

CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA EAD NO BRASIL¹

Ponta Grossa - PR - 04/2015

Antonella Carvalho de Oliveira – UTFPR – antonella_0611@hotmail.com

Sandra Regina Pietrobon – UTFPR – spietrobon@gmail.com

Pauline Balabuch de Goes – UTFPR – pauline7@ymail.com

Damaris Bertoldi Godoy Leite – UTFPR – damgodoy@hotmail.com

Edevaldo Rodrigues Carneiro – UTFPR – edevaldo@utfpr.edu.br

Antônio Carlos Frasson - UTFPR – ancafra@gmail.com

Classe: Investigação Científica (IC) Pesquisa
Setor Educacional: Educação Superior
Classificação da área de pesquisa: Sistemas e Instituições de EAD
Natureza do Trabalho: Relatório de Estudo Concluído

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar o contexto das políticas públicas da Educação a Distância (EAD) atualmente no Brasil. Para tanto, serão expostos os ritos regulatórios implantados pelo Ministério da Educação (MEC) e a legislação pertinente. Neste estudo aborda-se o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 que regulamenta o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996); o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 que 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; também o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, o qual altera dispositivos dos Decretos ora citados. As Portarias normativas 1/2007, 2/2007, 40/2007 e 10/2009 não foram exploradas devido ao seu caráter limitado. As discussões sobre a legislação se apoiam em autores da atualidade, bem como clássicos em educação, portanto, a pesquisa tem cunho bibliográfico. A conclusão aponta que, embora haja insuficiência de políticas educacionais para a EAD, torna-se evidente que a legislação atual atua como elemento balizador de qualidade para a oferta dos cursos nesta modalidade de ensino.

Palavras-chave: Educação a distância; políticas públicas; ritos regulatórios.

1. Introdução

A ideia de organizar este artigo surgiu no interior do grupo de estudos em Educação a Distância (EAD) do Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciência e Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Ponta Grossa. Congregam este grupo de estudos estudantes de pós-graduação de Mestrado e Doutorado e pesquisadores, com vistas a investigar sob uma epistemologia de prática reflexiva, os processos de formação de professores em EAD atualmente vigentes no Brasil.

O objetivo do trabalho é apresentar, de forma sucinta, o contexto das políticas públicas nas quais se insere a EAD em nosso país, nos dias de hoje. Conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), em seu artigo 80, a EAD é contemplada como uma modalidade de ensino, para o atendimento de programas de ensino, bem como à formação continuada em qualquer âmbito. Desde a promulgação desta Lei, outros decretos buscaram atender sua especificidade, todavia tendo como parâmetro a educação presencial, em especial para aprovação de cursos e programas a distância.

A EAD tem como diferencial desenvolver o ensino e o aprendizado por meio das tecnologias de informação e comunicação. Nesse sentido, pensar sobre o aluno que realiza sua formação na modalidade EAD, seu aprendizado, a metodologia mais adequada e sua avaliação são pontos importantes, os quais professores e gestores desses cursos necessitam refletir para programar sua ação.

Cortelazzo (2010) destaca os princípios educacionais indispensáveis no ensino à distância. Estes seriam a ação comunicativa, a colaboração, a acessibilidade e a equidade. No que se refere à *ação comunicativa* esta tem professores e alunos como interlocutores, sendo o aluno ativo no processo educativo. Já *a colaboração* requer que o aluno compartilhe suas experiências e saberes, com o intuito tanto de aprender quanto de colocar em ação suas habilidades e conhecimentos, numa comunicação mais aberta, então se sugere os fóruns em EAD para essa troca. De modo que *a acessibilidade* é algo a ser planejada e estruturada, para que os alunos tenham o acesso a materiais e serviços que deem suporte ao seu aprendizado. Por fim, *a equidade* está

relacionada a garantir as mesmas condições a todos os alunos, independente de sua origem social, econômica, política, entre outras; portanto, é um princípio ligado a uma educação democrática que requer a participação de todos. A concepção de que tipo de ensino se quer e que tipo de aluno se quer formar é ponto elencado pelos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior à distância (BRASIL, 2007).

Do ponto de vista metodológico e com o fim de atingir o objetivo geral, esta pesquisa apoiou-se no método dedutivo, pois consiste em um recurso metodológico em que a combinação de ideias em conotação interpretativa tem maior peso do que a experimentação de caso por caso (BARROS; LEHFELD, 2012). Em função da abordagem do problema a pesquisa é qualitativa, tendo em vista que se pretendem decodificar um complexo sistema de significados, reduzindo a distância entre dados e teoria, ação e contexto. Quanto aos procedimentos técnicos de investigação a pesquisa é bibliográfica, pois todo o arcabouço teórico empregado deriva de livros, teses e artigos publicados em periódicos.

2. Decreto 5.773 de 09 de maio de 2006 e ritos regulatórios

O artigo 80 da LDBEN/1996 dispõe que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, além da educação continuada; sendo que o Decreto 5.773/2006 regulamenta a EAD nos cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Educação.

Consoante à legislação educacional, a EAD é livre à iniciativa pública e privada, desde que se façam cumprir no mínimo três condições: cumprimento das normas gerais da educação nacional; autorização de funcionamento e **avaliação de qualidade pelo poder público** e capacidade de autofinanciamento (BRASIL, 1996, grifo nosso).

A avaliação de qualidade pelo poder público ou a avaliação institucional externa das instituições de ensino superior foi instituída no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A política deste governo assentou-se em três pilares: avaliação, autonomia universitária e melhoria de ensino.

Para quem estuda a história da educação brasileira, parece claro que por pedido do Banco Mundial, o governo FHC divulgou o projeto (neoliberal) de reforma universitária. Nele eram contemplados: autonomia universitária, privatização da universidade pública e ausência de compromisso do Estado com o financiamento da educação.

Como o referido projeto visava à implantação das reformas e ajustes educacionais, foram criados: (I) O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), em substituição ao Provão; e, (II) O Programa de Gratificação e Estímulo à Docência com o propósito de melhoria do ensino.

No quesito político “avaliação das instituições”, o governo Luís Inácio Lula da Silva pouco diferiu do governo FHC, ao contrário, a Lei 10.861 de 14 de abril de 2004 institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), “mantendo a utilização de critérios burocráticos e meritocráticos e o ranqueamento dos cursos” (ZOCCOLI, 2009, p. 96).

O SINAES é composto pela tríade: (I) avaliação das instituições, (II) avaliação dos cursos, e (III) desempenho dos estudantes. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior e sua operacionalização é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada e administrada indiretamente pelo Ministério da Educação (MEC).

O SINAES avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos. Ele possui uma série de instrumentos complementares: auto avaliação, avaliação externa, ENADE, Avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País ((Em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>> Acesso em 6 março 2015).

O principal aspecto, por trás dos governos do PSDB e do PT, é a formulação de políticas públicas para a educação sob o esteio da política neoliberal, a qual se utiliza da avaliação para regular e induzir o sistema educacional, visando sua manutenção e hegemonia nas distintas instâncias sociais.

3. Decretos 5.622 de 19 de dezembro de 2005 e 6.303 de 12 e novembro de 2007

Em 19 de dezembro de 2005 é promulgado o Decreto 5.622, com força de política pública e com vistas ao fortalecimento e ampliação da EAD no Brasil, oportunizando para as demais organizações pesquisadoras ofertarem cursos *lato sensu* à distância, bem como normatizou o formato da avaliação de aprendizagem como presencial e com maior peso na composição final da nota do aluno (LIMA, 2011; RAMOS, 2012; PONTES, 2014).

Percebe-se a intenção do legislador de possibilitar as condições para que o país tenha políticas públicas de ensino à distância em todos os níveis e modalidades, apesar de, nesse momento, a Lei pecar pelo seu caráter sucinto, o que veio a ser corrigido, posteriormente, com a criação dos Decretos 5.773/2006 e 6.303/2007.

O Decreto nº 5.622/2005 salienta a importância de metodologia, gestão e avaliação peculiares em EAD, assim como a necessidade de momentos presenciais; fato este criticado por alguns estudiosos da área, pois julgam ser um contrassenso na dinâmica da EAD, além de evidenciar fraquezas na estrutura do próprio sistema.

§ 1º A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

- I - avaliações de estudantes;
- II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e
- IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (BRASIL, 2005, p. 1).

No artigo 3º, do Decreto 5.622/2005, destaca-se o §1º que relata que os cursos e programas a distância devem ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial. Este dispositivo coaduna-se com a LDBEN/1996, porém não abre brechas para aceleração no ensino, o que seria, na visão de muitos críticos, um grande diferencial nessa modalidade de ensino. Na opinião de outros teóricos, possibilitaria oportunidades para instituições pouco idôneas usarem desse

argumento para enriquecimentos desmedidos, independente da qualidade do ensino ofertado.

O Decreto 5.622/2005, em seu artigo 4º, destaca que a avaliação do desempenho do aluno para fins de promoção, conclusão ou certificado se dá mediante o cumprimento de atividades programadas ou realização de exames presenciais, sendo que esse último prevalece sobre as demais formas de avaliação, o que parece não estar coerente com o que prediz a LDBEN/1996 quando aponta a necessidade de avaliação peculiar.

Peculiar significa que é próprio, inerente de alguém ou de alguma coisa, que constitui o atributo de alguém ou alguma coisa; entretanto, na literatura pertinente a EAD não se encontram modalidades de avaliação diferenciadas, “peculiares” da empregada na educação presencial, o que sofre alteração é o suporte tecnológico. Na educação presencial, para o aluno realizar uma prova, utiliza-se da tecnologia caneta e papel, já na EAD uma prova tanto pode ser realizada no ambiente virtual como presencialmente, mas normalmente nos moldes da educação presencial.

Outro ponto, que parece não convergir com a LDBEN/1996 é o presente no artigo 20 §1º, do Decreto 5.622/2005. Este preconiza que cursos ou programas criados somente poderão ser ofertados nos limites de abrangência definida no ato de credenciamento da Instituição, ora, se o sistema de ensino ofertado é a Distância, onde ocorre a utilização de tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos, não parece razoável a necessidade de limitar o território geográfico dessa abrangência, já que um dos objetivos dessa metodologia de ensino é atingir comunidades que antes não tinham acesso a mesma, devido a dificuldades territoriais.

Em 2007, o Decreto 6.303/2007 abriu a possibilidade de oferta de cursos *stricto sensu* à distância (com ordenamento jurídico específico). Também realizou alterações dos artigos 5; 10; 17; 19; 24; 25; 34; 35; 36; 42; 44; 59; 60; 61 e 68; e revogação dos parágrafos 1º e 2º do artigo 59 do Decreto 5.773/2006, bem como trouxe alterações dos artigos 10; 12; 14; 15 e 25 e revogação do artigo 34 do Decreto 5.622/2005, enfatizando e enumerando o aperfeiçoamento dos processos de autorização e reconhecimento de cursos;

definindo o papel e da estrutura física mínima necessária para o funcionamento dos polos presenciais; e regulamentando a obrigatoriedade de encontros presenciais para avaliações, estágios, defesas de trabalhos, práticas em laboratórios, entre outras atividades (LIMA, 2010; LIMA, 2011; ORTH, 2012).

Portanto, foi através do Decreto 6.303/2007 que os polos de atendimento presencial foram citados e passaram a ter regulamentação no ordenamento jurídico educacional. Desta forma, abriu-se precedente para a realização de avaliação dos cursos, não somente em sua plataforma virtual, mas também nos polos mantidos pela IES.

Além de todo este ordenamento jurídico acerca da questão da EAD no Brasil, em 2006 o governo federal criou a Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto 5.800/2006, com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior, com a inclusão de 30% dos jovens, tendo como foco a formação de professores e gestores educacionais. Em 2007 foi complementada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, que trouxe uma série de programas que visavam consolidar e garantir as ações do governo com relação ao desenvolvimento educacional (MANZAN, 2013; ORTH, 2012).

Foi com o desenvolvimento das telecomunicações e com o advento da tecnologia e da globalização, que a EAD tornou-se modalidade estratégica para a expansão dos níveis de ensino e passou a ter uma oferta significativa no país. Oferta que está passando de forma perceptível de opção secundária à opção principal, sobretudo no ensino superior, formador profissional, o qual é evidentemente voltado ao mercado de trabalho. Mercado este que exige, cada vez mais, a formação profissional continuada, sem diferença de qualificação entre a modalidade presencial e a distância.

4. Considerações finais

Após estes primeiros passos em direção à legalidade da EAD, percebe-se a estagnação de quase uma década da discussão jurídica sobre a modalidade, fazendo do aguardo pela regulamentação e tratamento, de forma mais específica, quase uma utopia. Contudo, por tratar-se de nova legislação, a LDBEN/1996 necessitava de regulamentações, as quais foram tratadas superficialmente nos decretos 2.494/98 e 2.561/98. Decretos estes que foram

normatizados pelo MEC pela Portaria 301/98, a qual estabeleceu critérios de credenciamento às IES na modalidade EAD.

Todavia, revisitando a legislação, pode-se dizer que as leis, regulamentos, decretos e portarias, que regem a EAD no Brasil, encontram-se ainda em formação. Isto é perceptível devido às mudanças, revisões e aperfeiçoamentos constantes, haja vista a infundável tendência de atualização do panorama educativo, fazendo com que o sistema educacional faça um grande esforço para acompanhar esta realidade (ORTH, 2012; PONTES, 2014; RAMOS, 2012).

Embora constatado que há insuficiência de políticas educacionais para a EAD é inequívoco que a legislação atual, basicamente regulatória, opera como elemento balizador de qualidade para a oferta dos cursos nesta modalidade de ensino (assim como no ensino presencial). Há de se recordar que as políticas neoliberais regulatórias, aqui analisadas, visam, em áreas estratégicas, desconcentrar o poder de regulação do estado para o mercado. Assim, a educação está posta de forma a prover as necessidades do sistema, permitindo que o ciclo da política neoliberal se perpetue.

¹Apoio financeiro CAPES.

Referências

BARROS, A.; LEHFELD, N. A. de S. **Projeto de Pesquisa: Propostas Metodológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Federal nº. 9.394**, de 20.12.1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm.

_____. Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005. **Diário Oficial da União**. Ministério da Educação: Brasília, 2005.

_____. Decreto 5.773 de 09 de maio de 2006. **Diário Oficial da União**. Ministério da Educação: Brasília, 2006.

_____. Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância. **Diário Oficial da União**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância: Brasília, 2007.

____ Decreto 6.303 de 12 e novembro de 2007. **Diário Oficial da União**. Ministério da Educação: Brasília, 2007.

____ **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/> . Acesso em 06 março 2015.

CORTELAZZO, I. B. de C. **Prática pedagógica, aprendizagem e avaliação em Educação a Distância**. 2ª ed. Curitiba: IBPEX, 2010.

LIMA, D. da C. B. P.; FARIA, J. G. Avaliação institucional da EaD: reflexões e apontamentos. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. **Anais**. São Paulo: ANPAE/PUCSP/FACED/PPGE, 2011.

LIMA, M. C. A. de. EaD no Brasil - educação ou “engessamento” a distância? Algumas considerações sobre as políticas e as práticas oficiais de EaD no Brasil. **Educação e Fronteiras**, Dourados, MS, v. 3, n. 5, jan./jun. 2010.

MANZAN, A. P. A. L; et al. Educação a distância: aspectos históricos, legais e procedimentais. **Revista Encontro de Pesquisa em Educação**. Uberaba, v. 1, n.1, p. 23-37, 2013.

ORTH, M. A.; et al. Análise das políticas públicas de educação a distância no Brasil: um olhar sobre o ensino superior. In: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. **Anais**. 2012.

PONTES, R. E. da S.; GROSSI, M. G. R. Análise do impacto dos instrumentos legais de gerenciamento de projetos que regulamentam a EaD. In: Congresso Brasileiro de Ensino Superior à Distância. **Anais**. Florianópolis, 2014.

RAMOS, D. S. **A Expansão do Ensino Superior nos Governos Lula (2003-2010)**: Caracterização e Análise de suas Estratégias. 2012. 111f. Monografia (Bacharelado em Economia e Relações Internacionais). UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

ZOCCOLI, M. M. de S. **Educação Superior Brasileira: Política e Legislação**. Curitiba: IBPEX, 2009.