

EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS AVALIATIVOS E REGULATÓRIOS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA CONSOLIDADOS PELO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

Ribeirão Preto – SP – ABRIL/2012

Edilson Carlos Caritá – Universidade de Ribeirão Preto – ecarita@unaerp.br

Neide Aparecida de Souza Lehfeld – Universidade de Ribeirão Preto – nlehfeld@unaerp.br

Manoel Henrique Cintra Gabarra – Universidade de Ribeirão Preto – hgabarra@gmail.com

Categoria: Estratégias e Políticas

Setor Educacional: Educação Universitária

**Classificação das Áreas de Pesquisa em EaD:
Formas de Assegurar a Qualidade**

Natureza: Relatório de Pesquisa

Classe: Investigação Científica

RESUMO

A educação a distância vem assumindo, cada vez mais, uma posição de destaque no cenário educacional da sociedade contemporânea. Para garantir a qualidade desse processo educacional, no Brasil, o governo instituiu diversas legislações pertinentes com várias regulamentações e normatizações para determinar quais instituições educacionais poderiam oferecer cursos nessa modalidade, bem como avaliá-los. O objetivo do trabalho é descrever historicamente a evolução dos processos avaliativos e regulatórios consolidados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade a distância, visando garantir a qualidade dessa modalidade de ensino. Trata-se de um estudo bibliográfico que apresenta a evolução histórica da legislação brasileira sobre a regulação, supervisão e avaliação da educação a distância no Brasil. A legislação e os seus respectivos instrumentais criados durante a última década, objetivando garantir referenciais de qualidade para os cursos de EAD implementados, ainda permitem uma interpretação subjetiva, apesar dos critérios ora estabelecidos. Assim, espera-se que continuem as discussões para torná-la mais eficiente e efetiva, considerando, principalmente, as diversidades regionais do País.

Palavras chave: Educação a Distância. Avaliação. Regulação. Educação Superior.

1 INTRODUÇÃO

A Educação a Distância (EAD) existe desde os tempos antigos, onde correspondências comunicando relatos científicos inauguraram esta modalidade de ensino. Inicialmente, os materiais didáticos impressos com exercícios e atividades eram enviados para o estudante através do correio. Em meados da década de 70, no século vinte, surgiram as primeiras Universidades Abertas com cursos à distância, que utilizavam material impresso, transmissão de conteúdo educacional por TV aberta e fitas de áudio e vídeo. A partir da década de 90, com o advento da Internet e do uso de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a educação a distância passou a mudar, sendo uma modalidade de ensino capaz de superar efetivamente a distância geográfica e a dificuldade de comunicação entre o aluno e o professor.

Dessa forma, a Educação a Distância tem se apresentado como ferramenta pedagógica capaz de disponibilizar conhecimentos a alunos e profissionais que não possuem acesso aos processos convencionais de educação [1].

Trata-se de uma modalidade de ensino que vem assumindo, cada vez mais, uma posição de destaque no cenário educacional da sociedade contemporânea. Ao mesmo tempo, os recursos humanos e tecnológicos capazes de facilitar a aprendizagem precisam acompanhar essa transformação. É a concepção do processo educacional bidirecional, mediado por canais humanos e tecnológicos que viabilizam a interação entre educadores e educandos. Nesse processo, os sujeitos envolvidos têm sua comunicação arbitrada por recursos didáticos sistematicamente organizados, combinados e veiculados em diversas mídias que possam superar a distância física e auxiliar na construção do processo de aprendizagem. O que faz da EAD algo atrativo é a possibilidade do acesso, principalmente, pela oportunidade de ingresso de milhares de jovens na educação superior superando as limitações geográficas, mantendo-se em casa ou no local de trabalho, estudando a hora que quiser, onde quiser no horário e local que lhe for mais oportuno.

Para garantir a qualidade desse processo educacional, no Brasil, o governo instituiu diversas legislações pertinentes com diversas regulamentações e normatizações para determinar quais escolas poderiam oferecer cursos nessa modalidade, assim como para avaliá-los. Ressalta-se ainda que, na educação, a avaliação deve estar associada à qualidade do processo de ensino-aprendizagem

oferecido pela instituição de ensino e às condições de infraestrutura adequada, principalmente quando se fala desse tipo de modalidade de ensino.

O objetivo do trabalho é descrever historicamente a evolução dos processos avaliativos e regulatórios consolidados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade a distância, visando garantir a qualidade dessa modalidade de ensino.

2 LEGISLAÇÃO PERTINENTE À EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

O esforço para desenvolver um sistema de ensino a distância integrando meios eletrônicos e material impresso surgiu com a criação da então chamada Universidade do Ar, fruto de um compromisso eleitoral do Partido Trabalhista, em 1963. Porém, naquela ocasião, a imprensa, as universidades e até o Ministério da Educação e Ciências foram desfavoráveis ao empreendimento. Na sequência, em fevereiro de 1979, a Universidade de Brasília (UnB), através de um convênio com a Open University (UKOU) da Inglaterra, procedeu as primeiras iniciativas para ofertas cursos de primeiro grau em escala nacional, surgindo assim o Telecurso de Primeiro Grau, feito em parceria com a Fundação Roberto Marinho [2].

Conforme a ABED [3], durante muito tempo a EAD no Brasil foi rotulada como uma educação de menor qualidade, destinada aos que, por questões socioeconômicas, não tinham acesso ao ensino formal presencial. Os cursos desenvolvidos eram os que ensinavam, entre outros assuntos, conteúdos de corte e costura, taquigrafia, montagem e conserto de aparelhos eletrônicos, rádios e televisão.

Atualmente, a situação encontra-se bem diferente: há uma legislação que apoia a formação à distância e a certificação do aluno dos cursos de EAD autorizados passou a ter o mesmo valor que a dos cursos presenciais [2][3].

Evidencia-se que, no Brasil, o Ministério da Educação (MEC), através da Secretaria de Educação a Distância – SEED, criada oficialmente pelo Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996 foi, até 2011, o órgão que atuou como agente de inovação tecnológica nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e das técnicas de educação a distância aos métodos didático-pedagógicos, coordenando os primeiros processos regulatórios e avaliativos sobre essa modalidade de ensino.

A primeira legislação brasileira que fundamentou as bases legais para a modalidade a distância no País foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Essa Lei reservou um artigo para o ensino e a educação a distância, o qual normatiza o incentivo, o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada. A seguir, os Decretos 2.494/98 e 2.561/98 e a Portaria Ministerial 301 (7 de abril de 1998) complementaram essa normatização da LDB/1996 [4].

Posteriormente, no governo Lula, foi publicada a Portaria nº 4.059 [5], de 10 de dezembro de 2004 que dispõe sobre a permissão de oferta de disciplinas semipresenciais em até 20% da carga horária total dos cursos presenciais. A referida portaria caracteriza a modalidade semipresencial como quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota, ressaltando que as avaliações devem ser presenciais.

A Portaria nº 4.361 [6], publicada em de 29 de dezembro de 2004, regula os processos de credenciamento e reconhecimento de cursos na modalidade a distância, revogando a portaria ministerial 301/98. Estabelece que, além de documentos institucionais, são necessários: a proposta dos projetos pedagógicos dos cursos solicitados; a descrição da infraestrutura; a composição do corpo docente; tutoria; plataforma de educação a distância; metodologia; equipes multidisciplinares; parcerias e polos, além de outros elementos específicos para educação superior a distância. Em 2005, o Decreto 2.494/98 foi revogado pelo Decreto 5.622/05.

Nesse período, os instrumentos de avaliação ainda não eram claros quanto a infraestrutura mínima necessária e nem quais deveriam ser as características de um polo de EAD. Muitas IES credenciaram polos de cursos em EAD que eram constituídos apenas por salas, sem qualquer infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades de ensino.

O Decreto nº 5.622 [7], de 19 de dezembro 2005, foi elaborado para regulamentar o Artigo 80 da Lei nº 9.394 [4]. Esse documento especifica a educação a distância 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.

Através desse decreto, foram explicitadas com detalhes as exigências para credenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES) para oferta de cursos e programas na modalidade a distância.

Com o intuito de aprimorar o Decreto nº 5.622 [7], o Decreto nº 5.773 [8], de 09 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Na subseção V, expressa recomendações específicas para o credenciamento e oferta de educação a distância.

Um marco importante nesse contexto histórico sobre a regulação, supervisão e avaliação da educação a distância no Brasil, foi a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída pelo Decreto Nº 5.800 [9], de 8 de junho de 2006, que tem como objetivo o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, visando expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. Através da UAB, definiu-se que os polos de apoio presencial deveriam dispor de infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas, constituindo assim, referenciais mínimos de qualidade para a identificação de um polo para EAD.

Para complementar o Decreto nº 5.622 [7], foi publicada a Portaria Normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007 [10], que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Nesse documento foram ressaltadas as características de um polo, reforçando que os momentos presenciais obrigatórios, compreendendo avaliação, estágios, defesa de monografias ou prática em laboratório, devem ser realizados na sede da instituição ou nos polos de apoio presencial credenciados. Entretanto, essa portaria foi revogada.

Em 12 de dezembro de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.303 [11], alterando os dispositivos dos Decretos números 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que institui alterações nos processos de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Um elemento de destaque dessa

alteração é que os polos de apoio presencial devem receber avaliação *in loco* pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP/MEC.

Ressalta-se que, o pedido de ampliação da abrangência de atuação somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação *lato sensu*. Os pedidos de credenciamento para educação a distância que tenha por base cursos de pós-graduação *lato sensu* ficarão restritos a esse nível.

O sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação já referidos no sistema federal de educação superior sob a denominação de e-MEC, foi criado pela Portaria Normativa nº 40 [12], de 12 de dezembro de 2007.

Essa portaria, de tal forma abrangente, institui: a) o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores, que consolida disposições sobre indicadores de qualidade para os processos avaliativos; b) a formação do banco de docentes avaliadores (Basis) para todo o país; c) o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições.

Em razão da impossibilidade do governo continuar a realização de avaliação *in loco* de todos os polos implantados no país, resulta a Portaria nº 10 [13], de 02 de julho de 2009, que fixa critérios para dispensa dessa avaliação e dá outras providências, racionalizando ainda mais o trabalho operacional do INEP/MEC nesses processos avaliativos. Por exemplo: adoção da técnica de amostragem, consideração de avaliações satisfatórias expressas no conceito de Avaliação Institucional Externa – CI e no Índice Geral de Cursos - IGC, mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro).

3 INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) tem como uma de suas finalidades aferir a qualidade para a melhoria da educação superior. A avaliação entendida como um processo exige uma medida operacionalizada por instrumento que possibilita o registro de análises quantitativas e qualitativas em relação a uma qualidade padrão.

Para isso, até meados de 2011, a regulação, supervisão e avaliação para oferta de cursos e programas na modalidade a distância ocorria através de dois

instrumentos específicos, sendo um instrumento de Avaliação de Reconhecimento de Curso a Distância e outro de Avaliação de Autorização de Curso a Distância.

Através de Nota Técnica, o INEP/MEC, em 01 de junho de 2011, unificou os instrumentos de avaliação, deixando de dividir por ato autorizativo e modalidade com diferentes critérios de análise. Dessa forma, um único conjunto de critérios de análise passou a contemplar todos os atos a serem avaliados: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso. Esse documento foi intitulado “Instrumento de Avaliação de Curso de Graduação Bacharelado, Licenciatura e Tecnológico - Presencial e EAD (Autorização, Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento)”.

Atualmente, o documento vigente é o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância, publicado em fevereiro de 2012, objetivando critérios para garantir a qualidade dos cursos na modalidade a distância. De maneira geral, na maioria dos itens atribuem-se conceitos de 1 a 5, em ordem crescente de excelência, a cada um dos indicadores, segundo a descrição (critério): 1: Não Existente, 2: Insuficiente; 3: Suficiente; 4: Muito Bom / Muito Bem; 5: Excelente. Cada conceito atribuído deve ser contextualizado com base nos indicadores e descritos de forma abrangente e coerente [14].

A atribuição desses conceitos é feita exclusivamente em meio eletrônico, no sistema e-MEC e os itens do instrumento vigente que serão apresentados a seguir aplicam-se, obrigatoriamente, aos cursos a distância ou que incluem até 20% de disciplinas nessa modalidade. Busca-se com isso garantir que o ensino a distância tenha um mínimo de qualidade segundo os critérios estabelecidos.

Os itens específicos aos cursos a distância, considerando os critérios para atender ao conceito mínimo satisfatório (conceito 3), são mostrados no Quadro 1.

Quadro 1: Itens específicos à educação a distância no Instrumento de Avaliação.

1.13.	Atividades de Tutoria (atividades de tutorias previstas ou implantadas devem atender de maneira suficiente às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular);
1.15	Material didático institucional (o material didático deve permitir executar de maneira suficiente a formação definida no projeto pedagógico do curso, considerando os aspectos de abrangência, bibliografia, aprofundamento e coerência teórica);
1.16	Mecanismos de interação entre docentes, tutores e estudantes (esses mecanismos devem atender de maneira suficiente às propostas do curso);
2.3	Experiência do Coordenador do curso (o coordenador deve ter experiência

	em cursos a distância maior ou igual a 2 anos e menor que 3 anos);
2.6	Carga horária de coordenação do curso (quando a carga horária prevista/implantada para o coordenador do curso for maior ou igual a 15 horas e menor que 20 horas semanais dedicadas totalmente à coordenação);
2.13	Relação entre o número de docentes e o número de estudantes (quando a média entre o número de docentes do curso (equivalentes 40 h) e o número de vagas previstas/implantadas é de 1 docente para 141 a 150 vagas);
2.16	Titulação e formação do corpo de tutores do curso: (quando todos os tutores previstos/efetivos são graduados na área);
2.17	Experiência do corpo de tutores em educação a distância: (quando o percentual de tutores no curso previstos/efetivos que possui experiência mínima de 3 anos em cursos a distância é maior ou igual a 50% e menor que 60%);
2.18	Relação docentes e tutores – presenciais e a distância – por estudante (quando a relação entre o número de estudantes e o total de docentes mais tutores (presenciais e a distância) previstos/contratados é maior que 40 e menor ou igual a 50);
3.9	Laboratórios didáticos especializados - quantidade (na sede e nos pólos) (quando os laboratórios didáticos especializados implantados com respectivas normas de funcionamento, utilização e segurança atendem, de maneira suficiente, aos aspectos: quantidade de equipamentos adequada aos espaços físicos e vagas pretendidas/autorizadas);
3.10	Laboratórios didáticos especializados – qualidade (na sede e nos pólos) (quando os laboratórios especializados implantados com respectivas normas de funcionamento, utilização e segurança atendem, de maneira suficiente aos aspectos: adequação, acessibilidade, atualização de equipamentos e disponibilidade de insumos);
3.11	Laboratórios didáticos especializados – serviços (na sede e nos pólos) (quando os serviços dos laboratórios especializados implantados com respectivas normas de funcionamento, utilização e segurança atendem, de maneira suficiente aos aspectos: apoio técnico, manutenção de equipamentos e atendimento à comunidade);
3.12	Sistema de controle de produção e distribuição de material didático (logística) (quando o sistema de controle de produção e distribuição de material didático previsto/implantado é suficiente para atender à demanda real).

Fonte: BRASIL [14].

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto, a educação a distância passou por grande desenvolvimento na última década, principalmente pela evolução dos recursos tecnológicos que favoreceu sua expansão. Porém, esse crescimento, inicialmente desordenado, de oferta de cursos na modalidade a distância resultou em preocupante diversidade no nível de qualidade desses cursos. Atento a essa questão, o MEC buscou aprimorar

seu sistema de regulação, supervisão e avaliação através da elaboração de legislações específicas.

Os critérios de qualidade definidos pelo INEP/MEC para os instrumentos oficiais de avaliação então utilizados podem ser considerados um aspecto importante dessa preocupação com a qualidade. Mas, os mesmos também podem ser considerados um tanto abrangentes e sem um embasamento técnico-científico que os validem em sua plenitude já que seus resultados direcionam ações de gestão para as instituições educacionais e legais para o sistema de regulação do MEC.

O questionamento central, no que se refere ao processo de avaliação propriamente dito, é a subjetividade inerente aos critérios insuficiente (2), suficiente (3), bom (4) e excelente (5), presente na maioria dos indicadores do instrumento oficial de avaliação. A margem de interpretação subjetiva é preocupante, principalmente quando se considera que avaliadores têm como referência a própria experiência em suas instituições de origem e não em um referencial de qualidade estabelecido e parametrizado, isento de posições ideológicas.

Para sanar relativamente essa questão, as IES devem atentar para que os Projetos Pedagógicos Institucionais e de Cursos avaliados indiquem, clara e mensuradamente, os elementos que fundamentaram toda a definição de sua matriz curricular, métodos de ensino-aprendizagem e processos avaliativos mais concretos.

Outra possibilidade seria a criação de indicadores com critérios mais objetivos, isto é, baseados em parte, em elementos passíveis de serem mensuráveis objetivamente, para atribuição de conceitos 1 a 5, por exemplo, como acontece em alguns itens do formulário avaliativo onde a nota pode ser obtida por meio de somatória de pontos, atribuídos com base em critérios quantitativos.

Com a implementação, no sistema emec, de mais uma funcionalidade, a avaliação dos avaliadores pelas IES após a realização da avaliação *in loco*, o MEC poderá utilizar essas considerações dos gestores institucionais como insumos para atualizar os programas de capacitação dos avaliadores, aprimorando-o permanentemente com o objetivo de diminuir as dificuldades desse processo regulacional.

Vale salientar ainda, que é necessário que seja considerado o contexto regional onde está localizado o objeto de avaliação, pois como previsto na lei do SINAES, cada contexto implica em necessidades diversas e resulta em diferenças de várias magnitudes nos programas e currículo dos cursos daquela região.

Esses aspectos ainda merecem a continuidade, ampliação e aprofundamento de reflexão para que as avaliações sejam mais eficientes e possam considerar, de forma mais adequada, as diversidades regionais do país.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] BASTOS, M. A. R.; GUIMARÃES, E. M. P. Educação a distância na área da enfermagem: relato de uma experiência. Revista Latino-americana, v. 11, n. 5, set/out 2003.
- [2] LITTO, F. M.; FORMIGA, M. Educação a Distância: o estado da arte. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012, p. 443. v. 2.
- [3] ABED. Censo ead.br: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2010. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012, p. 192.
- [4] BRASIL. Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- [5] _____. Ministério da Educação. Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004. DOU de 13/12/2004, seção 1, p. 34.
- [6] _____. Ministério da Educação. Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004. DOU de 30/12/2004, seção 1, p. 66-67.
- [7] _____. Ministério da Educação. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.
- [8] _____. Ministério da Educação. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.
- [9] _____. Ministério da Educação. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.
- [10] _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007.
- [11] _____. Ministério da Educação. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.
- [12] _____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 40, de 29 de dezembro de 2010. DOU de 12/12/2007, p. 23-31
- [13] _____. Ministério da Educação. Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009. DOU de 03/07/2009, p. 17.
- [14] _____. Ministério da Educação. Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância. Brasília, fevereiro/2012.