

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EAD

Kátia Cilene da Silva¹

Resumo: O presente estudo tem por tema as relações entre a política de expansão do ensino superior e a construção de um modelo de avaliação próprio para a educação a distância (EaD) no Brasil, estabelecendo seu foco principal na avaliação do ensino superior a distância. Tem por objetivo a mensuração das implicações da adoção de um modelo de avaliação próprio para o ensino superior a distância na expansão do ensino superior no Brasil; para tanto caracteriza-se por uma análise comparativa da evolução do ensino superior brasileiro na modalidade a distância com a modalidade presencial a partir de dados secundários como a oferta de cursos e vagas nas duas modalidades, desde 2005 (implantação da Universidade Aberta do Brasil – UAB) até os dias atuais, bem como de dados sobre a proposição de um modelo de avaliação próprio para o Ensino Superior a Distância; constitui-se como uma pesquisa qualitativa respaldada em dados quantitativos e utilizará como referencial teórico os dispositivos normativos legais, os instrumentos orientadores propostos pelos órgãos governamentais competentes e os dados sistematizados da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP) e da Secretaria de Educação a Distância (SEED).

Palavras-chave: expansão do ensino superior; ensino superior a distância; avaliação do ensino superior a distância.

Introdução

Entre 2004 e 2007, a quantidade de instituições autorizadas pelo Ministério da Educação (MEC) a oferecer cursos Superiores na modalidade a distância cresceu 54,8%, aumentando de 10 para 349 entre 2000 e 2006. A evolução do número de alunos foi ainda mais significativa, aumentando de 309.957 no primeiro ano do levantamento para 972.826 em 2007, alta de 213,8% (ABRAEAD, 2008).

Além dos investimentos da iniciativa privada, algumas ações da política de expansão de oferta do ensino superior no Brasil também têm sido de fundamental importância para o estímulo da EaD no Brasil, como o projeto da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que vem sendo implantado desde 2005 e tem o objetivo de interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior por meio da articulação com Instituições de Ensino Superior (IES) públicas já existentes.

Nesse contexto de crescimento acelerado, existe a preocupação com a qualidade, tanto que já foram criados instrumentos para avaliação de cursos/instituições para fins de credenciamento, porém ainda não estendidos à regulação com o objetivo de melhoria, ou seja, a avaliação das condições de oferta.

Neste sentido, surge a preocupação em investigar as políticas de expansão do Ensino Superior no Brasil e situar o papel da EaD, considerando os desafios para uma EaD de qualidade.

Essa problemática também se reflete de forma potencializada no Ensino Superior por já existir a tradição de avaliação dos cursos superiores, consolidada historicamente no Brasil. Existe a especulação de que pode existir dissonância entre os instrumentos de avaliação utilizados para credenciamento de cursos/instituições que ofertam ensino superior a distância, a proposta de um modelo para avaliação de EaD e as políticas de expansão da oferta do ensino superior no país.

¹ Professora da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, Doutoranda em Educação Matemática e Tecnológica pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, E-mail: katiacs@ufersa.edu.br

Neste contexto da problemática aqui posta, pode-se considerar que o tema da pesquisa “O papel da EaD na expansão do Ensino Superior no Brasil e os principais desafios para o estabelecimento de um modelo de avaliação.

Assim, buscando-se possíveis soluções para o problema, serão objetos deste estudo as políticas públicas de expansão do Ensino Superior na avaliação do ensino superior a distância no Brasil, verificando-se o surgimento dessa necessidade, sua evolução histórica e suas implicações na política de expansão de acesso ao ensino superior no país.

Nessa política de expansão da oferta do ensino superior no Brasil, a EaD pode assumir um importante papel, em função da possibilidade de ampliação das matrículas nessa modalidade de ensino. Porém, cabe destacar que, no Brasil, existem raros trabalhos na área de educação/avaliação que tratam do tema, pois grande parte da produção científica nessa área restringe-se à avaliação do processo de ensino-aprendizagem, ou do desempenho dos alunos na EaD, sem abordar os problemas de avaliação e/ou de regulação do sistema de ensino.

No entanto, a literatura sobre avaliação de IES e cursos no Brasil é extensa, consolidando-se uma tendência entre os autores de defender a ideia de que não se pode produzir instrumentos para avaliar a EaD como se esta fosse totalmente dissociada do ensino presencial, visto que os critérios de qualidade de ensino devem ser os mesmos sempre, apesar de existirem especificidades advindas das características de cada modalidade de ensino de avaliação para EaD.

Neste contexto, e aplicando-se as considerações apresentadas anteriormente à área proposta para este trabalho, justifica-se o presente estudo pela necessidade de identificar as possíveis relações entre a política de expansão e a construção de um modelo próprio.

2. Referencial teórico

O referencial teórico utilizado para análise será composto por levantamentos de dados publicados no Anuário Brasileiro Estatístico de Educação a Distância e no CENSO EAD.BR, pela legislação que regula a oferta da EaD no Brasil (decretos nº 5.773 e nº 5.622, Lei de Diretrizes e Bases - Lei nº 9.394, portaria nº. 4.361), bem como por documentos reguladores como as bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior, diretrizes curriculares para os cursos de graduação, Plano Nacional de Educação e Referenciais de qualidade para cursos a distância.

Segundo Lobo Neto (1998), as primeiras experiências precursoras do surgimento da EaD remontam a 1728. Em geral, estas experiências estão vinculadas às iniciativas de alguns professores nos EUA, com o ensino por correspondência. A institucionalização da EaD ocorreu em 1856, com a fundação da primeira escola de línguas por correspondência, em Berlim. Mas só no início do século XX ocorreu a consolidação e a expansão da educação a distância. Países e inúmeras instituições adotaram a EaD, através do ensino por correspondência.

No Brasil, a EaD tem-se tornado uma modalidade de ensino em franco processo de expansão e uso nas instituições públicas e privadas de Ensino Superior e também nas empresas educacionais. Ela não é uma modalidade de ensino nova, já que, desde 1923, com Edgard Roquette Pinto, criador da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, hoje rádio MEC, são conhecidas iniciativas voltadas para sua disseminação. Estas iniciativas, procurando novas tecnologias de comunicação que aproximassem a escola do público sem escola, utilizaram o rádio, com o Instituto Rádio Monitor em 1939; o correio, com o Instituto Universal Brasileiro em 1941 (Nunes, 1994); e mais, recentemente, o vídeo, a TV e o computador, com o Telecurso do 2o Grau e os programas: TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação - Proinfo, FUST, Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância - PAPED, programas estes da Secretaria de Educação a Distância - SEED.

2.1 - EAD

Alguns dos mais aceitos conceitos de EaD são:

É a modalidade de educação em que as atividades de ensino-aprendizagem são desenvolvidas majoritariamente (e em bom número de casos

exclusivamente) sem que alunos e professores estejam presentes no mesmo lugar à mesma hora (ABED, 2008).

... definição de EaD como um subsistema da Educação que se caracteriza pela separação física entre os atores do processo de aprendizagem numa relação de comunicação multi-direcional. A mediação pedagógica é exercida pelo facilitador pedagógico e pelo uso de diferentes tecnologias, na busca da aprendizagem como processo de construção de conhecimento a partir da reflexão crítica das experiências significativas (CARVALHO & STRUCHINER, 2000).

um sistema tecnológico de comunicação bidirecional que pode ser massivo e que substitui a interação pessoal na sala de aula entre professor e aluno como meio preferencial de ensino pela ação sistemática e conjunta de diversos recursos didáticos e o apoio de uma organização e tutoria que propiciam uma aprendizagem independente e flexível (Garcia Aretio apud RODRIGUES, 1998).

Atualmente, no cenário nacional brasileiro, assiste-se a uma crescente expansão de cursos a distância. Após o Decreto 5.622 de 19/12/2005, foi institucionalizada essa modalidade educativa que favorece a implementação de políticas educacionais, inclusive de formação profissional que privilegie a modalidade da EaD. Essa modalidade educacional tem sido uma alternativa de ensino/aprendizagem em um cenário marcado pelas dificuldades de acesso (distâncias geográficas) da população ao ensino formal e pelas altas taxas de defasagem de escolaridade.

O Decreto 5.622 estabelece alguns tópicos da política de garantia de qualidade ligados à modalidade de educação a distância que são os seguintes: a) a caracterização de EaD visando instruir os sistemas de ensino; b) o estabelecimento de preponderância da avaliação presencial dos estudantes em relação às avaliações feitas a distância; c) maior explicitação de critérios para o credenciamento no documento do plano de desenvolvimento institucional (PDI), principalmente em relação aos pólos descentralizados de atendimento ao estudante; d) mecanismos para coibir abusos, como a oferta desmesurada do número de vagas na educação superior, desvinculada da previsão de condições adequadas; e) permissão de estabelecimento de regime de colaboração e cooperação entre os Conselhos Estaduais e Conselho Nacional de Educação e diferentes esferas administrativas para: troca de informações; supervisão compartilhada; unificação de normas; padronização de procedimentos e articulação de agentes; f) previsão do atendimento de pessoa com deficiência; e, g) institucionalização de documento oficial com Referenciais de Qualidade para a educação a distância.

Neste contexto e de acordo com a legislação do Ministério da Educação, o Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância deve possuir os seguintes tópicos: a) concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; b) sistemas de comunicação; material didático; c) avaliação; d) equipe multidisciplinar; e) infra-estrutura de apoio; f) gestão acadêmico-administrativa; e, g) sustentabilidade financeira.

Dentre os principais tópicos listados pela legislação, pode-se destacar o material didático, visto que os programas de EaD devem conter uma proposta didática com maior conteúdo didático que as situações presenciais. Mas para que isso ocorra, é necessário um trabalho constante de um coordenador pedagógico (docente) que deve nortear as ações desde elaborar os fundamentos teóricos do projeto; selecionar e preparar todo o conteúdo curricular articulando os procedimentos e atividades; definir bibliografia, videografia, iconografia, audiografia, tanto básicas quanto complementares e elaborar o material didático.

Normalmente, o aluno de um curso a distância consiste em um adulto capaz de ser sujeito de seu próprio processo de aprendizagem. Para que esse processo ocorra, é necessário que o ambiente de ensino/aprendizagem proposto ofereça um excelente material apoio capaz de criar desafios cognitivos para os alunos, promovendo atividades significativas de aprendizagem.

Segundo os aspectos apresentados nos referenciais de qualidade apresentados em BRASIL (2003), pode-se identificar as principais características da EaD brasileira no contexto atual, a saber: a concepção de educação e de currículo no processo de ensino e aprendizagem, os sistemas de comunicação utilizados, o material didático fornecido, o sistema de avaliação e suas formas de implementação, as características da equipe multidisciplinar e as atribuições dos seus membros, a infra-estrutura de apoio disponibilizada nos pólos, a gestão acadêmico-administrativa e a sustentabilidade financeira dos cursos ofertados; apresentados como aspectos primordiais na construção dos projetos pedagógicos.

2.1.1 - Histórico da EaD no Brasil

Quando se consulta a literatura sobre EaD, verifica-se, no seu histórico, que ela possui uma longa tradição, existindo várias gerações de acordo com os recursos tecnológicos utilizados em cada época. Cada geração apresenta características próprias, a saber: a) primeira geração - utilizou o material impresso como forma de desenvolver os conteúdos e manter a comunicação com os alunos; b) segunda geração - utilizou materiais de áudio e vídeo, favorecendo a comunicação síncrona; c) terceira geração - permitiu contatar pessoas em espaços e tempos diferentes por meio da comunicação assíncrona, mantendo os recursos para utilização da comunicação síncrona.

Assim, à medida que um novo recurso tecnológico se insere no campo educacional, ele é incorporado pelas práticas educativas de modo a constituir as diferentes mediações pedagógicas a serem utilizadas na EaD. A atual geração influencia nas políticas e práticas a serem utilizadas, desde o gerenciamento do sistema de ensino até a produção dos materiais pedagógicos.

Visto que a EaD tem sido foco das atenções de diversos segmentos da sociedade, sendo utilizada como mecanismo tanto de formação como de atualização profissional, muitos são os conceitos apresentados, alguns formalmente fundamentados, outros direcionados para uma determinada aplicação.

2.1.2 - Legislação e referenciais

A partir da Portaria 4361/2004 que, embasada em leis e decretos anteriores, determina que todos os processos de credenciamento e credenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES) com relação à oferta de cursos de pós-graduação *latu sensu*, cursos superiores a distância, todos os seus protocolos e trâmites fiquem a cargo do Sistema de Acompanhamento de Processos das IES – SAPIENS/MEC. Este sistema, através da utilização de tecnologias da informação, possibilita a inserção de documentos na web e assim a interação entre as partes envolvidas, possibilitando o acompanhamento e controle dos processos.

O decreto 5622/2005 estabelece a EaD como modelo educacional, fixando suas organizações no modelo presencial. Apesar de desmistificar a EaD, determinando e autorizando diversos níveis de ensino – básico, médio, profissional, superior - ainda valoriza os momentos presenciais e suas avaliações de maior peso, se sobrepondo ao momento a distância. É preciso superar este preconceito, elaborando mecanismos que garantam a fidedignidade dos processos de avaliação e desempenho dos estudantes. Uma vez que a interação na construção do conhecimento, a rigor, ocorre da mesma maneira, seja presencial ou à distância.

Apesar de não ter um modelo padrão para EaD, é a partir do delineamento do perfil do estudante que será definido o modelo do curso. A flexibilidade e as várias possibilidades de pensar EaD convergem para um único foco – forma de pensar educação. Compreender educação como fundamentação para todo o resto do processo, independentemente de modelos.

O projeto político pedagógico deve ser claro ao descrever a sua opção epistemológica de educação, de ensino, pois é a partir disto que são traçadas as características específicas da modalidade à distância –

o que se pretende desenvolver, qual o perfil do estudante que se quer formar. Acima de tudo é necessário um comprometimento institucional que garanta o processo de formação do cidadão. A interação ancorada em um eficiente sistema tutorial – integração/interatividade entre professores/tutores/estudantes e um ambiente implementado pelas TIC's que atendam às necessidades dos estudantes e possibilitem a resolução de problemas eficazmente.

Numa tentativa de estabelecer critérios que avaliem qualitativamente os cursos de EaD foi criado, ainda sem efeito legal, um documento que norteia as iniciativas de EaD no Brasil. Estes critérios contemplam: aspectos pedagógicos, recursos humanos e infra-estrutura que devem estar explicitados no Projeto Político Pedagógico que se completam e se entrelaçam e se desdobram em especificamente em: a) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; b) Sistemas de comunicação; c) Material didático; d) Avaliação; e) Equipe multidisciplinar; f) Infra-estrutura de apoio; g) Gestão Acadêmico-Administrativa; e, h) Sustentabilidade financeira.

2.1.3 - Características do modelo brasileiro de EaD

Niskier (1999), apresenta o modelo de EaD vigente atualmente no Brasil, que é utilizado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), considerando a relação desse modelo com o uso da tecnologia computacional, pode-se classificá-lo como *blended learning*. Já Roca (2001), postula sobre as características dos cursos a distância no país, identificando convergências e divergências com os modelos formalmente conhecidos de EaD.

O *blended learning* afigura-se como um processo equilibrado de utilização da aprendizagem presencial (mediatizada ou não) e on-line, combinando as potencialidades de ambas, como apresentados em Voos (2003).

Criado em 2005, pelo Ministério da Educação, o projeto da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como principal objetivo articular e integrar

“um sistema nacional de educação superior a distância, em caráter experimental, visando sistematizar as ações, programas, projetos, atividades pertencentes às políticas públicas voltadas para a ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil” (ZUIN, 2006, p. 935).

A UAB foi criada para a articulação e integração experimental de um sistema nacional de educação superior. Esse sistema é formado por instituições públicas de ensino superior em articulação e integração com o conjunto de polos municipais de apoio presencial, os quais levarão o ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros que não têm oferta ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos. O polo municipal de apoio presencial é um espaço físico para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas de cursos a distância, organizada com o concurso de diversas instituições, bem como com o apoio dos governos municipais e estaduais.

O sistema UAB é um projeto construído pelo MEC e ANDIFES, no âmbito do fórum das Estatais pela Educação, a fim de ofertar cursos e programa de educação superior, em parceria com Instituições Públicas Federais, por meio de consórcios com municípios e estados da Federação. Visa a inclusão social, possibilitando o acesso gratuito ao ensino superior, pela vertente da alfabetização digital, utilizando o ensino *online*, que exige competências específicas por parte do aluno, as quais são desenvolvidas em disciplinas específicas para tal.

Através da Educação Aberta, surgem possibilidades de educação para pessoas que não as possuíam antes, pois flexibiliza o requisito de tempo para estudar, com uma filosofia centrada no aluno, exigindo deste um perfil de maior autonomia e responsabilidade pela sua própria formação.

Por ser um programa educacional que se utiliza da EaD, reconhece a importância da coerência entre currículo e estratégias pedagógicas, utilizadas pelos diversos atores responsáveis pelas atividades docentes, na formação acadêmica .

Alguns aspectos desse modelo devem ser identificados para que se possa caracterizá-lo, a saber: planejamento, ensino, avaliação e formação docente.

2.2. Expansão do Ensino Superior e participação da EaD

O atual contexto de desregulamentação e de desacionamento do estado do bem-estar social influenciou para que as IES públicas não acompanhassem o crescimento das demandas sociais por serviços de educação e formação profissional, um vez que as IES privadas respondem por mais de 77,11% do número das IES (Trigueiro, 2000). As políticas de ajuste econômico e de contenção de despesas afetaram o crescimento das IES públicas, ocasionando este déficit educacional.

Devido à histórica ampliação do quadro de exclusão educacional no ensino universitário, apenas 11% da população com idade escolar, entre 19 e 24 anos, que estão cursando a universidade são beneficiados com os serviços prestados pelas IES.

Segundo Schmidt, esta taxa de escolarizáveis pelo ensino superior: "... põe o Brasil muito abaixo de países como Estados Unidos, França, Coreia, Japão, Argentina, México, Uruguai, entre outros." (Schmidt et al., 2000, p.244).

As reformas educacionais têm pressionado as IES públicas através da exigência de expansão de matrículas, redução da duração na carga horária de diversos cursos, criação de cursos noturnos e estabelecimento de redes e consórcios de EaD. Contraditoriamente, não se expandem os horizontes para realização de concursos públicos, há congelamento de salários e estímulo à venda de serviços, consultorias e cursos, demarcando uma forma de autonomia limitada (Shiroma et al., 2000).

2.3. Avaliação/regulação do Ensino Superior a distância

No que se refere à avaliação da oferta de cursos na modalidade a distância, o Inep/MEC dispõe de novos instrumentos de avaliação para a educação superior a distância, os quais permitem aos institutos fazer o credenciamento de instituições para a oferta dessa modalidade de ensino e de polos de apoio presencial, além de autorizar cursos. Os instrumentos de avaliação foram desenvolvidos a partir dos referenciais de qualidade determinados pela SEED, sendo estabelecidos critérios para avaliar desde a gestão dos cursos até a formação dos professores e instalações físicas das instituições.

Os instrumentos de avaliação foram homologados pelas portarias nº 1.047, nº 1.050 e nº 1.051 de 2007, que estabelecem um conjunto de regras sistêmicas que devem ser obedecidas para o credenciamento de cursos e/ou instituições para oferta de educação a distância, porém não há ainda a utilização destes ou outros instrumentos em um processo de regulação para a melhoria, através da avaliação de condições de ensino, por exemplo.

3. Procedimentos metodológicos

O delineamento metodológico do presente trabalho de investigação caracteriza-se por uma análise comparativa da evolução do ensino superior brasileiro na modalidade a distância com a modalidade presencial a partir de dados secundários como a oferta de cursos e vagas nas duas modalidades, desde 2005 até os dias atuais, bem como de dados sobre a proposição de um modelo de avaliação próprio para o Ensino Superior a Distância; constitui-se como uma pesquisa qualitativa respaldada em dados quantitativos, a partir de análise documental, de entrevistas com os participantes da concepção do modelo próprio de avaliação da EaD e do tratamento estatístico de dados da oferta do Ensino Superior no Brasil.

O presente estudo visa situar as políticas de expansão do Ensino Superior no Brasil do período mais recente, a partir da implantação da UAB, situando o papel da EaD nesse contexto histórico.

3.1 – Materiais

a. Base empírica:

- Documentos sobre a política de expansão do Ensino Superior no Brasil;
- Documentos normativos da oferta de EaD;
- Documentos sobre as propostas de avaliação do Ensino Superior a Distância;
- Dados sobre a oferta de cursos e vagas no Ensino Superior a Distância;
- Dados sobre a oferta de cursos e vagas no Ensino Superior Presencial;
- Dados coletados em entrevistas com os participantes da concepção do modelo próprio para avaliação da EaD.

b. Fontes de referência

- Anuário Brasileiro Estatístico de Educação a Distância;
- Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior: Sistema nacional de avaliação da educação superior;
- Campus Computing Report.BR 2009: Computação e Tecnologia de Informação nas Instituições de Ensino Superior no Brasil;
- CENSO EAD.BR: Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil;
- Decreto nº 5.773, de 9 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;
- Decreto no. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no. 9.384, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
- Diretrizes curriculares para os cursos de graduação;
- Lei de Diretrizes e Bases. Lei nº 9.394, de vinte de dezembro de 1996;
- Plano Nacional de Educação;
- Portaria no. 4.361, de 29 de dezembro de 2004. Normatiza os processos de credenciamento de instituições de ensino superior para a oferta de cursos;
- Referenciais de qualidade para cursos a distância;
- SIEAD – Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para Educação a Distância e Polos de Apoio Presencial.

3.2 - Métodos

a. Etapas metodológicas:

- 1ª. Estudar as taxas de crescimento da oferta de ensino superior a distância no Brasil;
- 2ª. Estudar as taxas de crescimento da oferta de ensino superior presencial no Brasil;
- 3ª. Comparar a oferta do Ensino Superior na modalidade presencial com a modalidade a distância através da construção de indicadores;
- 4ª. Comparar a oferta do ensino superior na modalidade a distância com as metas de expansão do ensino superior no Brasil;
- 5ª. Estudar a proposta inicial de um modelo de avaliação próprio para o ensino superior na modalidade a distância e seus atores influentes;
- 6ª. Investigar as ideias e ideais que permearam a concepção do modelo próprio de avaliação da EaD;
- 7ª. Identificar os desafios para um Ensino Superior a Distância de qualidade.

4. A proposta do modelo de avaliação próprio para o ensino superior na modalidade a distância

Atualmente, no cenário nacional brasileiro, assiste-se a uma crescente expansão de cursos a distância. Após o Decreto 5.622 de 19/12/2005, foi institucionalizada essa modalidade educativa que favorece a implementação de políticas educacionais, inclusive de formação profissional que privilegie a modalidade da EaD. Essa modalidade educacional tem sido uma alternativa de ensino/aprendizagem em um cenário marcado pelas dificuldades de acesso (distâncias geográficas) da população ao ensino formal e pelas altas taxas de defasagem de escolaridade.

O Decreto 5.622 estabelece alguns tópicos da política de garantia de qualidade ligados à modalidade de educação a distância que são os seguintes: a) a caracterização de EaD visando instruir os sistemas de ensino; b) o estabelecimento de preponderância da avaliação presencial dos estudantes em relação às avaliações feitas a distância; c) maior explicitação de critérios para o credenciamento no documento do plano de desenvolvimento institucional (PDI), principalmente em relação aos polos descentralizados de atendimento ao estudante; d) mecanismos para coibir abusos, como a oferta desmesurada do número de vagas na educação superior, desvinculada da previsão de condições adequadas; e) permissão de estabelecimento de regime de colaboração e cooperação entre os Conselhos Estaduais e Conselho Nacional de Educação e diferentes esferas administrativas para: troca de informações; supervisão compartilhada; unificação de normas; padronização de procedimentos e articulação de agentes; f) previsão do atendimento de pessoa com deficiência; e, g) institucionalização de documento oficial com Referenciais de Qualidade para a educação a distância (Tabela 1).

Tabela 1: Itens componentes do modelo de avaliação

ÍTEMS AVALIADOS PARA AUTORIZAÇÃO DE CURSO DE EAD
Organização Didático-Pedagógica
Projeto do curso: aspectos gerais
Projeto do curso: formação
Materiais Educacionais
Interação em Educação a Distância
Avaliação em Educação a Distância, Avaliação do Corpo Docente/Tutoria e Avaliação dos Materiais Educacionais
Corpo Docente e Corpo de Tutores
Administração Acadêmica
Perfil dos docentes
Corpo de Tutores
Condições de trabalho
Instalações Físicas
Instalações gerais
Biblioteca
Requisitos Legais
Coerência dos conteúdos curriculares com as Diretrizes Curriculares Nacionais
Estágio supervisionado
Trabalho de Curso
Carga horária mínima e tempo mínimo de integralização
Disciplina optativa de Libras

Condições de acesso para portadores de necessidades especiais
 Condições que garantam a realização de atividades presenciais obrigatórias nos pólos de apoio presencial para os primeiros 50% do tempo de duração do curso

Fonte: gerada a partir dos dados coletados no portal SINAES disponível em <http://sinaes.mec.gov.br> e acessado em 02/02/2010

Neste contexto e de acordo com a legislação do Ministério da Educação, o Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância deve possuir os seguintes tópicos: a) concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; b) sistemas de comunicação; material didático; c) avaliação; d) equipe multidisciplinar; e) infra-estrutura de apoio; f) gestão acadêmico-administrativa; e, g) sustentabilidade financeira.

Dentre os principais tópicos listados pela legislação, pode-se destacar o material didático, visto que os programas de EaD devem conter uma proposta didática com maior conteúdo didático que as situações presenciais. Mas para que isso ocorra, é necessário um trabalho constante de um coordenador pedagógico (docente) que deve nortear as ações desde elaborar os fundamentos teóricos do projeto; selecionar e preparar todo o conteúdo curricular articulando os procedimentos e atividades; definir bibliografia, videografia, iconografia, audiografia, tanto básicas quanto complementares e elaborar o material didático.

Normalmente, o aluno de um curso a distância consiste em um adulto capaz de ser sujeito de seu próprio processo de aprendizagem. Para que esse processo ocorra, é necessário que o ambiente de ensino/aprendizagem proposto ofereça um excelente material apoio capaz de criar desafios cognitivos para os alunos, promovendo atividades significativas de aprendizagem.

Segundo os aspectos apresentados nos referenciais de qualidade apresentados em Brasil (2003), pode-se identificar as principais características da EaD brasileira no contexto atual, a saber: a concepção de educação e de currículo no processo de ensino e aprendizagem, os sistemas de comunicação utilizados, o material didático fornecido, o sistema de avaliação e suas formas de implementação, as características da equipe multidisciplinar e as atribuições dos seus membros, a infra-estrutura de apoio disponibilizada nos pólos, a gestão acadêmico-administrativa e a sustentabilidade financeira dos cursos ofertados; apresentados como aspectos primordiais na construção dos projetos pedagógicos.

5. Desafios para um Ensino Superior a distância de qualidade

Em 1998, o Decreto 2.494 afirmava que a falta de atendimento aos padrões de qualidade seria motivo de sanções às instituições de ensino. Tais "padrões de qualidade" seriam definidos em ato próprio de Ministro. Passados quase dez anos, o ato ministerial não foi elaborado e a função de estabelecer critérios de qualidade para a EaD foi cumprida, em 2003, pelo documento *Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância*, de Carmen Moreira de Castro Neves, diretora de Política de Educação a Distância do MEC. Esse documento serviu de base, recentemente, para a formulação de outro documento oficial, *Instrumento de Credenciamento Institucional para Oferta de Educação a Distância*, estabelecendo critérios a serem seguidos na avaliação dos cursos a distância, pelos especialistas indicados pelo Ministério.

No que se refere aos desafios da EaD estes podem acontecer em vários níveis: na viabilidade de algumas propostas pedagógicas, na elaboração dos materiais didáticos, na estruturação e execução da tutoria, na criação e organização da infraestrutura administrativa, na utilização dos meios de comunicação, na promoção e facilitação da interatividade, na divulgação e conquista do público-alvo, na aquisição da confiança dos alunos, no reconhecimento do público em geral. Mas talvez o maior dos desafios da EaD seja o de oferecer cursos de qualidade para uma população que, em sua grande maioria, se encontra ainda cheia de preconceitos contra a EaD. Esse preconceito é proveniente, na maior parte das vezes, da falta de conhecimento de como essa modalidade de ensino funciona. Assim, é preciso se ter muitos cuidados quando se planeja e se implementa um curso a

distância. É preciso se conhecer muito bem o público-alvo para quem se destina o curso, saber como construir um material atraente e de qualidade, como colocar em prática uma ação tutorial capaz de fazer com que o aluno não se sinta abandonado, saber como administrar a avaliação etc. Enfim, o desafio é oferecer uma educação de qualidade, o que não é um desafio específico da EaD, mas sim da educação de modo geral.

6. Considerações Finais

O objetivo geral deste estudo caracteriza-se por situar o papel da EaD nas políticas de expansão do Ensino Superior no Brasil e os desafios para uma EaD de qualidade. Visando alcançá-lo, foram estabelecidos como objetivos específicos: a) investigar o papel da EaD na implantação das políticas públicas de expansão do Ensino Superior no Brasil; b) analisar o modelo de avaliação proposto até o momento, à luz dos referenciais de qualidade; c) compreender as ideias e ideais que permearam a concepção do modelo de avaliação; d) discutir os principais desafios presentes para o estabelecimento de um modelo de avaliação para a EaD.

Ao longo do texto, sinalizamos indicadores que revelam a complexidade do sistema de educação superior brasileiro, destacando a participação da EaD como importante ferramenta para impulsionar a expansão da oferta.

Neste sentido, um aspecto de grande importância refere-se à avaliação/regulação dessa oferta, pois é preciso expandir as matrículas e, ao mesmo tempo, garantir a expansão com qualidade da educação, através da construção de um padrão de qualidade socialmente referenciada (entendido como espaço de inclusão e, ao mesmo tempo, de efetiva formação para todos, nos diferentes níveis e modalidades em que se estrutura a educação brasileira).

Porém, apesar da defesa de um padrão de qualidade, postula-se que não deva existir um modelo único, mas sim parâmetros que devem ser cumpridos para dar qualidade, visibilidade e credibilidade a essa modalidade de ensino no Brasil.

No que se refere à avaliação, visto que o importante é informar, trabalhar com as diferentes representações, interpretar as causalidades e pensar as estratégias de superação, é necessário que alguns fatores sejam levados em consideração como: a) repensar o papel da avaliação; b) valorizar a formação docente; c) Identificar os possíveis modelos de avaliação; d) a exigência da presencialidade; e) os altos índices de evasão; f) Causas e consequências da evasão; g) formação de avaliadores; h) operacionalização das avaliações; i) identificação dos casos de sucesso.

Os dados apresentados permitem-nos inferir que a EaD tem se tornado uma importante ferramenta para impulsionar a expansão da oferta do Ensino Superior no Brasil, porém que a busca de um modelo único talvez não seja a melhor solução para atender a diversidade brasileira. Pode-se então, optar pela adoção de parâmetros de qualidade, que permitam visibilidade e credibilidade aos cursos e/ou instituições credenciadas junto MEC, em detrimento da proposta atual de modelo de avaliação que prioriza aspectos técnicos. Surgindo como uma solução para garantir a expansão, mas a partir da consolidação de cursos e instituições.

Referências

ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância. **O que é educação a distância?** São Paulo: ABED, 2008. Disponível em <http://www2.abed.org.br> e acessado em 25/03/2008.

ABED. **Campus Computing Report.BR 2009: Computação e Tecnologia de Informação nas Instituições de Ensino Superior no Brasil.** São Paulo: Editora Pearson, 2009a.

ABED. **CENSO EAD.BR: Relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil.** São Paulo: Editora Pearson, 2009b.

ABRAEAD. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação a Distância.** 4. ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2008.

BRASIL. **Diretrizes curriculares para os cursos de graduação.** Brasília: MEC, 2001.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases. Lei nº 9.394, de vinte de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Diário Oficial da União: ed. Federal, Brasília, nº 248, 1996.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Superior. **Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior: Sistema nacional de avaliação da educação superior.** Brasília: agosto, 2003.

_____. Secretaria de Educação a Distância. **Referenciais de qualidade para cursos a distância.** Brasília, DF, 2003.

_____. Ministério da Educação. Portaria no. 4.361, de 29 de dezembro de 2004. Normatiza os processos de credenciamento de instituições de ensino superior para a oferta de cursos. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2004a.

_____. Decreto no. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no. 9.384, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2005. Cap. II, Art. 12.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 mai. 2006. Cap. II. Seção II. Subseção I.

_____. Portaria nº 1.047, de 7 de novembro de 2007. Aprova, em texto extrato, as diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de instituições de educação superior e seus pólos de apoio presencial, para a modalidade de educação a distância, nos termos do art. 6 inciso IV, do Decreto 5.773/2006. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 nov. 2007. Cap. II. Seção I. Subseção XI.

_____. Portaria nº 1.050, de 7 de novembro de 2007. Aprova, em extrato, os instrumentos de avaliação do INEP para credenciamento de instituições de educação superior e seus pólos de apoio presencial, para a oferta da modalidade de educação a distância. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 nov. 2007. Cap. II. Seção I. Subseção XII.

_____. Portaria nº 1.051, de 7 de novembro de 2007. Aprova, em extrato, o instrumento de avaliação do INE para autorização de curso superior na modalidade de educação a distância. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 nov. 2007. Cap. II. Seção I. Subseção XXI.

CARVALHO, M. A. P. de & STRUCHINER, M.. Um Ambiente Construtivista de Aprendizagem a Distância: Estudo da Interatividade, da Cooperação e da Autonomia em um Curso de Gestão Descentralizada de Recursos Humanos em Saúde. In: **X Congresso Internacional de Educação a Distância.** São Paulo: ABED, 2000.

- LOBO NETO, F. J. da S. **Educação a Distância: Regulamentação, Condições de Êxito e Perspectivas**. In: [http://www.prossiga.br/edistancia/Educacao a Distancia](http://www.prossiga.br/edistancia/Educacao%20a%20Distancia) - Biblioteca Virtual_arquivos/lobo1.htm , 1998.
- NISKIER, A.. **Educação à distância: a tecnologia da esperança. Políticas e estratégias para a implantação de um sistema nacional de educação aberta e à distância**. São Paulo: Loyola, 1999.
- NUNES, I. B. Noções de Educação a Distância, In: **Revista Educação a Distância, Brasília**. Instituto Nacional de Educação a Distância, rev. INED/UnB-CEAD, 03 (04/05) pp.07-25, Dez./93-Abr/94.
- ROCA, O. A autoformação e a formação a distância: As tecnologias da educação nos processos de aprendizagem. In: **Juana Maria Sancho (org). Para uma tecnologia educacional**. Porto Alegre, RS: ArtMed, 2001, p.183-207.
- RODRIGUES, R. S.. **Modelo de avaliação para cursos no ensino a distância: estrutura, aplicação e avaliação**. Florianópolis: UFSC, 1998. (Tese de Doutorado)
- SIEAD – Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para Educação a Distância e Pólos de Apoio Presencial.
- SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação / [INEP]. – 2. ed., ampl. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. 155 p.
- SCHMIDT, B. V.; OLIVEIRA, R.; ARAGON, V. A. **Entre Escombros e Alternativas: ensino superior na América Latina**. Brasília: Editora da UNB, 2000.
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. & EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A Ed., 2000.
- TRIGUEIRO, M. G. S. **O Ensino Superior Privado**. Brasília: Paralelo 15, São Paulo, Marco Zero, 2000.
- VOOS, Richard, “Blended-learning: What is it and where might it take us?” in **Perspectives in Quality Online Education**. Sloan Consortium: 2003, volume 2, issue1- February, 3-5.
- ZUIN, A. A. S. Educação a distância ou educação distante? O programa Universidade Aberta do Brasil, o tutor e o professor virtual. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 935-954, out. 2006.