o GT considerou que sua designação deveria incorporar a relação entre trabalho e formação profissional, tendo em vista as ações precípuas do Conjunto CFESS/CRESS e, desse modo, passou a denominar-se “GT Trabalho e Formação Profissional”. A partir dessa nova definição, o GT decidiu convidar a ABEPSS para participar de suas atividades e, posteriormente, o ENESSO, quando o movimento estivesse estruturado nacionalmente.

Como resultado dos trabalhos realizados, o GT lançou, em abril de 2009, o documento **“Plano de lutas em defesa do trabalho e da formação e contra a precarização do ensino superior”**, contendo uma série de iniciativas, tanto do Conjunto CFESS/CRESS, quanto da ABEPSS, com o objetivo de engendrar uma grande movimentação nacional do Serviço Social em torno da qualificação do trabalho e da formação profissional.

O Plano de lutas sistematizou as contribuições dos CRESS e da ABEPSS à uma primeira versão do documento e organizou-se em eixos, contendo todas as ações já discutidas e aprovadas pelo Conjunto CFESS/CRESS nos Encontros Nacionais de 2007 e 2008, além de incorporar ações planejadas no âmbito do Plano Nacional de Lutas em Defesa da Formação e do Trabalho Profissional, elaborado conjuntamente pelo CFESS, ABEPSS e ENESSO. O

documento estrutura-se em sete eixos, dentro dos quais se encontram ações e atividades a serem realizadas³⁵. Em 2011 o Plano de Lutas foi atualizado, sobretudo em função do cumprimento, em parte, das ações e atividades previstas no Plano de 2009 ou pela redefinição das ações e estratégias de atuação a partir de 2011, apresentando-se conforme o Quadro 5:

Quadro 4. Ações e Atividades do Plano de Lutas em Defesa do Trabalho e da Formação e contra a Precarização do Ensino Superior (2011)

EIXO DE AÇÕES RELATIVAS À POLÍTICA NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO	
AÇÕES	ATIVIDADES
Fiscalização nas unidades de EAD	<p>1. Atualizar levantamento sobre oferta de cursos de graduação à distância e elaborar dossiê com as seguintes informações:</p> <p>a) existência de projeto pedagógico em consonância com diretrizes curriculares da ABEPSS (ementário de disciplinas);</p> <p>b) relação de professores assistentes sociais, tutores eletrônicos, tutores de sala e respectivo registro nos CRESS;</p> <p>c) relação de coordenadores de curso e de estágio;</p> <p>d) cumprimento da Resolução nº 533/2008 referente à supervisão de estágio;</p> <p>e) local e condições de funcionamento dos polos;</p> <p>f) número de alunos;</p> <p>g) ato de credenciamento do curso no MEC; e</p> <p>h) relação de formandos que realizaram estágio, indicando os campos, os supervisores acadêmicos e de campo com indicação de inscrição nos CRESS.</p> <p>4. Sistematizar as informações enviadas pelos CRESS para subsidiar ações políticas e jurídicas e debater nas atividades</p> <p>5. Defender nos Conselhos e Fóruns de Políticas Públicas manifestações contrárias aos cursos de graduação à distância</p> <p>6. Apresentar nas Conferências nacionais, estaduais e municipais de políticas públicas moções com posicionamento contrário aos cursos de graduação à distância.</p> <p>8. Intensificar a fiscalização nas unidades de EaD, incluindo telessalas e semipresenciais, para conhecer as atribuições dos professores especialistas, tutores eletrônicos, tutores de sala e dinâmica de funcionamento das aulas e do estágio supervisionado com vistas a garantir o previsto nos artigos 4º e 5º da Lei nº 8.662/93, com destaque ao efetivo cumprimento da Resolução nº 533/2008.</p>
Acompanhamento da implementação das Resoluções do CFESS que regulamentam o	<p>1. Manter a realização de debates sobre as Resoluções nº 533/08, nº 582/10 e nº 568/10, que regulamentam a supervisão direta de estágio e a Política Nacional de Estágio da ABEPSS,</p>

³⁵ Foram designados responsáveis e prazos a serem cumpridos para cada eixo/ações, que não são apresentados na Tabela, sem prejuízo da interpretação e análise de seu conteúdo.

Estágio e da Política Nacional do Estágio da ABEPSS	envolvendo as vice-presidentes regionais da ABEPSS, instituições de ensino, os CRESS, agentes fiscais/ Comissões de Orientação e Fiscalização (Cofis), das comissões de formação e dos/as demais conselheiros/as, de acordo com as possibilidades e particularidades dos CRESS. 2. Intensificar o debate sobre as Resoluções e a PNE nos Fóruns de Supervisores.
Padronização de procedimentos de credenciamento de campos de estágio pelos CRESS	1. Implementar o credenciamento <i>online</i> com informações padrão, que contemplem os seguintes elementos: campos credenciados, endereços, contatos, nome e número de registro de supervisores acadêmicos e de campo, nome do estagiário e semestre de matrícula; existência de plano de trabalho do supervisor; mecanismos de aferição de carga horária, frequência e avaliação de estagiários; se o campo configura área de Serviço Social. 2. Construir um link para credenciamento de campos de estágio. Abrir a ferramenta mais de uma vez ao ano em função do calendário diversificado das UFAs.
EIXO DE AÇÕES DE ESTUDOS E PESQUISAS	
Elaboração da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP)	1. Instituir uma Política Nacional de Educação Permanente para os Assistentes Sociais, envolvendo os CRESS e as UFAs locais, a partir das seguintes estratégias: a) estabelecer diretrizes nacionais para Política Nacional de Educação Permanente; b) adotar mecanismos nacionais de incentivo e apoio aos CRESS para elaboração de sua política local de Educação Permanente, em conjunto com as entidades de ensino locais e nacionais, evitando ações isoladas e cursos fragmentados; e c) estabelecer parcerias institucionais entre as IES e os CRESS, para a oferta de cursos de pós-graduação a partir das demandas dos Assistentes Sociais e em conformidade com a Política Nacional de Educação Permanente. 4) Encaminhar a minuta da Política Nacional de Educação Permanente aprovada no 39º Encontro Nacional do CFESS/CRESS, aos CRESS, ABEPSS, ENESSO e as Unidades de Formação Acadêmica para conhecimento e contribuições até novembro de 2010. O GT deverá sistematizar tais contribuições, incorporar os textos teóricos das entidades e as experiências dos CRESS e remetê-las ao Conselho Pleno do CFESS para aprovação e publicação até junho de 2011.
Avaliação da implementação da Política Nacional de Estágio (PNE)	1. Realizar pesquisa sobre o processo de implementação da PNE nas UFAs.
Avaliação das condições de trabalho docente	1. Realizar pesquisa sobre as condições de trabalho docente nas UFAs.
EIXO DE AÇÕES DE ARTICULAÇÃO COM ENTIDADES, MOVIMENTOS SOCIAIS E CONSELHOS	
Estímulo à abertura de curso de Serviço Social presencial nas	1. Atualizar o levantamento das instituições públicas de ensino

IES públicas	<p>superior que não dispõem de curso de Serviço Social.</p> <p>2. Realizar visitas às instituições públicas de ensino que não possuem cursos, para estimular sua abertura.</p> <p>3. Defender, nos Conselhos e Fóruns de Políticas Públicas, manifestações de apoio à abertura de cursos presenciais nas IES públicas.</p> <p>4. Apresentar, nas Conferências nacionais, estaduais e municipais de políticas públicas, moções em defesa da abertura de cursos de Serviço Social nas IES públicas.</p>
Campanha Nacional em Defesa da formação profissional com qualidade	1. Realizar campanha conjunta ABEPSS, Conjunto CFESS/CRESS e ENESSO, conforme proposta aprovada na reunião do GT em 15 de Janeiro de 2011, a ser lançada em 1º de maio.
Articulação entre os CRESS, UFAS e ABEPSS	1. Estimular/manter a articulação dos CRESS com ABEPSS e os Fóruns de Supervisores.
Articulação com Movimentos Sociais e Conselhos Profissionais	<p>1. Retomar a articulação com a direção do ANDES no sentido de atividades regionais, culminando com um seminário nacional em Brasília. Convidar o ANDES para a campanha.</p> <p>2. Conhecer experiências de áreas que conseguiram conter a expansão do EaD e estabelecer um diálogo com elas, a exemplo da Pedagogia.</p> <p>3. Fomentar ações conjuntas entre os CRESS e outros Conselhos Profissionais.</p>
EIXO DE AÇÕES DE COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO	
Divulgação de posicionamento das entidades sobre EAD	<p>1. Elaborar nota.</p> <p>2. Publicar a nota em jornais locais pelos CRESS.</p> <p>3. Divulgação nas páginas das entidades, distribuição na Semana do/a Assistente Social, envio por e-mail e utilização das redes sociais.</p> <p>4. Divulgar amplamente o documento “Sobre a Incompatibilidade entre Graduação à Distância e Serviço Social” vinculado à campanha nacional em defesa da formação com qualidade em Serviço Social.</p>
Divulgação de posicionamento das Entidades sobre Graduação Presencial.	1. Publicizar o posicionamento do Conjunto CFESS/CRESS sobre o processo de mercantilização e precarização do ensino de graduação presencial, em interface com a comunicação.
Ações junto ao MEC	<p>1. Enviar documento ao MEC com resultado do levantamento dos cursos de graduação à distância efetuado pelos CRESS e Diretorias Regionais de ABEPSS, pressionando para que cumpra suas atribuições de avaliação para autorização e credenciamento de cursos em unidades de ensino presenciais e à distância.</p> <p>2. Incorporar no debate no GT Formação Profissional a questão dos avaliadores de curso de serviço social do MEC.</p> <p>3. Fomentar o debate das Resoluções do CFESS referentes ao exercício profissional com as UFAS, na perspectiva que seus conteúdos sejam incorporados nas disciplinas dos cursos.</p>

EIXO DE AÇÕES JUNTO AO PODER LEGISLATIVO	
Realização de Audiências Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitar à Comissão de Educação da Câmara e do Senado Federal a realização de audiência pública em defesa da formação de qualidade e contra a graduação à distância. 2. Buscar articulação com parlamentares da Comissão de Educação da Câmara e do Senado Federal, na perspectiva de pressionar o MEC para cumprir suas atribuições de garantir qualidade na formação. 3. Articular a realização de audiências públicas nas Assembleias Legislativas em defesa da formação de qualidade e contra a precarização do ensino (em especial a graduação à distância).
EIXO DE AÇÕES JURÍDICAS	
Ação Judicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acionar judicialmente o MEC pelo não cumprimento das notificações e representações já realizadas.

Fonte: CFESS, 2011.

Tendo em conta que a presente pesquisa não se propõe a analisar a implementação do Plano de Lutas em sua integralidade, embora todo ele reflita, de alguma maneira, o posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre EaD, dar-se-á ênfase ao item **“Campanha Nacional em Defesa da Formação Profissional com Qualidade”**, definida no “Eixo de Articulação com Entidades, Movimentos Sociais e Conselhos” e materializada por meio da campanha “Educação não é *fast food*”, sem prejuízo de que sejam verificados outros itens do documento.

3.4.2 – A campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”

Em 13 de maio de 2011, o Conjunto CFESS/CRESS, a ABEPSS e a ENESSO, com o apoio do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), lançaram a campanha nacional contra a graduação em Serviço Social a distância, intitulada **“Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”**.

A campanha foi amplamente divulgada da página WEB do CFESS e tinha como objetivo chamar a atenção da sociedade, de uma forma provocativa, para a realidade dos cursos a distância, comparando as aparentes facilidades do ensino a distância com um lanche rápido, mas pouco nutritivo.

De acordo com os idealizadores da campanha, a agilidade proporcionada pelos cursos a distância somente podia ser garantida pelo fato de ser uma graduação realizada em condições precárias. De acordo com a presidenta do CFESS à época, desde 2000, as entidades representativas dos Assistentes Sociais estavam se reunindo para debater as mudanças no

ensino superior que levavam à precarização da formação e, nesse sentido, buscavam defender, em público, a democratização do ensino, com garantia de qualidade na formação de profissionais capacitados para intervir na realidade brasileira, defendendo direitos e executando políticas para combater as desigualdades.

Para o CFESS, não se tratava de uma campanha ofensiva, mas provocativa que buscava demonstrar a posição crítica das entidades representativas do Serviço Social sobre a mercantilização do ensino. O órgão ressaltava, ainda, “não tratar-se de posicionamentos políticos individuais e infundados, tampouco preconceituosos, mas resultado de um debate coletivo” e esclareciam, nesse sentido, que a campanha não era dirigida a estudantes e trabalhadores do ensino a distância, mas representava a discordância com a política brasileira de educação superior e com a expansão desse nível de ensino que não garante, de fato, o acesso democrático a ele e nem a sua qualidade.

Para a divulgação da campanha, foi criado um *hotsite*³⁶ (educacaofastfood.com.br) que trazia os documentos que a embasava, dados comparativos entre educação a distância e presencial, material gráfico (cartazes, *banners*, adesivos, marcadores de página e cartões virtuais), além de uma ferramenta interativa que permitia ao internauta “montar” o seu curso a distância, da mesma maneira que se prepara um lanche rápido³⁷. A campanha foi massivamente divulgada nas redes sociais e, também, em rádios comunitárias de todo o país. Imagens com o slogan da campanha estão reproduzidos abaixo, nas Figuras 3, 4 e 5.

Figura 3. Campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.



Fonte: <http://alunosdeservicosocial.blogspot.com/2011/06/campanha-educacao-nao-e-fast-food.html>

³⁶ O *hotsite* é uma página na internet que tem como objetivo promover o destaque de campanha ou ação de marketing pontual. A proposta é divulgar algo, captar a atenção do público e conduzi-lo a um ambiente com alto poder de conversão, sempre com um posicionamento mais chamativo e com foco em sua proposta central.

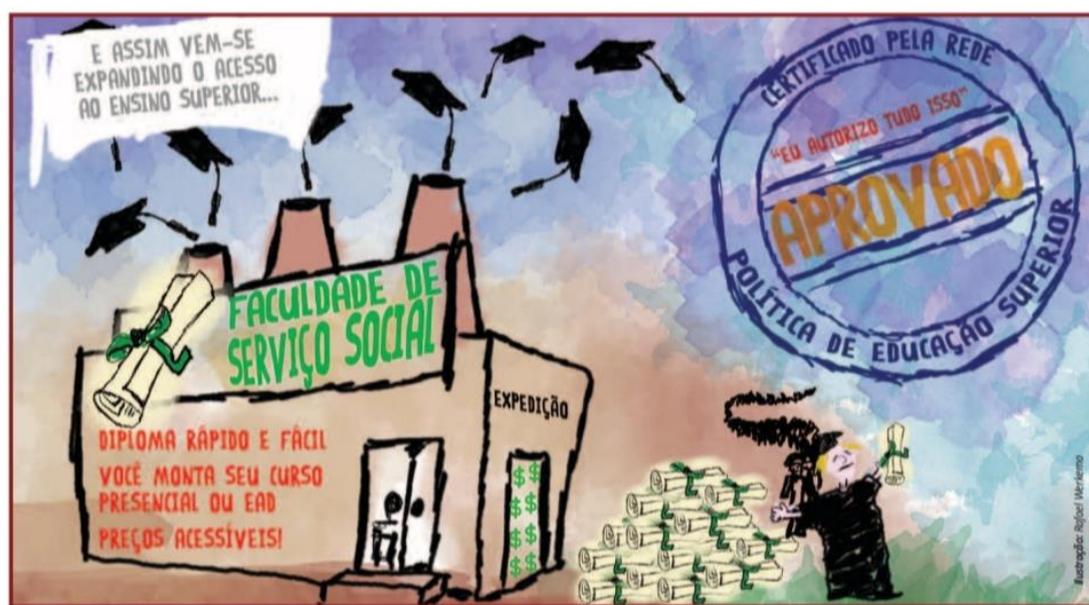
³⁷ Tendo em conta a campanha ter sido objeto de ação judicial, o acesso ao *hotsite* não está mais disponível na Internet.

Figura 4. Campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.



Fonte: <https://giovannykley.blogspot.com/2011/05/educacao-nao-e-fast-food.html>

Figura 5. Campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.



Fonte: http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta2011_campanhaEAD_CENSURADO.pdf

A partir do lançamento da campanha, as instituições representativas do Serviço Social passaram a receber mensagens de apoio, mas, também críticas de pessoas envolvidas com os cursos de graduação a distância em Serviço Social. Assim, em 25 de maio de 2011 foi lançada

uma edição do documento CFESS Manifesta³⁸ sobre o assunto, que ressalta que a graduação com qualidade e gratuidade não se coaduna com os cursos de graduação a distância e reitera que tais cursos:

- a) Estão voltados para o interesse do mercado e não asseguram os compromissos e princípios da educação superior como direito de todos e como dever do Estado.
- b) Não garantem a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, indispensável à formação na perspectiva de totalidade de um profissional.
- c) Inviabilizam o processo formativo básico na perspectiva de totalidade e criticidade na apreensão da realidade.
- d) Desvirtuam o acesso à bibliografia adequada às exigências curriculares e à realização do estágio supervisionado, de modo presencial e com acompanhamento dos supervisores acadêmicos e de campo.
- e) Negam a realização da pesquisa e da investigação como princípio formativo que deve perpassar todo o currículo da graduação em Serviço Social.

Para o CFESS, o estudo realizado pelo GT Trabalho e Formação Profissional, que embasou a campanha, demonstrou que “há um descompromisso das IES com a formação profissional substantivamente de qualidade e a falta de controle e acompanhamento sistemático da expansão e prestação de serviço por parte do MEC, além do que, o processo de credenciamento junto ao MEC ocorrer de maneira superficial e não possuir o mesmo rigor que o processo de credenciamento de cursos presenciais, o que faz com que reafirmem uma defesa veemente de seu posicionamento contrário à graduação a distância em Serviço Social”.

Diante da repercussão do tema junto a instituições, professores, tutores e alunos matriculados em cursos de graduação a distância, que se sentiram discriminados em função da modalidade de ensino que frequentavam, a ABEPSS divulgou, em junho de 2011, a “Carta aberta aos/às estudantes de EaD no Brasil”, na qual buscava justificar o seu posicionamento e na qual abordava como principais questões:

- 1) A atuação histórica da Associação na defesa e garantia de um ensino público, gratuito, laico, de qualidade e socialmente referenciado na direção dos valores e princípios do Projeto ético-político-profissional.
- 2) Sua atuação em chamar a atenção para a precariedade do ensino no país, em todos os seus níveis, do ensino fundamental à pós-graduação, bem como das baixas

³⁸ O CFESS Manifesta é um documento lançado pelo Conselho para externar seu posicionamento sobre temas específicos.

condições do trabalho docente e, no que se refere ao ensino superior, em IES públicas e privadas, nas modalidades de ensino presencial e a distância, não apenas por iniciativa própria mas, também, por meio de denúncias recebidas por parte de alunos e professores, alegando, inclusive, que alunos e professores de cursos privados solicitam sua intervenção para o fortalecimento da luta pela qualificação profissional e das condições de trabalho.

- 3) A lógica mercantilista do ensino que, em detrimento da formação de quadros intelectuais aptos a atuarem de maneira qualificada na realidade social do país, atendia aos objetivos do mercado.
- 4) A falta de preocupação com a qualidade do ensino e o foco na quantidade.
- 5) A preocupação com o perfil do profissional a ser formado e, no caso do Serviço Social, a defesa da formação de um profissional com competências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas, capazes de atuar em todos os aspectos da vida social, atendendo aos objetivos da classe trabalhadora e indo contra os objetivos do mercado.
- 6) A defesa de que todos os estudantes tenham acesso a uma formação acadêmico-profissional qualificada, consoante com os princípios e valores do projeto ético-político do Serviço Social.
- 7) A justificativa que a campanha “Educação não é *fast food*”, busca oportunizar a todos o acesso à formação por meio do ensino gratuito e de qualidade e o papel das entidades representativas do Serviço Social nesse sentido, denunciando a precarização do ensino por parte de algumas instituições.
- 8) A luta pela não discriminação da educação mas pelo acesso de todos à educação pública gratuita e de qualidade.

Não obstante a manifestação da ABEPSS, a Associação Nacional de Tutores de Ensino a Distância (Anated), ainda em 2011, ingressou com ação judicial contra o CFESS, a ABEPSS e à ENESSO ao considerar a campanha discriminatória e com o objetivo de constranger profissionais e alunos da EaD. Para a Anated, o foco da campanha não estava no curso de Serviço Social, mas na modalidade de ensino a distância e que, ao atuar dessa forma, a campanha trabalhava contra a inclusão educacional promovida pela EaD indo, inclusive, contra a própria prática do Serviço Social.

O juiz federal responsável pelo caso acolheu a demanda da Anated e considerou que a campanha tinha caráter altamente pejorativo ao ensino à distância em Serviço Social,

abusando da simples crítica à qualidade daquele método, expondo seus consumidores ao ridículo, tratando-os como pessoas de pouca inteligência e discernimento. Nesse sentido, deferiu, parcialmente, o pleito da Anated e determinou, liminarmente, ao CFESS, à ABEPSS e à ENESSO que fosse recolhido todo o material gráfico impresso e informatizado da campanha e fosse cessada a exibição de todas as mídias da campanha em seu site e emissoras de rádio do país, sob pena de multa financeira (Cautelar Inominada nº 0009128-57.2011.403.6105). O processo judicial acirrou, ainda mais, os debates sobre o tema, criando uma polarização entre aqueles que eram favoráveis ou contra essa modalidade de ensino.

Em decorrência da decisão judicial, as entidades representativas do Serviço Social consideraram que a campanha havia sofrido censura por parte da Justiça e contestou a decisão sob o argumento de que tal decisão não considerava as disposições constitucionais que garantem o direito à livre manifestação e expressão, reiterando que não se tratava de campanha preconceituosa e, tampouco, dirigida a trabalhadores e estudantes do ensino a distância, mas, que objetivava provocar o debate público sobre a política de educação superior no Brasil que seria mercantilizada e discriminatória, uma vez que não garantia o acesso ao ensino superior presencial público, laico e gratuito para toda a população brasileira. Alegou, ainda, que, por meio da campanha, denunciava problemas e irregularidades identificados em diversos cursos de graduação a distância em Serviço Social.

Buscou-se identificar, por meio dos mecanismos de busca disponíveis na *Internet*, o desfecho da ação judicial, mas, tendo em conta sua relativa antiguidade, não foram localizadas informações adicionais, o que em nada prejudica os objetivos da presente pesquisa, uma vez que não se pretende, aqui, determinar se um ou outro lado tem razão acerca da questão, mas, apenas, apresentar as divergências e polarizações surgidas em função do tema. Fato é que não foram identificadas manifestações posteriores das entidades representativas do Serviço Social sobre a campanha “Educação não é *fast food*” e, tampouco, o *hotsite* criado para a campanha voltou a estar acessível.

3.4.3 – Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social

Como seguimento dos debates sobre o assunto, o GT Trabalho e Formação Profissional editou a publicação “**Sobre a Incompatibilidade entre Graduação a Distância e Serviço Social**”, em dois volumes, tendo sido, o primeiro, lançado em 2010 e reeditado em 2015 e, o segundo, lançado em 2014.

A publicação foi lançada juntamente com a campanha “Educação não é *fast food*: diga não para a graduação a distância em Serviço Social”, com o objetivo demonstrar a impossibilidade da formação universitária de Assistentes Sociais em cursos a distância, a partir de problemas identificados pelos Conselhos Regionais e por diretorias regionais da ABEPSS, que buscavam retratar a precária situação de oferta de graduação a distância nas cinco regiões do país, destacando a incompatibilidade entre essa modalidade de ensino e a formação profissional em Serviço Social com qualidade (CFESS, 2015, p.8).

O primeiro volume da publicação apresenta um breve histórico da EaD no Brasil; uma discussão sobre a contrarreforma do ensino superior e o crescimento da oferta de cursos a distância no país; dados sobre a EaD e o Serviço Social; e argumentos para fundamentar a incompatibilidade entre EaD e Serviço Social.

O segundo volume, por sua vez, aborda o perfil de expansão do ensino superior brasileiro nas duas últimas décadas e a EaD como estratégia para a abertura de novos mercados; as condições concretas da formação de Assistentes Sociais em cursos a distância *versus* os parâmetros de qualidade para o processo formativo, com ênfase na supervisão de estágio; e algumas reflexões necessárias acerca do perfil do profissional formado em curso a distância.

É importante ressaltar, no que se refere à questão da contrarreforma do ensino superior, pano de fundo para toda a discussão empreendida sobre a mercantilização desse nível de ensino, segundo Abramides (2012, p. 8) foi implantada no governo de FHC sob a lógica gerencial da contrarreforma do Estado desenvolvida por Bresser Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado e teve o objetivo de transformar a natureza da universidade, de instituição social para organização social, regendo-se por medidas provisórias e emendas constitucionais, submetendo-a aos interesses privados empresariais, tendo sido continuada nos governos Lula e Dilma. Essa questão nos coloca, uma vez mais, frente à discussão acerca da educação como bem (direito) ou como serviço (negócio). Nesse sentido, a EaD seria um dos instrumentos utilizados para operacionalizar esse movimento.

Assim, entre os problemas da formação de Assistentes Sociais em cursos a distância, relevados na publicação e compilados por Oliveira e Soares (2018), destacam-se os seguintes:

- Na EaD ocorre a substituição tecnológica no processo de ensino e aprendizagem: as entidades argumentam que, nos países periféricos, o uso das

TICs, significa substituição tecnológica, ao passo que nos países centrais agregam novas possibilidades ao processo de ensino e aprendizagem.

- A EaD só deve ser considerada para estudantes “mais maduros”, que precisam se beneficiar das vantagens da flexibilidade de horários e tem condições de estabelecer hábitos de estudo independentes. Para estudantes mais jovens, a intervenção direta do professor, com metodologias de ensino motivadoras é fundamental para uma aprendizagem mais profunda.
- A falta de vagas suficientes no ensino público presencial leva estudantes jovens de 18 a 24 anos, com perfil para o ensino presencial, a ingressarem em ensino a distância, sem qualquer necessidade.
- Existe uma precarização do trabalho docente na EaD, onde a maioria dos professores são pagos por meio de bolsas e contratos frágeis.
- Há uma expansão desmesurada do ensino superior sem qualidade, em geral com fins lucrativos e a distância, ainda que não exclusivamente.
- Na EaD existe, no máximo, transmissão de informações, jamais formação profissional: as entidades alegam que isso nada tem a ver com preconceitos ou discriminação.
- A expansão do ensino superior “ligeiro” presencial ou a distância ocorre para configurar nichos de valorização do capital, na perspectiva da valorização e do suporte ao lucro privado fácil e rápido, por meio da formação em grande escala e baixo custo, em curto espaço de tempo e com alta lucratividade.
- Na EaD os conteúdos são fragmentados, parciais e medíocres, há a ausência de livros e o uso de apostilas, a ausência de discussões em sala de aula e a relação individual e virtual com o tutor distante.
- Na EaD existe a falsa ilusão de que se está promovendo a democratização do acesso ao ensino superior quando se oferece “empobrecimento e mediocridade em quantidade”. Trata-se de um projeto perverso cujo objetivo é a produção de um exército de reserva de trabalhadores com formação superior limitada e sem condições de competir no mercado de trabalho.
- Na EaD existe falta de transparência: ausência de respostas, morosidade e envio de informações incompletas, atrasadas e errôneas por parte das instituições às solicitações de informação por parte dos CRESS, sobretudo informações relacionadas ao estágio.

- Não são observadas as diretrizes curriculares, havendo a oferta de conteúdos estranhos às matérias definidas nas DCNs, que não possuem relação com o serviço social e as atribuições e competências previstas na Lei 8.662/93.
- A dinâmica pedagógica é inadequada: existe uma grande variação da formatação pedagógica dos cursos em relação a frequência e duração das aulas e encontros presenciais.
- Há uma heterogeneidade de metodologias de avaliação consideradas frágeis, tais como testes de múltipla escolha não presenciais, avaliação quantitativa pela presença do aluno no ambiente *online* (tempo de permanência, cumprimento de prazos e envio de e-mail), além de não haver clareza nos mecanismos de avaliação do estágio.
- O perfil e condições de trabalho dos tutores são inadequados: existe, em grande parte, tutores que não são assistentes sociais, o que gera prejuízo na relação ensino-aprendizagem uma vez que a tutoria ocorre online ocasionando a inexistência de debates coletivos. Há ainda a precarização e superexploração do trabalho dos tutores com carga horária excessiva e inexistência de contrato formal.
- Existem irregularidades na coordenação do curso: há casos em que a coordenação do curso é exercida por profissionais de outras áreas e não por Assistentes Sociais, infringido a lei 8.662/93.
- Existem irregularidades na prática do estágio: entre as diversas irregularidades detectadas constam o não credenciamento dos campos de estágio; o número excessivo de estagiários por supervisor de campo; supervisores de campo atuando em mais de uma instituição simultaneamente; falta de envio das informações pelas instituições aos CRESS; ausência de supervisão acadêmica; supervisão acadêmica realizada a distância (e, quando presencial, realizada de forma esporádica; planos de estágio elaborados por outros profissionais que não são assistentes sociais; realização de estágio com carga horária inferior à declarada nos projetos pedagógicos; realização do estágio sem os pré-requisitos obrigatórios.
- Os polos de EaD funcionam de maneira inadequada: existem problemas de infraestrutura material; dificuldades de interlocução com o corpo administrativo para o atendimento de demandas, entre outros.

- Não existe a articulação entre ensino, pesquisa e extensão: ao não promoverem a articulação entre estas três dimensões há uma quebra de um princípio fundamental das DCNs, inviabilizando o fomento à dimensão investigativa e crítica no exercício profissional.

Com a finalização deste Capítulo, apresentando-se os principais argumentos do CFESS para justificar a suposta incompatibilidade entre EaD e Serviço Social, acredita-se ter relevado informações que nos permitirão realizar o esforço de análise acerca do objetivo do estudo proposto, o que será tratado a seguir.

MÉTODO DE PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre a formação acadêmico-profissional de Assistentes Sociais em cursos de Serviço Social na modalidade a distância. Sua importância se justifica na medida em que as matrículas de alunos em cursos superiores nessa modalidade de ensino têm crescido substancialmente nos últimos anos no Brasil, o que demonstra que a EaD configura-se, cada vez mais, como opção de acesso à formação em nível superior.

A pergunta que orientou o seu desenvolvimento foi: em que medida o posicionamento contrário das entidades representativas do Serviço Social em relação à formação de Assistentes Sociais em cursos a distância, e a forma como esse posicionamento tem sido apresentado, contribui para assegurar aos alunos matriculados nesses cursos uma formação de qualidade, consoante com a legislação educacional vigente, e que lhes permitam gozar dos direitos e prerrogativas decorrentes de sua formação, independentemente da modalidade de ensino que frequentam?

Assim, neste capítulo, apresentam-se o método de pesquisa utilizado para levar a cabo o estudo, a descrição do trabalho de pesquisa e as análises realizadas a partir das informações e dados constantes dos capítulos anteriores. Julgou-se relevante realizar dois tipos de análises: i) **análise do contexto da pesquisa**, que leva em conta o cenário atual da educação a distância no Brasil, considerando aspectos legais, qualitativos e quantitativos; e ii) **análise documental**, a partir de documentos selecionados que apresentam o posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre o tema.

Método de Pesquisa

O método de pesquisa utilizado contempla, primordialmente, a abordagem qualitativa, embora tenham sido utilizados dados estatísticos. Conforme Minayo, a pesquisa qualitativa ocupa-se de uma realidade que não pode ou não deveria ser quantificada, como é a realidade social. Ou seja, “do universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes humanas” (2011, p. 21, *apud* Villas Boas, 2014, p. 22).

Não obstante, a utilização de dados quantitativos nas pesquisas educacionais, embora não possuam uma tradição sólida, é uma análise importante, uma vez que os dados de natureza quantitativa possibilitam dimensionar várias questões sociais e educacionais e que, sem eles, muitas dessas questões não poderiam ser dimensionadas, equacionadas e

compreendidas e, algumas delas, sequer levantadas. Sabendo o pesquisador lidar com esses dados, valendo-se devidamente do seu contexto de reflexão, pode extrair bons resultados para suas análises. Entretanto, é importante ter em conta que o uso de dados pressupõe, dentre outros aspectos, um amplo conhecimento do pesquisador acerca da área em que eles se situam, ademais do fato de que “os dados podem oferecer indícios sobre questões e temas, mas não verdades” (Gatti, 2004, pp. 14-26, *apud* Villas Boas, 2014, p.23).

Os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa incluíram levantamento bibliográfico, relevamento, definição e sistematização das principais fontes de informação utilizadas. Dessa forma, utilizaram-se fontes primárias e secundárias, entre as quais leis, normas, documentos oriundos de reuniões, encontros e assembleias e, também, algumas gravuras.

Para proceder ao relevamento e à definição das informações, considerou-se o período relativo aos últimos quinze anos (2005-2020), uma vez que a primeira manifestação das entidades representativas do Serviço Social sobre o tema data de 2005. A partir daí, buscou-se coletar os principais documentos por meio dos quais as entidades externam seu posicionamento.

No que se refere ao marco legal do estudo, foram considerados, com vistas à elaboração de um panorama histórico que permitisse contextualizar o objeto da pesquisa, as principais leis e normas relacionadas à EaD, assim como as diretrizes sobre a formação acadêmico-profissional de Assistentes Sociais. Realizou-se ainda, um levantamento bibliográfico que considerou, além dos documentos a serem analisados, artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado, resumos técnicos e sinopses estatísticas do CES, entre 1996 e 2019.

Após a etapa de relevamento, coleta e sistematização das fontes primárias e secundárias, iniciou-se o estudo das mesmas, por meio da análise documental que, segundo Ludke e André (1986, p. 38) constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

Existem diversos estudos acerca da utilização da análise documental em pesquisas acadêmicas. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 2), ao citarem Ludke e André (1986, p. 38), argumentam tratar-se de uma técnica que é pouco explorada não só na área da educação, mas, também, em outras áreas das Ciências Sociais. Defendem que o uso de documentos em

pesquisa deve ser apreciado e valorizado, uma vez que a riqueza de informações que deles se pode extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais, uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 2).

É importante ressaltar, ainda, conforme nos mostram Laville e Dione (1999, p. 215), que, nessa técnica, o trabalho de análise já se inicia com a coleta dos materiais, não se configurando como acumulação cega e mecânica, uma vez que, à medida que colhe as informações, o pesquisador elabora a percepção do fenômeno e se deixa guiar pelas especificidades do material selecionado.

Nessa etapa da pesquisa, após a leitura dos documentos selecionados, procedeu-se à definição de categorias de análise. Para tanto, conforme nos ensinam Carlomagno e Rocha (2016, p.184), considerou-se que existem regras fundamentais que precisam ser observadas para a criação de categorias em pesquisas que utilizem a análise documental, entre as quais se destacam: i) a existência de regras claras sobre os limites e definição de cada categoria; ii) a objetividade na classificação dos documentos em cada uma das categorias; iii) o caráter exclusivo de cada uma das categorias; e iv) a homogeneidade dos documentos que integram cada categoria.

Dessa forma, definiram-se três categorias analíticas para balizar o estudo:

- 1) **Aspectos legais** – que visa verificar a existência de legislação que normatize a oferta de cursos de graduação a distância bem como a existência de limitações legais para a oferta de cursos de graduação em Serviço Social nessa modalidade de ensino.
- 2) **Aspectos acadêmicos e pedagógicos** – que visam identificar a existência de óbices de natureza acadêmica e pedagógica para a oferta de cursos de Serviço Social a distância.
- 3) **Aspectos políticos** – que visa analisar o posicionamento político da categoria de Assistentes Sociais em relação à oferta de cursos superiores a distância e que estão mais diretamente relacionados à pergunta que orientou esta pesquisa.

A partir da análise de contexto e da análise documental, formularam-se as considerações finais, que são apresentadas após esta seção.

Análise de Dados

Análise do contexto da pesquisa

Considera-se como contexto da pesquisa o cenário de crescimento contínuo da oferta de cursos de educação a distância no Brasil. Buscou-se, assim, realizar a análise das informações e dados apresentados nos Capítulos I e II deste trabalho e que se referem a: i) regulamentação da oferta de cursos superiores a distância; ii) existência de mecanismos de aferição da qualidade da educação superior; iii) papel da EaD no acesso à educação superior; e iv) eventual mercantilização da educação superior.

Conforme foi possível observar a partir dos dados e informações apresentadas, a educação a distância no Brasil somente passou a integrar o arcabouço jurídico nacional no âmbito da educação formal, a partir da aprovação da LDBEN, tendo sido posteriormente, tratada em uma série de leis, decretos e portarias. Entre essas normas, algumas objetivaram, especificamente, defini-la e estabelecer critérios para sua utilização, ao passo que outras trataram de aspectos relativos à sua operacionalização do ponto de vista regulatório, conforme apresentadas no Quadro 2. Cobram, assim, principal relevância, as normas apresentadas na Linha do Tempo representada na Figura 6, que regulamentam o artigo 80 da LDBEN.

Figura 6 – Linha do Tempo: Principal legislação sobre EaD no Brasil (1996 – 2019)



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que o desenvolvimento da regulamentação da EaD no Brasil percorreu um longo caminho e que, em duas décadas, foi objeto de três decretos que, considerando a hierarquia das leis, constituem-se nos principais atos legais que a regulamentam, complementados por três Portarias que abordam, de maneira mais detalhada, aspectos específicos de sua operacionalização.

Todo o arcabouço jurídico-normativo da EaD construído a partir da aprovação da LDBEN, em 1996, permitiu que essa modalidade de ensino fosse inserida, cada vez mais, no

sistema de ensino formal, sobretudo superior, ocasionando, assim, a necessidade do desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação de sua oferta, não somente para o atendimento dos aspectos relacionados à sua regulação mas, também, visando assegurar a qualidade da educação ofertada, impondo-lhe, as exigências que também devem ser cumpridas por cursos presenciais.

Os atos legais e normativos editados entre 2017 e 2019 possuem grande importância, não apenas por serem os que se encontram atualmente vigentes, mas, também, por trazerem avanços significativos sobre educação a distância no Brasil, e tratam, inclusive, da oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) na modalidade EaD, o que demonstra o elevado grau de maturidade e consolidação que essa modalidade de ensino já alcançou no país, ao considerarmos a existência, no Brasil, de um rigoroso sistema de autorização e avaliação de programas de pós-graduação, coordenado pela Capes.

No que se refere à qualidade do ensino ofertado em nível superior, cujo questionamento dos órgãos representativos do Serviço Social surge, principalmente, em função da ampliação da oferta de cursos a distância, é importante destacar que o Brasil conta, desde 2004, com o Sinaes, que é o mecanismo utilizado para avaliar a qualidade da educação superior no país e ao qual todos os cursos superiores, sejam públicos ou privados, presenciais ou a distância, estão submetidos.

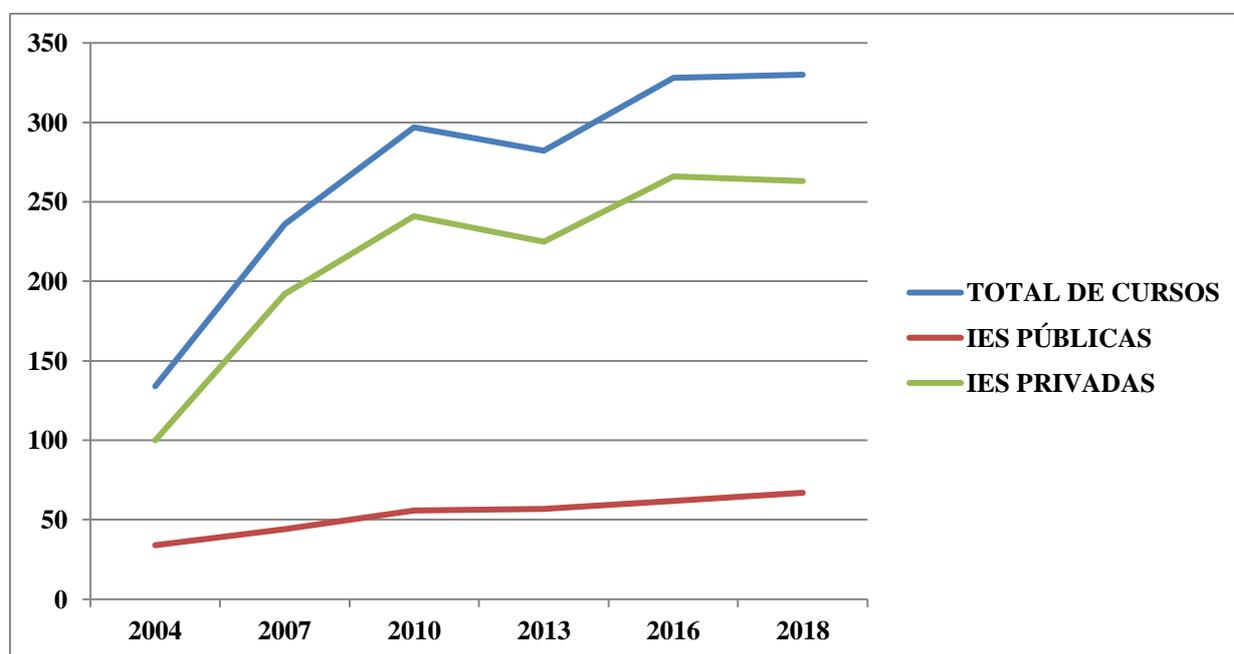
Conforme apresentado no Capítulo II, o Sinaes é um sistema complexo e que contempla todas as dimensões que devem ser avaliadas para medir a qualidade da educação superior ofertada, quais sejam, as instituições, os cursos e o desempenho dos alunos. Seus resultados podem, inclusive, levar ao fechamento de instituições e cursos que não consigam comprovar o atendimento dos critérios mínimos de qualidade estabelecidos pelo Poder Público. É utilizado, ainda, como importante mecanismo para a elaboração e implementação de políticas públicas que objetivam a melhoria contínua da educação superior no país. Não obstante, para que seja, de fato, eficaz, é necessário que tenha a sua importância reconhecida, por meio da participação efetiva de todos os envolvidos nesse processo.

Da mesma forma que os cursos de outras áreas, os cursos de Serviço Social também são avaliados por meio do Sinaes. Especificamente no que se refere ao Enade, que é o exame que avalia o desempenho dos estudantes, conforme já mencionado anteriormente, existe, também, um posicionamento crítico das entidades representativas do Serviço Social em relação ao exame que levou, inclusive, à possível realização de boicotes por parte de

estudantes que, apesar de serem obrigados a realizá-lo, não respondiam às questões, parcial ou integralmente, o que inviabiliza a produção dos dados necessários à avaliação da educação superior. Uma vez que a participação dos estudantes no Enade é obrigatória para fins de recebimento do diploma pelos alunos, todos os cursos participam do Enade desde 2004, conforme o ciclo avaliativo do Exame. Assim, os cursos de Serviço Social foram avaliados em 2004, 2007, 2010, 2013, 2016 e 2018.

Conforme podemos observar no Gráfico 1, elaborado a partir dos dados da Tabela 1, houve um crescimento significativo nessa participação, em função do aumento do número de cursos de graduação em Serviço Social ofertados no Brasil. Acompanhando a tendência de crescimento do setor de privado, o maior número de cursos são de IES privadas, que concentram, nos anos representados no Gráfico, entre 70% e 80% dos cursos avaliados. Ressalta-se que os dados aqui apresentados referem-se a cursos presenciais e a distância.

Gráfico 1 – Número de cursos de Serviço Social participantes do Enade, por organização administrativa das IES (2004-2018)



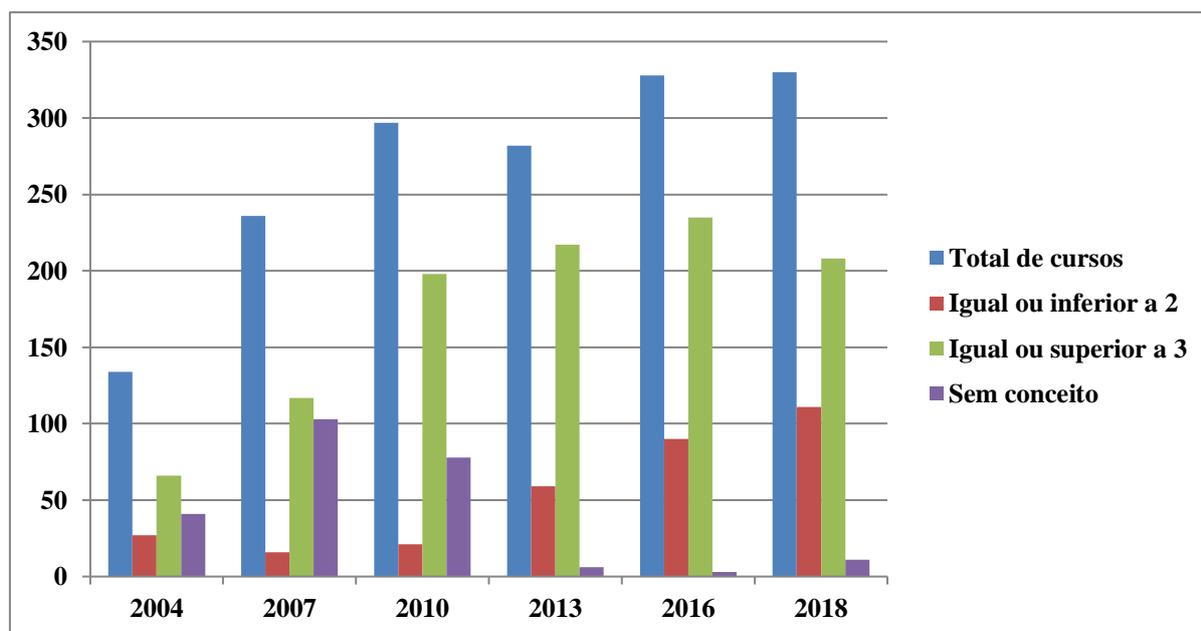
Fonte: MEC/INEP/DAES

No Gráfico 2, apresenta-se a média do conceitos dos cursos de Serviço Social avaliados pelo Enade, entre 2004 e 2018, agrupados em três faixas: i) cursos com conceitos igual ou inferior a 2; ii) cursos com conceitos igual ou superior a 3; e iii) cursos sem conceito. A partir da análise do Gráfico 2, observamos que, entre 2004 e 2018, sobressaem os cursos com conceitos iguais ou superiores a 3 e, em menor escala, os cursos com conceitos iguais ou inferiores a 2. É importante lembrar que, nesse caso, as IES que oferecem tais cursos devem

firmar Protocolo com o MEC com o compromisso de melhorar a sua qualidade e, assim, sanar os problemas identificados.

Ademais dos conceitos dos cursos no Enade, importante instrumento de avaliação dos resultados são os relatórios síntese elaborados pelo Inep, nos quais especialistas de cada área realizam análises das respostas dos estudantes às questões do Exame, sobretudo as questões discursivas da parte específica da prova, que estão diretamente relacionadas às habilidades e competências que devem ser adquiridas. A partir dessas análises, é possível observar eventuais deficiências identificadas no desempenho dos estudantes e que possuem impacto direto em sua formação acadêmica.

Gráfico 2 – Conceitos dos cursos de Serviço Social participantes do Enade (2004-2018)



Fonte: MEC/INEP/DAES

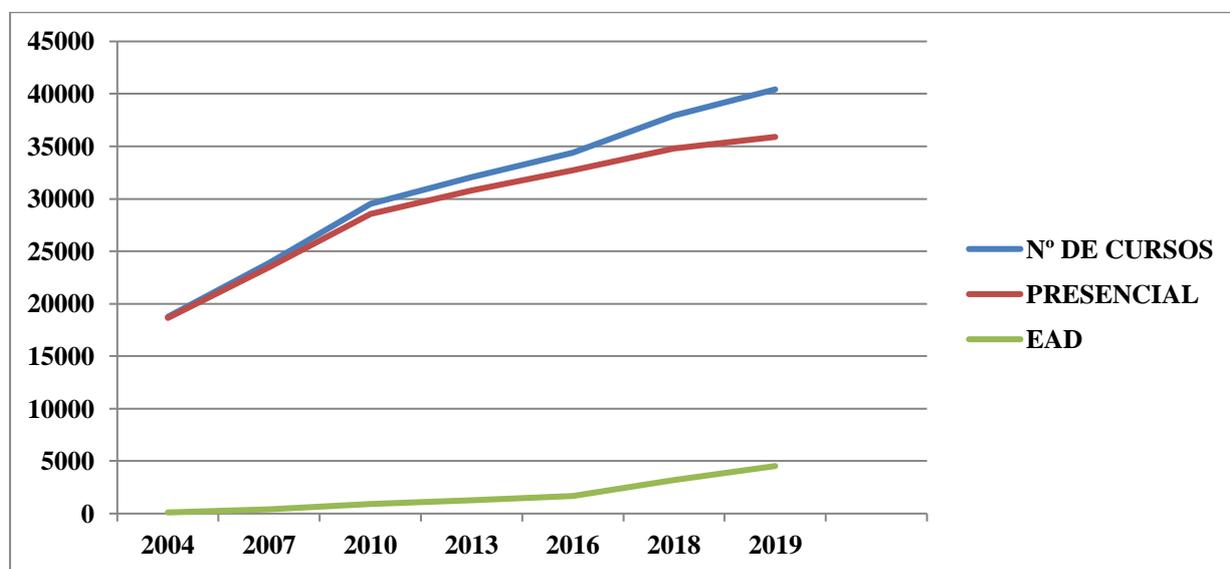
Embora não se tenha apresentado, aqui, os conceitos de cursos de acordo com sua modalidade (presencial ou a distância), Bielschowsky (2018), ao realizar pesquisa aprofundada sobre a qualidade da educação superior a distância no Brasil, verificou que a média no Enade dos alunos provenientes de cursos a distância é mais baixa que a média dos alunos matriculados em cursos presenciais. Observou, ainda, que essa média se apresenta de forma diferenciada entre alunos matriculados nos mesmos cursos e nas mesmas instituições nas duas modalidades de ensino, ou seja, enquanto alunos matriculados em cursos presenciais possuem médias superiores, alunos matriculados em cursos a distância possuem médias inferiores, o que pode refletir uma falta de atenção igualitária das IES às duas modalidades de ensino.

Para esse autor, embora o crescimento do número de alunos em cursos a distância tenha um forte poder de transformação social, na medida em que atende muitas pessoas que se veem impossibilitadas de cursar o ensino superior presencial e alcança regiões remotas do país, entre outros aspectos, só pode ser considerado benéfico se a educação oferecida assegurar os padrões de qualidade mínimos necessários. Considera, nesse sentido, que estabelecer padrões de qualidade em educação a distância não é tarefa fácil e requer o alcance de um determinado grau de maturidade de um sistema de educação superior a distância.

Chama a atenção, no entanto, para o fato de que essas questões não se referem a um problema vinculado à modalidade do ensino em si, que apresenta inúmeras possibilidades e vantagens, mas, à forma em que ela se operacionaliza em algumas instituições. Para o autor, talvez seja uma boa ideia não caminhar para medidas restritivas às IES bem avaliadas, mas diferenciá-las daquelas que não apresentam resultados suficientes na formação de seus alunos. (Bielschowsky, 2018, p. 23).

Ao tratarmos da questão da participação da EaD na ampliação do acesso ao ensino superior, podemos utilizar como base os Gráficos 3 e 4, elaborados a partir dos dados das Tabelas 12 e 16, que tratam, respectivamente, do número de cursos, em todas as áreas de conhecimento, oferecidos e de matrículas realizadas, nos anos selecionados e que, por opção metodológica, referem-se aos anos em que os cursos de Serviço Social participaram do Exame.

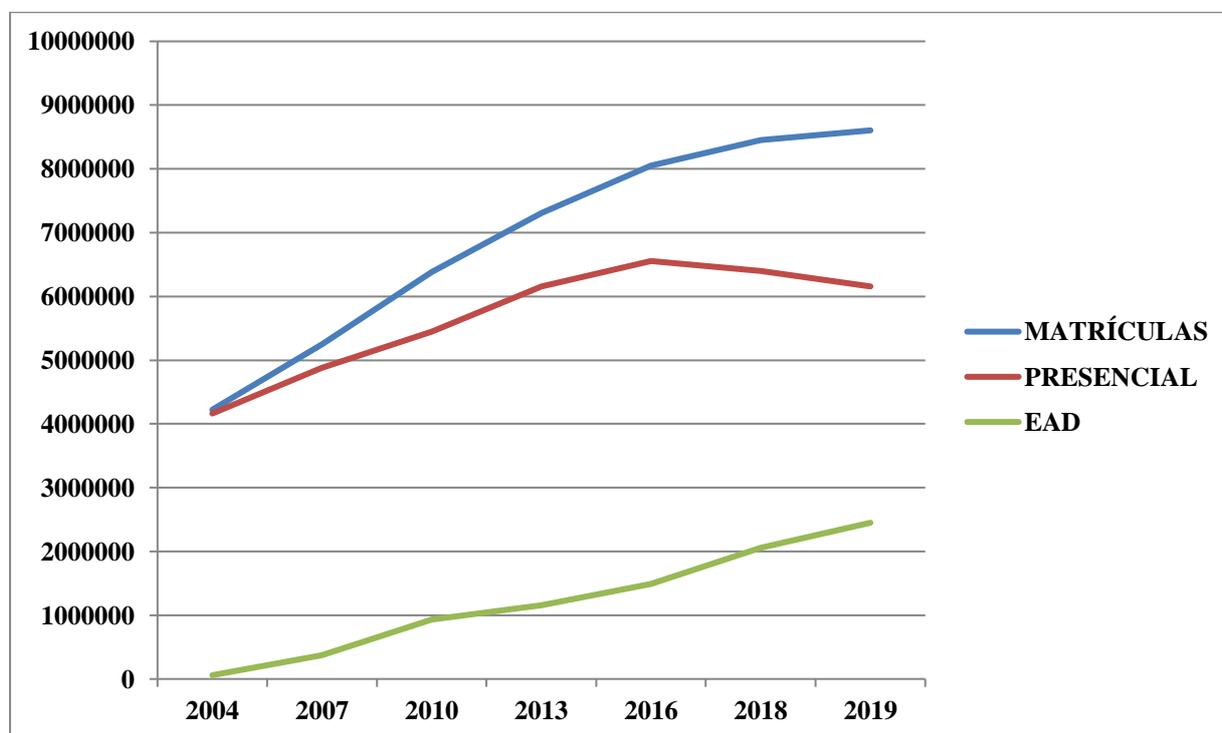
Gráfico 3 – Número de cursos de graduação, por modalidade de ensino, em 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019



Fonte: MEC/INEP/DAES

Em relação ao número de cursos oferecidos, observa-se que os cursos presenciais acompanharam de maneira muito próxima o padrão de crescimento geral e, em menor escala, os cursos na modalidade a distância, embora, em termos numéricos, estes tenham apresentado um aumento significativo.

Gráfico 4 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino, em 2004, 2007, 2010, 2013, 2016, 2018 e 2019

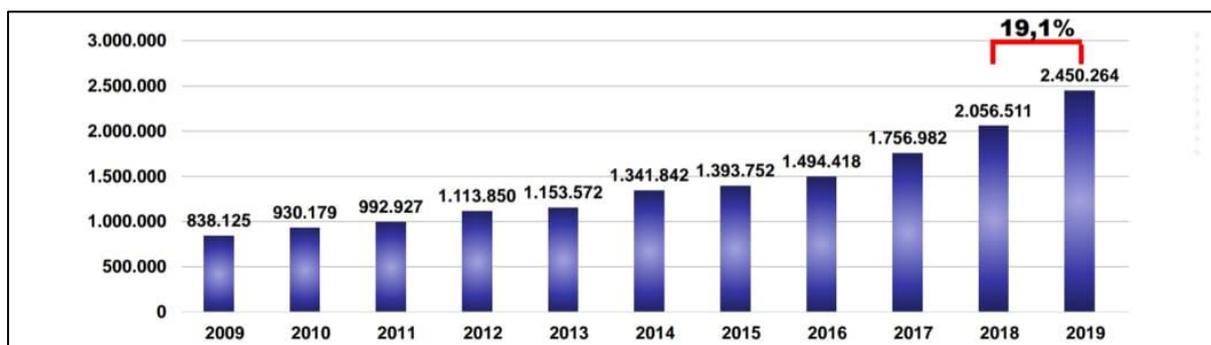


Fonte: MEC/INEP/DAES

Ao observarmos o número de matrículas em cursos de graduação, também em todas as áreas, chama-nos a atenção para a linha ascendente de matrículas em cursos a distância entre 2004 e 2019, ao passo que houve um decréscimo de matrículas em cursos presenciais a partir de 2016.

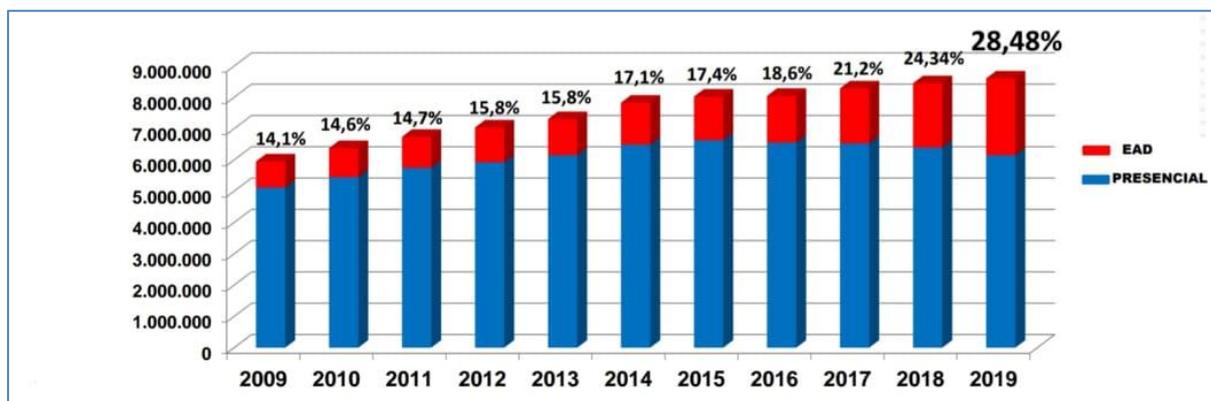
De acordo com dados do CES de 2019, o número de matrículas em cursos a distância aumentou 19,1% em relação a 2018, fazendo com que, do total de alunos matriculados em cursos superiores em 2019, 28,5% estejam matriculados em cursos a distância. Esses números mostram-se ainda mais surpreendentes se considerarmos os últimos dez anos: em 2009, o Brasil contava com 838.125 alunos matriculados em cursos a distância e, em 2019, com 2.450.264 alunos matriculados nessa modalidade de ensino, o que representa um incremento de quase 200% no total de matrículas, conforme se pode observar no Gráfico 5. O Gráfico 6 nos mostra a participação da EaD no número total de matrículas na educação superior.

Gráfico 5 – Número de matrículas em cursos de graduação a distância (2009-2019)



Fonte: Chanan, Paulo (2019)

Gráfico 6 – Participação da EaD no número de matrículas em cursos de graduação (2009-2019)

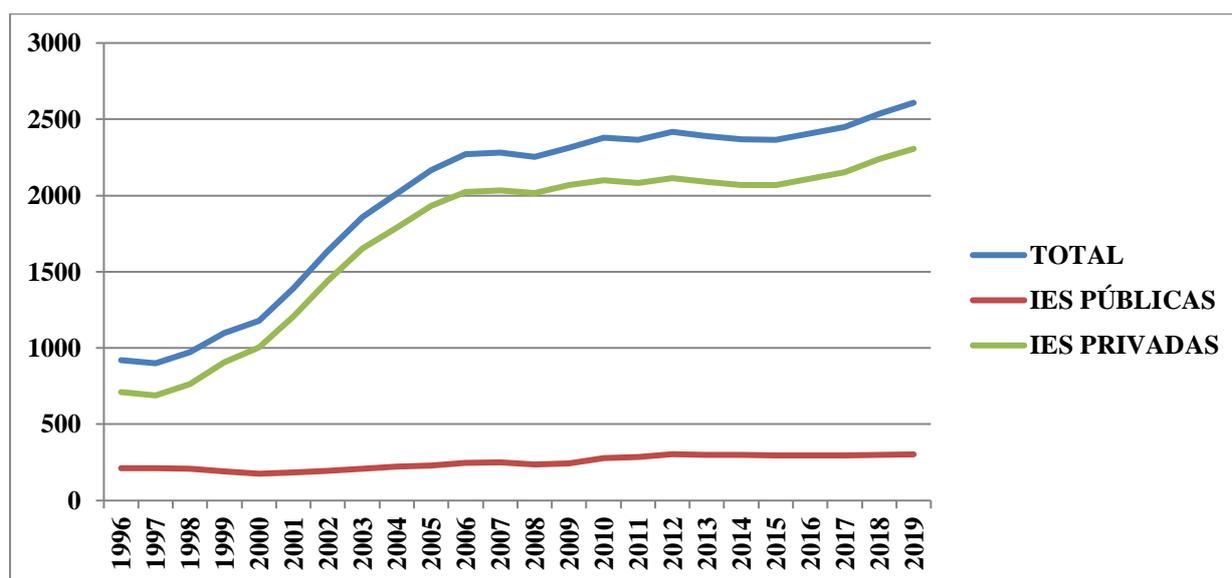


Fonte: Chanan, Paulo (2019)

Esses dados nos mostram que a educação a distância tem apresentado, não somente uma significativa participação no ingresso de estudantes em cursos superiores como, também, tem ocasionado uma “migração” de alunos de cursos presenciais para cursos a distância.

Por fim, ao tratarmos da questão relacionada à eventual mercantilização da educação superior, podemos observar o Gráfico 7, elaborado a partir da Tabela 11, que apresenta o crescimento do sistema federal de ensino superior entre 1996 e 2019. Os dados são bastante expressivos, na medida em que se verifica o crescimento acentuado no número de IES privadas nesse período, o que faz com que o setor privado responda, atualmente, por 88,4% do número de IES existentes no país, assim como pela maior parte da oferta de vagas e concentração de matrículas.

Gráfico 7 – Número de IES no Brasil, por organização administrativa (1996-2019)



Fonte: MEC/INEP/DAES

Não obstante, esta discussão não pode ser simplista, uma vez que se trata de uma questão multifatorial e multidimensional, vinculada à própria criação do sistema de ensino superior brasileiro, historicamente constituído, em sua maioria, por instituições privadas. É necessário, assim, agregar ao debate outros fatores, tais como, a incapacidade das IES públicas em absorver o enorme contingente de estudantes oriundos do ensino médio, a qualidade da educação ofertada pelas IES privadas e o papel social que estas cumprem, além do fato de que, conforme estabelecido na legislação educacional brasileira, independentemente de sua natureza e organização administrativa, todas as IES compõem o sistema federal de ensino superior, sob a regulação do Estado.

Há que se considerar, assim, que o conceito de mercantilização, que, grosso modo, se refere a tratar algo como mercadoria, que seja comerciável, embora possa trazer em si uma conotação pejorativa, sobretudo ao tratarmos de setores cuja responsabilidade principal recai sobre o Estado, deve ser analisada em um contexto mais amplo, que considere diversos fatores, inclusive a própria incapacidade do Estado em atender a toda a demanda por tais serviços. Não se nega, dessa forma, que a obtenção de lucro é elemento primordial na prestação de serviços educacionais por parte das IES privadas, mas que tais instituições também desempenham um papel fundamental para receber o grande contingente de alunos que desejam ingressar no nível superior, o que aumenta, ainda mais, a responsabilidade do Estado na avaliação da qualidade do ensino por elas oferecido.

Análise documental

Para a realização do trabalho de análise documental, foram cumpridas as seguintes etapas:

- 1) **Análise preliminar e definição das fontes de dados**, que considerou os objetivos da pesquisa e a definição da pergunta a ser respondida a partir da análise dos dados. A partir daí, esta etapa contemplou a identificação e seleção das fontes dos dados.
- 2) **Organização e classificação do material**, com vistas a facilitar a interpretação dos dados. Nessa etapa, foram definidas as três categorias de análise, definidas de acordo com os objetivos da pesquisa. Os documentos selecionados foram classificados em cada uma dessas categorias.
- 3) **Tratamento dos dados**, quando se realizou a análise das informações, com vistas a responder à pergunta de pesquisa. Nesse sentido, foi realizada a análise cada um dos documentos, realizando-se inferências e buscando-se extrair as conclusões, com base na bibliografia e marco legal utilizados na pesquisa.

Uma vez cumpridas essas etapas, os documentos selecionados e que foram objeto de análise, e suas respectivas categorias, estão listados na Tabela 20.

Tabela 20 – Documentos analisados, por categorias de análise

CATEGORIA DE ANÁLISE	DOCUMENTOS ANALISADOS
ASPECTOS LEGAIS	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996
	Decreto nº 9.057, de 15 de maio de 2017
	Portaria nº 11, de 20 de junho de 2017
ASPECTOS ACADÊMICOS E PEDAGÓGICOS	Resolução CNE nº 15, de 13 de março de 2002, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Serviço Social.
	Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social – Volume 1
	Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social – Volume 2.
ASPECTOS POLÍTICOS	Manifesto das entidades ABEPSS, ENESSO e CFESS em relação aos cursos de graduação a distância (2005).
	Manifesto de Entidades de Serviço Social contra Cursos de Graduação a Distância para a formação de Assistentes Sociais (2008).
	Plano de Lutas em Defesa do trabalho e da Formação e contra a precarização do Ensino Superior (2011).
	Carta aberta aos/às estudantes de EaD do Brasil.

1) Aspectos legais

Nesta categoria, buscou-se analisar a legislação atualmente vigente sobre a educação superior a distância no Brasil, que tem sua origem no Artigo 80 da LDBEN de 1996, que estabelece que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e que será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União. Nesse sentido, conforme já apresentado anteriormente, foram editados decretos e portarias que regulamentam a EaD.

O principal dispositivo legal que, atualmente, disciplina a EaD é o Decreto nº 9.057, de 15 de maio de 2017, que regulamenta o Artigo 80 da LDBEN. Este decreto substituiu dois decretos editados anteriormente, em 1998 e 2005 e apresenta os principais aspectos que devem ser observados para a oferta de cursos de educação básica e de educação superior (graduação e pós-graduação) a distância no Brasil.

Em seu Artigo 3º, o Decreto determina que a criação, a organização, a oferta e o desenvolvimento de cursos a distância observarão a legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo MEC, que é o órgão responsável por regulamentar esse nível de ensino no país.

Já no Artigo 4º, o Decreto é taxativo ao determinar que as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as DCNs. Isso significa dizer que não há, do ponto de vista legal, qualquer flexibilização em relação à forma de realização dessas atividades que não estejam em consonância com as DCNs aprovadas pelo CNE para cada curso, além da centralidade que os projetos pedagógicos de cursos e os planos de desenvolvimento das instituições possuem nesse processo, uma vez que se considera, para fins de aplicação da norma, as atividades neles previstas.

Ainda, em seu Artigo 6º, o Decreto prevê como competência do MEC, em articulação com os órgãos e entidades a ele vinculados, o credenciamento e o recredenciamento de instituições de ensino que compõem os sistemas federal, estaduais e distrital para a oferta de cursos de educação superior a distância, considerando, para tanto, conforme definido em seu Artigo 11, para os fins de avaliação, regulação e supervisão, a Lei do Sinaes e, em seu Artigo 13, a verificação, *in loco*, das condições das instituições para a oferta desses cursos. Ou seja, a

oferta de cursos somente é autorizada para instituições que atendam aos critérios definidos nesse instrumento legal.

De forma complementar ao Decreto, a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, realiza o detalhamento das normas para o credenciamento de instituições e oferta de cursos superiores a distância e reitera, em seu Artigo 1º, que o funcionamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância depende, nos termos da lei, de credenciamento específico pelo MEC. No parágrafo 2º desse mesmo artigo, determina que a SERES publicará o ato autorizativo, no caso a portaria de credenciamento do curso e o prazo no qual a IES deverá obter o recredenciamento, uma vez que não se trata de procedimento definitivo e que está condicionado ao atendimento da legislação vigente e dos critérios de qualidade definidos pelo Sinaes. Esse procedimento, além de constituir-se na autorização formal para o funcionamento do curso, visa atender ao princípio de publicidade dos atos da Administração Pública brasileira, conforme estabelecido no Artigo 37 da CF/88.

Em seu Artigo 8º, a Portaria Normativa nº 11, também reitera a obrigatoriedade da realização das atividades presenciais previstas nas DCNs de cada curso, nos mesmos termos do Artigo 4º do Decreto nº 9.057/17. É importante destacar, nesse sentido, que os polos nos quais serão desenvolvidas as atividades presenciais devem ser, igualmente, credenciados, construindo-se em uma unidade acadêmica e operacional descentralizada da IES, que deve estar devidamente identificado pela instituição, bem como manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que permita atender aos objetivos dos projetos pedagógicos dos cursos a ele vinculados de forma adequada ao quantitativo de estudantes matriculados, ou seja, não pode haver o atendimento, em cada polo, de número de alunos superior à sua capacidade.

Também é importante destacar que as IES credenciadas para a oferta de cursos a distância, embora possam criar polos EaD por ato próprio, não o podem fazer forma indiscriminada. De acordo com o Artigo 12 da Portaria, o número de polos que poderão ser criados, está diretamente relacionado ao Conceito Institucional obtido pela IES na avaliação do Sinaes: IES que tenham obtido conceito 3, podem criar até 50 polos anualmente; IES que tenham obtido conceito 4, podem criar até 150 polos anualmente; e IES que tenham obtido conceito 5, podem criar até 250 polos anualmente. No caso em que a IES tenha seu conceito alterado de acordo com os ciclos avaliativos, a criação do número de polos poderá sofrer alteração, para mais ou para menos, sem exceder o limite anual já estabelecido e de forma a não causar prejuízo aos alunos já matriculados. Considerando a necessidade do

monitoramento e controle por parte dos órgãos regulatórios, a criação de novos polos, por ato próprio da IES, deverá ser informada ao MEC no prazo máximo de sessenta dias.

Por fim, o Artigo 22 das disposições finais e transitórias da Portaria Normativa nº 11 caracteriza como irregularidade administrativa, passível de penalidade nos termos da legislação educacional, a oferta de cursos superiores a distância por IES que não possuam credenciamento específico e auto autorizativo para esse fim. Para tanto, a SERES poderá, a qualquer tempo, realizar ações de monitoramento, avaliação e supervisão de cursos, polos ou IES, visando ao integral cumprimento das normas para a oferta de cursos a distância.

Diante das informações aqui apresentadas, não se vislumbram, do ponto de vista legal, a existência de óbices para a criação e a oferta de cursos de graduação em Serviço Social na modalidade a distância, uma vez que a legislação que regulamenta essa modalidade de ensino estabelece normas e critérios que devem ser observadas para esse fim, especialmente ao condicionar a autorização para o funcionamento de tais cursos à estrita observância das DCNs aprovadas pelo CNE, bem como a avaliação da qualidade desses cursos por meio dos mecanismos de avaliação da educação superior existentes no Brasil.

2) Aspectos acadêmicos e pedagógicos

Nesta categoria, buscou-se analisar os aspectos acadêmicos e pedagógicos relacionados à criação e à oferta de cursos de Serviço Social, utilizando-se como base as DCNs para o curso de Serviço Social aprovadas pelo CNE, por meio da Resolução nº 15, de 13 de março de 2002 e a publicação “Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social”, publicada em dois volumes.

Em que pese a existência de um documento intitulado “Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social”, elaborado pela ABEPSS em 1996 e que serviu de base para as DCNs aprovadas pelo CNE, tendo sido, inclusive, submetida pela ABEPSS para a apreciação do CNE, é importante ressaltar que, considerando a competência do MEC para legislar sobre educação superior, são as DCNs aprovadas em 2002 que determinam as diretrizes a serem observadas para a criação de cursos de Serviço Social.

Não se trata, aqui, de desconsiderar a importância de tal documento, que foi objeto de uma ampla reflexão de especialistas da área, que levou em conta, ademais das necessidades de formação acadêmico-profissional do Assistente Social, as profundas transformações ocorridas nesse campo e que exigem a constante atualização do processo de formação desses

profissionais face às exigências da contemporaneidade (ABEPSS, 1996, p. 3), de forma que possam bem desempenhar suas atribuições.

Assim, embora não figurem na Resolução nº 15/2002, vale conferir destaque aos princípios que fundamentam a formação profissional do Assistente Social e que norteiam a proposta de diretrizes da ABEPSS (ABEPSS, 1996, p. 6) e que são apresentados abaixo:

1. Flexibilidade de organização dos currículos plenos, expressa na possibilidade de definição de disciplinas e ou outros componentes curriculares – tais como oficinas, seminários temáticos, atividades complementares – como forma de favorecer a dinamicidade do currículo.
2. Rigoroso trato teórico, histórico e metodológico da realidade social e do Serviço Social, que possibilite a compreensão dos problemas e desafios com os quais o profissional se defronta no universo da produção e reprodução da vida social.
3. Adoção de uma teoria social crítica que possibilite a apreensão da totalidade social em suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade.
4. Superação da fragmentação de conteúdos na organização curricular, evitando-se a dispersão e a pulverização de disciplinas e outros componentes curriculares.
5. Estabelecimento das dimensões investigativa e interventiva como princípios formativos e condição central da formação profissional, e da relação teoria e realidade.
6. Padrões de desempenho e qualidade idênticos para cursos diurnos e noturnos, com máximo de quatro horas/aulas diárias de atividades nestes últimos.
7. Caráter interdisciplinar nas várias dimensões do projeto de formação profissional.
8. Indissociabilidade das dimensões de ensino, pesquisa e extensão.
9. Exercício do pluralismo como elemento próprio da natureza da vida acadêmica e profissional, impondo-se o necessário debate sobre as várias tendências teóricas, em luta pela direção social da formação profissional, que compõem a produção das ciências humanas e sociais.
10. Ética como princípio formativo, perpassando a formação curricular.
11. Indissociabilidade entre estágio e supervisão acadêmica e profissional.

Ao analisarmos as DCNs aprovadas pelo CNE, conforme já apresentado no item 3.2 do Capítulo III desta pesquisa, percebeu-se que a proposta apresentada pela ABEPSS foi amplamente acatada, tendo sofrido ajustes que mais parecem estar relacionados à forma de elaboração e apresentação dos documentos pelo Conselho, não refletindo a existência de discordâncias entre especialistas e legisladores. Nesse sentido, constitui-se em importante documento para orientar a elaboração de projetos pedagógicos, programas de cursos e currículos por parte das instituições de ensino, considerando, sobretudo, seu nível de detalhamento.

Uma vez que as DCNs aprovadas pelo CNE são documentos que devem ser aplicados a todos os cursos, independentemente da modalidade de sua oferta, não existem menções específicas a cursos a distância, que devem, também, observá-las em sua integralidade. Não obstante, as entidades representativas do Serviço Social consideram que as diretrizes não têm sido observadas pelos cursos nessa modalidade de ensino e, a partir de levantamentos realizados pelos CRESS sobre tais cursos, sob a coordenação do CFESS, elaborou dois documentos nos quais apresentam informações que objetivam estabelecer a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social, lançado em dois volumes, em 2011 (reeditado em 2015) e em 2014.

Os principais argumentos para embasar essa constatação, figuram no Capítulo III desta pesquisa e, conforme análise realizada, referem-se, basicamente, ademais de questões que expressam o posicionamento crítico da categoria sobre o crescimento da EaD no cenário da educação superior nacional, considerado como decorrência da contrarreforma universitária, a questões relacionadas ao descumprimento de normas.

Consideram que o crescimento da EaD, sob o pretexto de tratar-se de uma estratégia que busca transmitir a falsa noção de democratização do acesso ao ensino superior, integra um projeto perverso, cujo objetivo é formar um exército de reserva de trabalhadores com formação limitada e sem condições de competirem no mercado de trabalho, baseado em um projeto de crescimento econômico, destrutivo e ameaçador, que contribui para acirrar as expressões da questão social e aumentando a demanda por Assistentes Sociais, porém com perfil rebaixado e acrítico (CFESS, 2015, p.16).

Dessa forma, sem o fito de desconsiderar o posicionamento da categoria profissional acerca do assunto, a partir da análise dos principais problemas identificados na oferta de cursos de Serviço Social apresentados no Capítulo III, considerou-se que tais problemas estão

mais relacionados à inobservância de aspectos legais e das DCNs para o curso de Serviço Social do que à modalidade de ensino em si.

Nesse sentido, cabe ao MEC, no cumprimento de seu papel de órgão regulador e supervisor do ensino superior atuar junto às instituições que não cumprem as leis, aplicando as sanções previstas na legislação. Da mesma forma, compete ao CFESS e ao CRESS, no desempenho de suas atividades de fiscalização do exercício profissional, coibir práticas irregulares por parte de Assistentes Sociais nessas instituições. Como já aventado anteriormente, o estabelecimento de sinergia entre os órgãos reguladores da educação e do exercício profissional pode colaborar significativamente para esse fim.

Considerando que, segundo o documento, foram identificadas várias irregularidades na prática do estágio supervisionado obrigatório, deve-se conferir especial atenção à essa importante etapa da formação acadêmico-profissional em Serviço Social, com vistas ao cumprimento da Resolução do CFESS nº 533, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta o assunto e que, de acordo com a legislação que versa sobre educação a distância e conforme previsto nas DCNs do curso, trata-se de atividade que deve ser, obrigatoriamente, realizada de forma presencial.

No que concerne à falta de articulação entre ensino, pesquisa e extensão, também identificado como um problema recorrente, que a CF/88, em seu Artigo 207, estabelece tratar-se de princípio que deve ser obrigatoriamente obedecido pelas universidades, constituídas como tais. As IES que possuem diferentes organizações acadêmicas, tais como faculdades e centros universitários, não estão sujeitas a essa obrigatoriedade, a menos que prevista em seus PDIs. Embora, reconheça-se, seja desejável, uma vez que pode contribuir, sobremaneira, para a formação integral do aluno, não se trata de um problema vinculado à modalidade do curso, mas, sim, à organização acadêmica da instituição, ou seja, mesmo em cursos presenciais de IES privadas, não há como assegurar o cumprimento desse princípio.

Nesse sentido, considerando as informações aqui apresentadas, também não se identificaram óbices de natureza acadêmica ou pedagógica para a oferta de cursos de graduação em Serviço Social na modalidade a distância, desde que observado o disposto nas diretrizes do curso aprovadas pelo CNE em 2002.

3) Aspectos políticos

Nesta categoria, buscou-se analisar as manifestações das entidades representativas do Serviço Social sobre a formação de Assistentes Sociais em cursos de graduação a distância,

expressas em diversos documentos, considerando-as como um posicionamento político coletivo da categoria sobre o assunto. Assim, analisamos, inicialmente, os dois Manifestos lançados, respectivamente, em 2005 e em 2008; o Plano de lutas em defesa do trabalho e da formação e contra a precarização do ensino superior, de 2011; e a Carta aberta aos estudantes de EaD no Brasil, além da campanha intitulada “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”.

O primeiro Manifesto, lançado em 2005, deu início a uma série de declarações das entidades representativas do Serviço Social sobre o assunto, quando se posicionaram publicamente contra a graduação em Serviço Social em cursos a distância, manifestando indignação e apreensão acerca da contrarreforma universitária em curso e à mercantilização da educação superior por meio da proliferação, segundo as entidades, sem controle, de cursos virtuais e a distância em Serviço Social.

Conforme já apresentado no Capítulo II desta pesquisa, entre as questões apresentadas nesse documento, as entidades citam a inobservância das DCNs e a preocupação em relação ao estágio curricular, que não pode ser desenvolvido de maneira virtual. Também alegam a facilidade com que o MEC credencia cursos nessa modalidade de ensino e o risco que isso geraria para o exercício da profissão de Assistente Social. Considera a formação em cursos a distância “aligeirada” e mercantilista e, ao final, reafirmam sua luta em relação ao cumprimento das DCNs e do Código de Ética Profissional, conclamando os movimentos sociais e profissionais de outras áreas, assim como toda a sociedade, para defender o ensino gratuito, laico, de qualidade e presencial.

O Manifesto de 2008, lançado em 15 de maio daquele ano, data simbólica por ser quando se comemora o Dia do Assistente Social no Brasil, reitera os termos do Manifesto anterior, e propõe a realização de pressão junto ao MEC contra a autorização da abertura de cursos de graduação a distância em Serviço Social. O argumento principal de ambos os documentos é a qualidade da formação de Assistentes Sociais e sua preparação para a prestação de serviços para a sociedade.

Ao analisarmos ambos os documentos, percebe-se tratar-se do início da ofensiva contra a educação a distância. Embora se refiram, especificamente, à formação de Assistentes Sociais, pode-se depreender, de forma geral, que defendiam o ensino gratuito, de qualidade e presencial para todos, uma vez que conclamam movimentos sociais e profissionais de outras áreas. Certamente que se deve considerar legítima a preocupação e o posicionamento das

entidades representativas do Serviço Social sobre o assunto, sobretudo ao considerarmos que entre 2005 e 2008, embora já houvesse normas que regulamentassem a educação a distância, as informações disponíveis sobre a qualidade da formação de profissionais nessa modalidade de ensino ainda eram escassas.

Ainda nessa perspectiva, e levando em conta a trajetória do Serviço Social no enfrentamento das expressões da Questão Social, buscando minimizar os seus efeitos, decorrentes do modo capitalista de produção, tal posicionamento é quase natural, uma vez que, a oferta de cursos superiores a distância no Brasil, a partir de sua primeira regulamentação, em 1998, deu-se, majoritariamente, por instituições privadas, situação que perdura até os dias de hoje. Tratar-se-ia, portanto, de uma forma dessas instituições ampliarem os seus lucros, supostamente, sem se preocuparem com a qualidade da educação oferecida. Não obstante, é importante destacar que em 2005, já havia sido publicado novo decreto de regulamentação da EaD no qual já constava a obrigatoriedade do cumprimento das atividades presenciais previstas nas DCNs dos cursos, tais como o estágio obrigatório, não havendo, portanto, a possibilidade de realização de estágio virtual.

As discussões sobre o posicionamento das entidades representativas do Serviço Social sobre a oferta de cursos a distância teve continuidade nos anos seguintes e foi objeto de diversas ações do conjunto CFESS/CRESS, entre as quais a criação de GT para construir estratégias de enfrentamento à precarização do ensino superior, conforme deliberação do 37º Encontro Nacional do CFESS/CRESS, realizado em Brasília, em 2008.

Assim, em 2009, como resultado dos trabalhos do GT, foi lançado o “Plano de lutas em defesa do trabalho e da formação profissional e contra a precarização do ensino superior” e que foi atualizado em 2011, e que figura no Quadro 4. O plano está constituído por seis eixos de ações, sendo cada um desses eixos dedicados à implementação de ações e atividades específicas. Entre os seis eixos do Plano, apenas um não está voltado, de alguma forma, para o “combate” à EaD, que é o eixo que trata de “Ações de Estudos e Pesquisas”, cuja principal ação é elaborar uma política nacional de educação permanente.

Podemos verificar, a partir da análise do Plano de Lutas, que foram elaboradas diversas estratégias, de alcance nacional, que tinham como principal objetivo coibir a oferta de cursos de graduação em Serviço Social a distância, por meio de ações de fiscalização, de comunicação e até jurídicas. Foi, também, neste documento que se propôs a realização de campanha nacional em defesa da formação profissional com qualidade, que deu origem à

campanha “Educação não é *fast food*: diga não à graduação a distância em Serviço Social”, composta por uma série de ações de publicidade que comparavam a educação a distância em Serviço Social a um lanche rápido.

Considerando as informações já apresentadas no Capítulo III desta pesquisa sobre a Campanha, inclusive as ilustrações, podemos considerar que se tratou de medida controversa. Ao mesmo tempo em que defendia a importância do ensino presencial e desqualificava o ensino a distância, atingia não somente as instituições que ofertavam cursos de Serviço Social nessa modalidade, mas, também, os alunos matriculados nesses cursos, impondo-lhes, na maioria das vezes, uma marca que, infelizmente, os acompanham por toda a vida acadêmica e profissional e, não raro, os qualificam como profissional de segunda categoria.

Por essa razão, tendo entendido a Campanha como uma ação discriminatória e cuja forma que foi apresentada causou constrangimento a alunos e profissionais da EaD, a ação judicial movida pela Anated, também apresentada no Capítulo III desta pesquisa, foi acolhida, sob o entendimento de que expunha alunos, tutores e professores de cursos de Serviço Social a distância ao ridículo. Assim, a Campanha foi proibida pela Justiça, ato considerado pelo CFESS como censura e cerceamento à liberdade de expressão. Sobre esse aspecto, deve-se considerar que ações discriminatórias são estranhas ao exercício da profissão de Assistente Social, conforme os princípios estabelecidos em seu Código de Ética. Embora, segundo o entendimento das entidades representativas do Serviço Social estava-se buscando, como fim, assegurar ao cidadão o acesso a uma educação de qualidade, o meio utilizado não se apresentou o mais adequado. Assim, com vistas a dirimir dúvidas em relação aos objetivos da Campanha, a ABEPSS editou, em 2011, uma carta aberta aos estudantes de EaD no Brasil, na qual reafirmava que sua luta não era pela discriminação da educação, mas pelo acesso de todos à educação pública, gratuidade e de qualidade.

Fato é que, ainda que não esteja mais vigente a campanha contra educação a distância em Serviço Social, as entidades representativas da área ainda mantêm tal posicionamento e o assunto ainda gera grande controvérsia, apresentando-se, muitas vezes, como fator limitante e até como entrave ao desenvolvimento acadêmico e profissional de Assistentes Sociais formados em cursos a distância.

Sobre este aspecto é importante ressaltar que, conforme determinado pela legislação educacional vigente, os diplomas expedidos pelas instituições na quais os alunos de qualquer curso não devem conter indicação expressa acerca da modalidade do curso, se presencial ou a

distância. Acredita-se que tal medida tenha, inclusive, a clara intenção de evitar a emissão de juízos acerca da qualidade da educação recebida em função da modalidade de ensino, considerando que a EaD ainda é, considerada por muitos, como uma educação de qualidade inferior e precária.

Não se pretendeu, aqui, exaurir todas as questões e argumentos sobre o posicionamento político das instituições do Serviço Social sobre cursos de graduação na modalidade a distância mas, aqueles que representaram marcos nesse movimento, desde o lançamento do primeiro Manifesto em 2005.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que ora encerramos buscou reunir um conjunto de informações e dados com o objetivo de contribuir para o debate acerca do posicionamento das instituições representativas do Serviço Social sobre a formação de Assistentes Sociais em cursos a distância, considerando que essa modalidade de ensino tem se apresentado, cada vez mais, como uma opção de acesso à educação superior no Brasil e que o curso de Serviço Social ocupa a sexta posição entre os dez cursos que concentram o maior número de matrículas.

Não se objetivou, aqui, desenvolver um estudo acerca da qualidade da educação oferecida por tais cursos, o que, sem dúvida, pode se constituir em objeto de análise aprofundada, considerando a infinidade de informações disponíveis, coletadas por meio dos instrumentos de avaliação utilizados pelo Inep, uma vez que, somente a partir de dados concretos e fidedignos é possível se realizar inferências dessa natureza.

Não obstante, a partir das informações apresentadas, bem como das análises realizadas, foi possível identificar que, do ponto de vista legal, não existem óbices para a criação e a oferta de cursos de Serviço Social na modalidade a distância, desde que atendidas todas as disposições legais que norteiam o assunto, que, apesar de estarem consolidadas devem, ser, continuamente, aperfeiçoadas.

Considerou-se, portanto, que a existência de eventual incompatibilidade entre essa modalidade de ensino e a área de Serviço Social situa-se no campo da preocupação com a qualidade da educação ofertada e que pode ocorrer quando não houver o cumprimento integral das diretrizes curriculares do curso, em especial a realização do estágio supervisionado, com o rigor que lhe é peculiar, que possui extrema importância para preparar o Assistente Social para o desempenho de suas atividades.

A partir dos dados analisados, foi possível inferir, ainda, que o principal foco da luta da categoria se refere à busca de uma educação pública, presencial, gratuita e de qualidade para todos, o que, sem sombra de dúvidas, configura-se como cenário ideal a ser alcançado. Entretanto, considerando a constituição do sistema de educação superior brasileiro, no qual mais de 80% das instituições de ensino são privadas, torna-se, infelizmente, uma realidade distante.

Nesse sentido, os legisladores e especialistas, ao tratarem da educação, em todos os níveis da hierarquia das leis, inseriram, em nos dispositivos legais, a exigência do

cumprimento dos requisitos de avaliação educacional, em todos os níveis e modalidades de ensino. Para que tais requisitos sejam cumpridos, faz-se necessário, entretanto, o reconhecimento de sua importância por parte de governo, instituições, professores, alunos e sociedade. Nesse contexto, a realização de ações deliberadas de boicote aos mecanismos de avaliação existentes em nada contribui para que se tenha um retrato fiel da qualidade da educação ofertada no país, inviabilizando, inclusive, a elaboração e a implementação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação.

A preocupação das entidades representativas do Serviço Social sobre o assunto não é infundada, tendo em conta o histórico de luta da categoria pela profissionalização dos Assistentes Sociais para atuar na mitigação das expressões da Questão Social e pelo reconhecimento de seu papel, há muito distante do mero assistencialismo. É necessário que o Assistente Social possua um profundo conhecimento das bases teórico-metodológicas nas quais a profissão se baseia e de sua práxis, o que, de fato, somente é possível se obter em cursos de qualidade, que considerem a formação integral do profissional da área.

Não obstante, certo é que a educação a distância é uma realidade no Brasil e cresce em ritmo alargado e o Serviço Social é um curso que tem um número expressivo de estudantes matriculados nessa modalidade de ensino. Tendo em conta a pandemia da COVID-19 que assolou o mundo no último ano, a tendência de crescimento de tais cursos é ainda maior. Faz-se necessário, portanto, ampliar os mecanismos de controle e aferição da qualidade de sua oferta para evitar que seja simples objeto de mercantilização e que, embora possa operacionalizar-se por meio da prestação de serviços educacionais, por parte de instituições privadas, atenda ao seu fim precípua. O papel das entidades representativas da categoria – CFESS, CRESS, ABEPSS e ENESSO – é de fundamental importância, dando seguimento à sua histórica atuação em prol da profissão e da sociedade.

Nesse contexto, apesar de apresentarem posicionamento contrário à formação de Assistentes Sociais em cursos a distância, deve-se reconhecer que estes existem, e continuarão existindo. Não significa dizer que se deve abandonar a luta até então empreendida, mas lançar novos olhares sobre o tema que contemple, ademais do posicionamento crítico e contrário da categoria sobre os mesmos, formas de assegurar que os alunos atualmente matriculados nesses cursos tenham assegurada uma educação de qualidade, consoante às DCNs.

Por fim, no esforço de oferecer resposta à pergunta que norteou o desenvolvimento desta pesquisa, acredita-se que, da forma como tem sido apresentado, o posicionamento

contrário das entidades representativas do Serviço Social sobre a oferta de cursos a distância para a formação de Assistentes Sociais pouco contribui para que alunos matriculados em cursos nessa modalidade de ensino recebam uma educação de qualidade, na medida em que não se observa, por parte da categoria, a proposição e a implementação de ações concretas nesse sentido, voltadas aos cursos a distância já existentes e aos que virão a ser criados. Destarte, muito embora as ações até então empreendidas por essas entidades para externar seu posicionamento representem uma preocupação da categoria com a formação integral de profissionais aptos a lidarem com seu objeto de trabalho, considerando toda a sua complexidade, tem contribuído, muitas vezes, ainda que involuntariamente, para a discriminação daqueles que, por razões diversas, frequentaram cursos a distância.

Para tanto, acredita-se ser oportuno o estabelecimento de ações sinérgicas entre os órgãos reguladores da educação e os órgãos responsáveis pela fiscalização da profissão no Brasil, tendo o aluno como foco principal e fazendo-se aplicar os princípios fundamentais expressos no Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais, entre os quais o empenho na eliminação de todas as formas de preconceito e o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEPSS. Carta aberta aos/às estudantes de EaD no Brasil. ABEPSS, 2011. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/nota_abepss_editada.pdf.

ABEPSS. Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_201603311138166377210.pdf.

ABEPSS. Política Nacional de Estágio da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/pneabepss_maio2010_corrigida.pdf.

BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Qualidade na educação superior a distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos? Revista EaD em Foco, volume 8, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista/article/view/709>.

BORGES, Felipe A. Fernandes. A EaD no Brasil e o processo de democratização do acesso ao ensino superior: diálogos possíveis. Revista EaD em Foco, volume 5, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista/article/view/283>.

BRASIL. CNE/CES. Resolução nº 15, de 13 de março de 2002. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/717/resolucao-cne-ces-n-15>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto do Conselho de Ministros nº 994, de 15 de maio de 1962. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-994-15-maio-1962-351749-norma-pe.html>.

BRASIL. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2494.htm.

BRASIL. Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2561.htm.

BRASIL. Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2890.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm.

BRASIL. Decreto nº 70.066, de 26 de janeiro de 1972. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1972-01-26;70066>.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.

BRASIL. Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1889.htm.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm.

BRASIL. Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13252.htm.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13252.htm.

BRASIL. Lei nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm.

BRASIL. MEC. Portaria nº 90, de 24 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-90-de-24-de-abril-de-2019-85342005>.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/maio-2017-pdf/66431-portaria-normativa-11-pdf/file>.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 18, de 15 de agosto de 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1963/portaria-normativa-n-18>.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 275, de 18 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56126031/do1-2018-12-20-portaria-n-275-de-18-de-dezembro-de-2018-56125835%C2%A0.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&Itemid=30192.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, nº 1, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771/28756>.

CFESS. Manifesto das entidades ABEPSS, ENESSO e CFESS em relação aos cursos de graduação a distância. CFESS, 2005. Disponível em: <http://www.cress-sc.org.br/doc/Microsoft%20Word%20-%20Manifesto%20das%20entidades%20ABEPSS.pdf>.

CFESS. Plano de lutas em defesa do trabalho e da formação e contra a precarização do ensino superior. CFESS, 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Plano-de-Lutas-atualizado-maio-2011.pdf>.

CFESS. Portaria nº 25, de 3 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/menu/local/regulamentacao-da-profissao>.

CFESS. Resolução nº 533, de 29 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Resolucao533.pdf>.

Conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e ENESSO. Manifesto de Entidades de Serviço Social contra cursos de graduação a distância para a formação de Assistentes Sociais. Conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e ENESSO, 2008. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/05_manifestograduacaodistancia_2008.pdf.

Conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e ENESSO. Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social – Volume 1 (Reedição). CFESS, 2015. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/incompatibilidadevolume1_2015-Site.pdf.

Conjunto CFESS-CRESS, ABEPSS e ENESSO. Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e Serviço Social – Volume 2. CFESS, 2014. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS_incompatibilidadevolume2_2014.pdf.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer nº 492/01. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2001/pces492_01.pdf.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 120, p. 609-639, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n120/02.pdf>.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

IKEDA, Ana Akemi; Veludo-de-Oliveira, Tânia Modesto. Serviços educacionais: uma análise de quatro abordagens de qualidade. Revista Organizações em contexto, Ano 1, nº 1, junho de 2005. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/view/1282>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 1996. Brasília, Inep, 1996. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 1997. Brasília, Inep, 1997. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 1998. Brasília, Inep, 1998. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 1999. Brasília, Inep, 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2000. Brasília, Inep, 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2001. Brasília, Inep, 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2002. Brasília, Inep, 2002. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2003. Brasília, Inep, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2004. Brasília, Inep, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2005. Brasília, Inep, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2006. Brasília, Inep, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2007. Brasília, Inep, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2008. Brasília, Inep, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2009. Brasília, Inep, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2010. Brasília, Inep, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2011. Brasília, Inep, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2012. Brasília, Inep, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2013. Brasília, Inep, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014. Brasília, Inep, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília, Inep, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília, Inep, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2017. Brasília, Inep, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2018. Brasília, Inep, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2019. Brasília, Inep, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade – Relatório Síntese da área de Serviço Social 2004. Brasília, Inep, 2004. Disponível em: <http://inep.gov.br/relatorios>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade – Relatório Síntese da área de Serviço Social 2007. Brasília, Inep, 2007. Disponível em: <http://inep.gov.br/relatorios>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade – Relatório Síntese da área de Serviço Social 2010. Brasília, Inep, 2010. Disponível em: <http://inep.gov.br/relatorios>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade – Relatório Síntese da área de Serviço Social 2013. Brasília, Inep, 2013. Disponível em: <http://inep.gov.br/relatorios>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade – Relatório Síntese da área de Serviço Social 2016. Brasília, Inep, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/relatorios>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Enade – Relatório Síntese da área de Serviço Social 2018. Brasília, Inep, 2018. Disponível em: <http://inep.gov.br/relatorios>.

LITTO, Fredric M. Aprendizagem a distância. Editora IMESP, São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.abed.org.br/documentos/as_interfaces_da_ead_prof_Litto.pdf.

LOPES, Maria Gracileide Alberto; VALLINA, Kátia; SASSAKI, Yoshiko. A mercantilização do ensino superior no contexto atual: considerações para o debate. Interfaces Científicas, volume 6, Aracaju, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/educacao/article/view/4249>.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARTINELLI, Maria Lúcia. Serviço Social: identidade e alienação. Editora Cortez, São Paulo, 2000.

MICHAELIS – Dicionário *on line*. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/>.

Moore, Michael e Greg Kearsley. Educação a distância: uma visão integrada. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

MORAIS, Vitor Guimarães; RIBEIRO, Jorge Luiz Lordêlo de Sales. A qualidade da educação superior brasileira. UFBA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29627>.

NEGRI, Fabiana Luiza. O Conselho Regional de Serviço Social e seu papel com a categoria. Boletim Eletrônico nº 49, CRESS 12ª Região, março de 2018. Disponível em: <http://cress-sc.org.br/2018/03/19/o-cress-e-seu-papel-com-a-categoria-be-no-49/>.

NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 1992.

OLIVEIRA, Marciely; SOARES, Marcos N. Análise do posicionamento das entidades representativas de Serviço Social sobre a formação de Assistentes Sociais em cursos de graduação a distância. Relatório de pesquisa, UnB, 2018.

PEREIRA, Larissa Dahmer. Expansão dos cursos de Serviço Social na modalidade de EAD: direito à educação ou discriminação educacional? Brasília, SER Social, v.14, n. 30, p. 28-46, 2012. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12825.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA – Dicionário de la lengua española. Disponível em: <https://dle.rae.es/>.

SAMPAIO, Helena. Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990. Documento de trabalho 8/91. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, USP, 1991. Disponível em: <https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>.

SANTOS, Cláudia Mônica. Os Instrumentos e Técnicas: mitos e dilemas na formação profissional do assistente social no Brasil. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=35442.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, ano I, nº I – Julho de 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>.

SILVA, Priscila Cristina. A formação em Serviço Social na modalidade a distância. Dissertação de mestrado em Serviço Social, PUC-SP, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19058>.

VILLAS BOAS, Patrícia Augusta Ferreira. A Política Educacional do Distrito Federal e o uso de Tecnologias no Apoio à Inclusão Escolar de Estudantes com Deficiência. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação, UnB, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15752/1/2014_PatriciaAugustaFerreiraVilasBoas.pdf.