

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA AO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: O TRIPLO PAPEL DA AVALIAÇÃO

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. – UCP

GT: Política de Educação Superior / n.11

Agência Financiadora: Sem Financiamento

INTRODUÇÃO

No início do governo Lula, foram realizados vários trabalhos procurando analisar as políticas públicas para a Educação Superior, vigentes no país. Um dos temas que vinha atraindo atenção, e críticas nas reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação (ANPED), se relacionava à proposta de uma crescente utilização da Educação a Distância (EAD) neste nível de ensino, principalmente na formação de professores para o ensino básico (Silva Júnior, 2002, Lima, 2003). A tônica das críticas se centrava na percepção de que, além de não poder substituir a interação professor-aluno, inerente à educação presencial, a EAD seria uma das estratégias de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio para a mercantilização e privatização do ensino superior.

Em outro trabalho também realizado nesta época, mais voltado para uma análise comparativa das políticas públicas e da realidade da EAD na Educação Superior, constatou-se, com base em documentos do Ministério da Educação (MEC) e outros trabalhos especializados (Vianney et al, 2003, Maia, 2002) que:

1. Em relação à presença de cursos de graduação a distância, era preponderante a presença das licenciaturas para as primeiras séries iniciais com um número significativo de alunos (77% de um total de 84 723 alunos).
2. No que se refere às estratégias metodológicas adotadas nestes cursos, as estratégias tradicionais (1ª geração de EAD) eram as mais freqüentemente adotadas, apoiadas por espaços institucionais (pólos) estrategicamente localizados perto dos alunos, com o objetivo de proporcionar um espaço de aprendizagem seja via digital..
3. Era preponderante a presença de universidades públicas, entre as instituições de ensino superior (IES) credenciadas pelo MEC, e de consórcios ou redes em torno de um

projeto específico, como no caso do projeto Veredas em Minas Gerais e do Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ).

4. Os cursos de especialização ainda não estavam totalmente cadastrados, não se podendo ter uma idéia precisa do espaço por eles ocupado nas instituições.

5. Foi também possível verificar que um grande número de IES já pertencia a alguma rede e, em alguns casos, a mais de uma como, por exemplo, a Universidade Federal Fluminense que participa da UNIREDE e do Cederj.

6. Não se dispunha de dados para avaliar se as instituições de educação superior já estavam oferecendo disciplinas a distância, de acordo com a Portaria 2.253/2001 do MEC (vigente na época), que autorizava a oferta de até 20% da carga horária dos cursos presenciais de graduação em cursos a distância. Algumas notícias, de fontes informais, davam conta de que este espaço estava sendo utilizado, principalmente, pelas instituições particulares em disciplinas *on line* com alta concentração de alunos em dependência e também para a oferta de disciplinas do ciclo inicial, obrigatórias para todos os alunos de determinadas áreas, permitindo atender a um maior número de alunos sem a necessária multiplicação de salas físicas.

7. Analisando as sucessivas regulamentações relacionadas direta ou indiretamente à EAD e as políticas de inserção institucional desta modalidade de ensino nas universidades consolidadas, estudadas no decurso da investigação, concluiu-se que a marginalização da EAD, como um sistema paralelo de ensino, vinha criando, até aquele momento, um mundo paralelo, subterrâneo, cada vez mais difícil de ser avaliado em termos de suas intencionalidades e impacto na educação.

No final do documento, foi ainda analisada a proposta de regulamentação da Educação a Distância (MEC.SESU, 2002) por uma comissão de especialistas que abordou os seguintes temas, entre outros: (a) abandono do duplo credenciamento; (b) credenciamento de parcerias; (c) manutenção dos momentos presenciais na avaliação dos alunos; e, (d) institucionalização da avaliação institucional.

Após três anos, nova oportunidade de discussão dos caminhos das políticas públicas para a Educação a Distância se apresenta tendo em vista que foi finalmente aprovada, em dezembro de 2005, a nova regulamentação da Educação a Distância. Além disso, o Projeto de Reforma Universitária ainda se encontra em plena fase de discussão.

Esta situação, indefinida em muitos aspectos, está demandando uma investigação sobre as questões que envolvem a educação à distância no momento e os desafios crescentes que elas representam para o sistema de Educação Superior como um todo. Não se nega a importância de discutir as intencionalidades de sua inserção no sistema de educação superior, mas defende-se a necessidade de refletir sobre as melhores estratégias para lidar com a realidade da inserção da EAD, que avança velozmente.

Para isso procurou-se delinear, inicialmente, os principais traços da “explosão” da EAD na Educação Superior Brasileira, nos últimos três anos, mapear as questões controversas que estão em pauta nos dados levantados e nas discussões em torno dos documentos legais já aprovados ou em vias de aprovação. Conclui-se com a proposta de que se estude como a atual sistemática de avaliação de cursos, programas e instituições de Educação Superior pode dar conta de algumas destas questões.

OS DESAFIOS DA EXPANSÃO ACELERADA DA EAD NO BRASIL

Para melhor analisar uma questão faz-se necessário ter uma idéia o mais clara possível de sua dimensão. No caso da Educação a Distância, este já é o primeiro desafio a ser enfrentado porque esta modalidade de ensino vinha sendo marginalizada até bem pouco tempo pelos órgãos oficiais e pelas próprias IES. É grande a carência de dados quantitativos e qualitativos sobre a presença da EAD no sistema de Educação Superior. Por esta razão, o primeiro item desta análise se inicia com a apreciação das fontes utilizadas para, só então, apresentar um conjunto de dados considerados significativos para o presente trabalho.

A carência de fontes e de dados oficiais

Foram adotadas, basicamente, três fontes de dados: o *Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância (ABRAEAD 2005)*, publicado pelo Instituto Monitor em 2005; os documentos disponibilizados pelo MEC em seu portal; e, os *sites* de uma amostra de IES indicadas nas duas fontes precedentes.

O Anuário pareceu ser, inicialmente, uma fonte de dados bastante completa na medida em que seu objetivo era, justamente, dar uma visão dos “números da educação a distância no Brasil”. Na realidade, o Anuário inclui, também, uma pesquisa sobre a

qualidade dos cursos e metodologia adotada. Responderam ao questionário, remetido entre janeiro e fevereiro de 2005, 62 instituições credenciadas oficialmente para ministrar cursos de EAD.

Entretanto, verificou-se que, apesar do esforço dos autores no sentido de reunir informações dispersas e preencher lacunas de informações mais atualizadas, muitas tabelas não puderam ser aproveitadas porque estavam organizadas segundo critérios que não atendiam os objetivos desta pesquisa. Destas tabelas só foram aproveitados os totais. Em outros casos, a descrição se restringia ao ano de 2004 e à amostra das instituições participantes da investigação, quando se precisava de dados do conjunto de IES e de séries estatísticas. Finalmente, é importante levar em consideração que o objetivo deste anuário era, claramente, demonstrar as potencialidades da Educação a Distância para gestores de instituições e não problematizar esta modalidade de ensino.

A segunda fonte de informações utilizada foi a dos dados do MEC. Trabalhamos com a Sinopse do Censo de 2004 e com dois documentos que continham a relação de IES credenciadas para ministrar cursos de graduação (MEC.SESU, 2006a) e de especialização (MEC.SESU, 2006b) a distância.

Na tentativa de verificar se existiam informações sobre o processo de oferecimento da modalidade semi-presencial em disciplinas das grades curriculares dos cursos presenciais (BRASIL.MEC,2004), não disponível nas duas primeiras fontes citadas, foram consultados *sites* de algumas das IES relacionadas pelo MEC .

Os resultados deste mapeamento, mesmo imprecisos e incompletos em alguns casos, já apontam vários desafios que merecem atenção.

Alguns dados iniciais para reflexão

Antes de entrar na análise da Educação Superior a Distância, é importante ter uma noção da grandeza dos números da EAD no Brasil e da diversidade de iniciativas no setor, como mostra a tabela apresentada pelo ABRAEAD - 2005, para o ano de 2004.

TABELA 1: ESTIMATIVA DO NÚMERO DE BRASILEIROS MATRICULADOS EM CURSOS DE EAD, EM 2004, EM INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS OFICIALMENTE E EM SEIS OUTRAS INSTITUIÇÕES QUE OFERECEM CURSOS DESTA TIPO.

		Nº DE
--	--	-------

FONTE	PROJETOS / CURSOS	ALUNOS
Instituições de ensino credenciadas oficialmente (ABRAEAD/2005)	EJA, Técnicos, Fundamental, Médio, Graduação, Pós-Graduação	309.957
Sebrae	Análise e planejamento financeiro, Iniciando um pequeno negocio, Aprender a aprender, Como vender mais e melhor	176.514
Fundação Roberto Marinho*	Telecurso 2000 (inclui projetos específicos como Tempo de Avançar, Tempo de Acelerar, Viva Educação, Avançar é preciso, Poronga e Telessalas)	393.442
Senai	Cursos profissionalizantes diversos	10.305
Senac	Administração, Comunicação e Artes, Imagem pessoal, Turismo e hospitalidade, Saúde, Informática e atividades correlatas.	37.973
Governo do Estado de São Paulo**	Ensino médio em rede. As coisas boas de nossa terra, Imagem fotográfica em sala de aula, Educar na sociedade da informação, Interaction Students, Aluno monitor, Números em ação, Trilha de letras	132.223
Fundação Telemar	Telemar Educação, Comunidades Virtuais de Aprendizagem	77.494
	TOTAL	1.137.908

Fonte: Sanchez, 2005, p. 18

* Média anual das fases do Telecurso 2000, até fevereiro de 2005

** Número referente a programas não-cumulativos com o número do item “ Ensino credenciado oficialmente”

Nela pode-se verificar que o objeto de estudo deste trabalho é apenas um recorte da primeira fonte indicada na tabela – instituições credenciadas oficialmente – na medida seu foco incidirá somente naquelas que oferecem cursos de graduação e pós-graduação. A presença da EAD nas instituições credenciadas para os demais níveis de ensino e nas iniciativas governamentais, como a do Estado de São Paulo, são exemplos de sua penetração em todo o sistema educacional. Outro exemplo desta penetração, em termos quantitativos, é o expressivo contingente de participantes dos programas de instituições vinculadas aos setores produtivos (224 mil participantes) e de organizações como a Fundação Roberto Marinho e Fundação Telemar (470 mil), sem contar o universo das universidades corporativas, que não está retratado na tabela.

Entretanto, se o número de alunos matriculados no ensino superior não era tão alto em 2004, o ritmo de credenciamento de instituições, de criação de cursos e o volume de vagas que está sendo pleiteado pela IES fazem prever que, muito cedo, poderão ser alcançadas cifras semelhantes no sistema de Educação Superior.

Na tabela a seguir, pode-se ter uma visão do ritmo de concessão de credenciamento dos diferentes tipos de IES para oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* a distância, tomando como base os registros do MEC.

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IES CREDENCIADAS PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA SEGUNDO TIPO DE INSTITUIÇÃO E ESFERA ADMINISTRATIVA

NÍVEL/ ANOS	UNIVERSIDADE		CEFET		CENTRO UNIVERSIT.		FACULDADE/ ASSOCIAÇÃO FACULD.		TOT
	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	
GRADUAÇÃO									
Até 2003	13	01			-		01		15
2004	09	09			03		06		27
2005	11	09			05		04		29
2006 (até março)	04	01			-		-		05
TOTAIS GRAD	37	20			08		11		76
PG LATO SENSU									
Até 2003	05	04	01		01		02		14
2004	01	04			03		05		13
2005	01	03			04		04		12
2006	-	-					--		---
TOTAIS PG	07	11	01		08		02		39
TOTAIS GERAIS	43⁽¹⁾	31	01		16		02		113

(1) Uma instituição aparece nas duas listas.

Fonte: MEC.SESU 2006a, MEC.SESU,2006b

Nela pode-se verificar a existência de 15 instituições credenciadas para ministrar cursos de graduação até 2003. Somente em 2004, foram concedidos 27 novos credenciamentos e este ritmo acelerado vem se mantendo. Ainda prevalecem os cursos de formação de professores para educação básica, principalmente nas universidades públicas, mas outros cursos de graduação começam a ser oferecidos, com um grande número de vagas como será visto mais adiante.

Quanto aos cursos de pós-graduação, não há registro de instituição credenciada para cursos de pós-graduação *stricto sensu* – mestrado e doutorado - e os credenciamentos para os cursos de pós-graduação *lato sensu* não representam, certamente, a realidade da oferta tendo em vista que, até recentemente, as instituições não reportavam a abertura destes cursos. O MEC realizou o cadastramento destes cursos, presenciais e a distância, em 2005, mas não foi encontrado nenhum registro de seus resultados. Para se ter uma idéia da falta de dados sobre esses cursos, basta ler a notícia publicada em junho de 2005 pelo Jornal da Educação do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação (IPAE), ao comentar a realização do referido cadastramento:

Segundo estimativas existem hoje no Brasil cerca de 30.000 cursos de especialização, veiculados por 2.100 instituições de ensino, empresas e outras entidades que oferecem cursos de pós-graduação *lato sensu*. (IPAE, 2005, não paginado)

Analisando mais detalhadamente as duas relações utilizadas na composição da tabela 2, verificou-se que elas incluíam, com exceção de duas IES, instituições diferentes. A partir da fusão destas listagens foi possível construir uma nova tabela que permitiu visualizar com mais clareza a evolução do espaço do público e do privado neste quadro.

TABELA 3: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE IES CREDENCIADAS PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA SEGUNDO ESFERA ADMINISTRATIVA

Anos	Público	Privado	Totais
Até 2003	20 ⁽¹⁾	08	28
Até 2004	30	37 ⁽¹⁾	67
Até 2005	42	66	108
Até 10/03/2006	46	67	113

(1) Destes totais foi retirada uma instituição que aparecia nas duas relações
Fonte: MEC acessado em 10/03 2006

Fica evidente, nesta tabela, a inversão da balança em relação à situação descrita em 2003, quando a presença de IES do setor público, na quase totalidade universidades, era de 71%. Em 2005 os pratos da balança se invertem e o setor privado passa a representar 59% das instituições credenciadas para EAD. Permanece, ainda, uma predominância das universidades públicas e privadas (74%) no conjunto das IES, como mostra a tabela 2, anteriormente apresentada.

Entretanto, o fato dessas instituições terem sido credenciadas não significa que estão oferecendo cursos. O passo seguinte foi buscar no ABRAEAD 2005 e no Censo de 2004, dados sobre a oferta de cursos, vagas oferecidas e novos ingressos mesmo que utilizando uma série histórica diferente (2000 a 2004).

TABELA 4: EVOLUÇÃO DA OFERTA DE CURSOS, VAGAS OFERECIDAS E INGRESSOS NO PERÍODO 2000 - 2004

ANOS	GRADUAÇÃO			PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU		
	CURSOS	VAGAS	INGR	CURSOS	VAGAS	INGR
2000	10	6.430	5.287	---	---	---
2001	14	6.856	6.618	---	---	---
2002	46	24.389	20.685	153	ND	ND
2003	52	23.025	14.233	222	ND	ND
2004/MEC	106	113.079	25.006	ND	ND	ND

ND: Dados não disponíveis

Fonte: Censo Educacional MEC/INEP – dados de 2000 a 2003 apud Sanchez, 2005, p.20

Censo Educacional MEC/INEP – dados de 2004

Um dos pontos que chamam mais atenção na tabela 4, em relação aos cursos de graduação, é um aumento vertiginoso de oferta de vagas a partir de 2002 e o decréscimo acentuado de ingressantes para preenchê-las. Este dado evidenciou a necessidade de analisar estes dados em cada IES, para detectar até que ponto esta tendência estava igualmente distribuída entre elas. Consultando os dados do Censo de 2004, foram selecionadas duas instituições do Estado do Ceará para ilustrar a diversidade das situações encontradas:

- Universidade Estadual do Ceará – oferece um curso de Formação de Professores da Educação Básica, com 161 vagas, 161 inscritos, 161 ingressos, 88 matriculados e 228 concluintes.
- Faculdade Integrada da Grande Fortaleza – oferece 6 cursos de formação de professores (Artes, Biologia, Física, Língua e Literatura, Matemática, Química), com 800 vagas cada um. Destes 6 cursos somente o Língua está funcionando, oferecendo 800 vagas, com 88 inscritos, 38 ingressos e nenhuma matrícula nem concluintes.

Na primeira instituição, a oferta de vagas é bastante condizente com o porte da instituição, mas é estranha a coincidência do número de vagas, inscritos e ingressos; falta-nos dados para entender melhor estes números. Em relação à segunda instituição, a oferta de 4800 vagas em 6 cursos, como está registrado, merece uma análise do processo de credenciamento da instituição para conhecer os critérios adotados para esta concessão.

O ABRAEAD 2005 também fornece dados importantes sobre as instituições com maior número de alunos de graduação a distância, dentre as que participaram da pesquisa relatada:

- Universidade de Santa Catarina – UDESC – 13.589 alunos
- Universidade Norte do Paraná – UNOPAR – 12.000
- Universidade do Tocantins – UNITINS – 9.500

No que se refere à pós-graduação *lato sensu*, como sempre, o que chama mais atenção é a falta de informações que permitam ter uma idéia de sua real amplitude. A Sinopse do Censo de 2004 somente disponibilizou dados referentes á graduação. Entre as instituições que detêm um grande número de alunos de pós-graduação *lato sensu* destaca-se a Universidade Castelo Branco com 17.500 alunos, segundo sua resposta ao questionário da pesquisa da ABRAEAD 2005.

Finalmente, faltava localizar dados que retratassem como as IES estavam aplicando a possibilidade de oferecer 20% das disciplinas de seus cursos presenciais, na modalidade semi-presencial. Nenhuma estatística oficial foi encontrada sobre o assunto. Foi necessário penetrar nos *sites* das instituições credenciadas, porque lá seria mais provável encontrar algum subsídio. Realmente, foi possível constatar que várias instituições estão aplicando esta medida, como mostram estes dois exemplos, trazidos como ilustração:

- UNISUL. - para 2006 ela está oferecendo um conjunto de 18 disciplinas nesta modalidade incluindo: Cálculo I, Filosofia Social e Ética, Leitura e Produção Textual, Metodologia Científica, Psicologia das Organizações, Comércio Eletrônico etc. (UNISUL, 2006)
- UNIVALI – oferece este ano 17 disciplinas desdobradas, algumas, em mais de uma turma, incluindo: Psicomotricidade, Comunicação Empresarial, Metodologia da Pesquisa Científica, Currículo, Avaliação Escolar, etc. (UNIVALI, 2006)

Nos *sites* os alunos recebem orientação sobre o funcionamento do curso, forma de inscrição, sistema de avaliação etc. Entretanto, é muito difícil ter um quadro mais preciso deste movimento nas instituições de ensino superior.

Comparando os dados analisados com a situação descrita na introdução do trabalho verifica-se que:

1. Preponderam ainda os cursos de licenciatura mas, nos dois últimos anos, foi vertiginoso o crescimento e a diversificação da oferta de cursos de graduação, muitos deles com elevado número de vagas.
2. Deixou de ser majoritária a presença das universidades públicas entre as instituições credenciadas pelo MEC; esta inversão da balança entre público e privado tende a se acentuar.
3. Permanece o problema da falta de dados oficiais confiáveis sobre EAD em todos os níveis mas esta lacuna é mais gritante ainda no que se refere aos cursos de especialização.
4. Não foi encontrado registro de instituições credenciadas para oferta de cursos de mestrado e doutorado.
5. As IES, após a regulamentação de 2004, estão expandindo a oferta de disciplinas semi-presenciais do currículo regular de seus cursos presenciais por meio de diversas estratégias de implantação das quais não se tem um conhecimento mais sistematizado.

OS DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO SOBRE EAD

Foi aprovada, em dezembro de 2005, a regulamentação da Educação a Distância (Brasil, 2005), nove anos após a Lei de Diretrizes e Bases e depois de três anos e meio de negociação da proposta de regulamentação divulgada em agosto de 2002. Esta regulamentação será o principal objeto desta parte do trabalho sem esquecer, entretanto que:

- Nem todas os atos legais anteriores foram tornados sem efeito, com a nova regulamentação.
- Encontra-se em processo de discussão a terceira versão o projeto de Reforma da Educação Superior, em um processo que também vem se arrastando há anos.
- Foi divulgado, em fevereiro de 2006, projeto de decreto que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino (Brasil-MEC, 2006) que, por

ser um projeto de decreto e não de lei, poderá servir de “ponte” para a lei maior, enquanto ela não é aprovada.

Ao comparar a proposta de regulamentação feita em 2002, o documento aprovado em 2005 e algumas análises feitas por especialistas da área, foram definidos cinco temas que merecem atenção neste trabalho: a manutenção do credenciamento específico para a modalidade de EAD; a abertura do leque de oferta de cursos e de novos tipos de instituições credenciáveis; a definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos; a manutenção dos momentos presenciais; e, a oferta de 20% de disciplinas na modalidade semi-presencial, nos cursos existentes.

A manutenção do credenciamento específico para a modalidade de EAD

A proposta de 2002 propunha o abandono do duplo credenciamento defendendo a idéia de que

toda e qualquer Instituição de Ensino Superior que já esteja credenciada para o ensino superior poderia credenciar-se, para a oferta de educação a distância, bastando para tanto que tal propósito esteja escrito e integrado a seu Plano de Desenvolvimento Institucional, devidamente aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (MEC/SESU, 2002,p.20)

Esta proposta não foi aceita na versão final do decreto, que prescreve ser competência do Ministério da Educação “promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior” (art. 10).

Os defensores do abandono do duplo credenciamento se baseiam na defesa da autonomia universitária argumentando que não pode ser feita uma diferença tão grande de tratamento somente para uma modalidade de ensino. Os que defendem o duplo credenciamento argumentam que a oferta de cursos a distância implica em um alto investimento, em equipamentos, que não se justifica para aquelas IES que queiram permanecer no modelo de ensino presencial.

Uma importante questão merece ser analisada, por gestores e profissionais envolvidos nessa modalidade de ensino: Qual o referente que vem sendo utilizado para a aprovação de uma instituição para ministrar cursos a distância? Bastam os critérios de qualidade que vêm sendo adotados pelo MEC? Quem avalia esses processos tem conhecimento da complexidade das variáveis que constituem um plano de educação a distância?

Não se pode esquecer que estes processos estão se multiplicando e criando uma rede de situações cada vez mais complexa.

Abertura do leque de oferta de cursos e de instituições credenciáveis

A nova regulamentação abre o leque de ofertas de cursos a distância em dois sentidos:

- Inclusão explícita da possibilidade de oferta de cursos de mestrado e doutorado desde que aprovados pela CAPES que deverá elaborar regulamentação específica para tal (Brasil.MEC, 2005, art. 25 parágrafo 2º) .
- Possibilidade de instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, de comprovada excelência e de relevante produção em pesquisa solicitarem credenciamento institucional para oferta de cursos de especialização, mestrado, doutorado e educação tecnológica de pós-graduação (idem, art 9, parágrafo único).

O conjunto de instituições e cursos se torna mais complexo e sobrecarrega ainda mais o sistema de avaliação. A inclusão de outras instituições foi motivada por iniciativas pioneiras de instituições que atendiam os requisitos de excelência indicados na nova regulamentação. Entretanto, como avaliar o que deve ser aceito ou não entre estas novas candidatas ao credenciamento?

Em relação aos cursos de mestrado e doutorado, grande tem sido o esforço da CAPES no sentido de frear o reconhecimento de cursos a distância realizados em universidades estrangeiras, falta um conjunto de critérios que lhe sirva de referência. Em relação aos cursos de especialização, o quadro ficará mais complicado com as parcerias que vem sendo firmadas entre universidades brasileiras e estrangeiras para cursos de especialização, como é o caso de muitos cursos de MBA. Este problema está intimamente ligado ao próximo tema.

Definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos

A definição desta territorialidade se encontra expressa em dois artigos que, de certa forma, se relacionam:

Art. 20. As instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de educação superior a distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de educação superior nesta modalidade, conforme o disposto no inciso I do art. 53 da Lei nº 9.394, de 1966.

¶ 1º Os cursos ou programas criados conforme o **caput** somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição. (Brasil, 2005)

Art. 26. As instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderão estabelecer vínculos para fazê-lo em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares (...) (idem)

O artigo 20 tem sido condenado veementemente pelos especialistas, consultores e gestores de instituições que oferecem cursos de EAD com a argumentação de que isto fere “o princípio mundial da EAD de nacionalização (e até mesmo internacionalização) dos cursos e programas” (Alves, 20060, não paginado).

Para entender melhor a questão procurou-se, no registro do Censo 2004 e em alguns *sites* de universidades pesquisadas, a indicação de pólos de educação a distância que ultrapassassem os limites de seu território geográfico, Chamou atenção, por exemplo, o grande número de pólos educacionais relacionado pela Universidade Santo Amaro, credenciada em 2005. A UNISA Digital, como se autodenomina, já possui 10 polos implantados em vários estados do Brasil, segundo informação colhida no *site* da instituição, e tem uma relação de 45 pólos em processo de implantação (UNISA, 2006). Sua rede de pólos abrange 10 estados do Brasil, incluindo São Paulo onde tem sua sede. É fácil imaginar os desafios que este tipo de organização representa para um processo de avaliação que pretenda manter a qualidade do ensino. A comissão vai visitar todos os pólos para avaliar a qualidade dos programas, dos tutores, conversar com os alunos? Como se processou o estabelecimento destes pólos, mediante parceria ou alocação de espaço? Por outro lado, o que esta “invasão” em relação aos outros estados representa em termos de políticas públicas, corresponde ao que vem sendo debatido em termos da “invasão de pacotes estrangeiros” no Brasil? Falando na “língua da globalização”, prevalece a lei do mercado ou devem existir políticas públicas de reserva e proteção deste mercado?

Manutenção dos momentos presenciais

A exigência de momentos presenciais em alguma parte do processo avaliativo da educação à distância, revelada como indispensável no projeto de 2002, é mantida e reforçada na regulamentação de 2005 (art 1º ¶ 1º), para decepção de muitos que acreditam ter a moderna EAD meios altamente confiáveis para avaliação dos alunos na regulamentação. Na realidade, esta exigência não se restringe à avaliação final e defesa de monografia ou trabalho de final de curso, mas, também, a estágios e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Muitos estudos ainda terão que ser realizados para que seja superado o preconceito de que a avaliação a distância não tem valor porque é mais sujeita a fraudes. Acompanhando experiências de qualidade em EAD, que utilizam uma eficiente rede de tutores, verifica-se que é possível acompanhar a elaboração destes trabalhos a distância. Entretanto do reconhecimento de experiências bem sucedidas à definição de políticas públicas para o setor como um todo, a distância é bastante grande.

A oferta de 20% de disciplinas na modalidade semi-presencial nos cursos existentes

Esta perspectiva não é contemplada na regulamentação aprovada em 2005. Logo, permanece o que está determinado na Portaria no 4.059 de 10 de dezembro de 2004 que, por sua vez, substituiu a primeira portaria sobre o assunto, baixada em 2001 (Brasil.MEC, 2001). É importante registrar as principais modificações introduzidas:

- Na primeira, as disciplinas podem utilizar no todo ou em parte o método não presencial enquanto na portaria de 2004 está claramente definida a modalidade semi-presencial.
- Pela portaria de 2001 as instituições deveriam oferecer as disciplinas, obrigatoriamente, nas duas modalidades de ensino para o aluno escolher; na portaria de 2004 esta obrigação desaparece.
- Em 2001 somente as universidades podiam criar estas disciplinas mediante comunicação ao MEC; as demais IES eram obrigadas a pedir autorização prévia. Esta distinção desaparece em 2004 permanecendo, somente, a necessidade de comunicação, para todas as IES.

Alguns dados institucionais foram apresentados no item anterior para mostrar que esta alternativa já está sendo utilizada por várias IES sem que se tenha uma idéia clara das estratégias que vêm sendo utilizadas para tal. Em um estudo realizado sobre o processo de inserção institucional da EAD em duas universidades do Rio de Janeiro, duas realidades completamente diferentes se apresentaram, no que se refere à introdução de disciplinas com apoio *online* em seus currículos. Na primeira, a iniciativa partiu de alguns professores que passaram a disponibilizar materiais e acompanhar a execução de exercícios *online*, levantando a questão, para a administração superior, de como gerenciar estas “inovações” do ponto de vista da legislação. Neste caso, a portaria de 2001 veio legitimar uma iniciativa já em andamento. Na segunda universidade, a EAD era tradicionalmente oferecida nos cursos de especialização e a instituição viu na “portaria dos 20%”, como é conhecida, a oportunidade de institucionalizar a EAD numa perspectiva, inclusive, de economia de recursos tendo em vista que já possuía a infra-estrutura montada para os cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Cada vez mais se tem a convicção de que esta inserção da EAD nos currículos de cursos presenciais deverá suscitar muitas questões não só pedagógicas mas, também, da ordem da gestão acadêmica, relações trabalhistas e mesmo institucionais, envolvendo a própria identidade da instituição.

Como se não bastassem os desafios que esta medida representa para o sistema de educação superior, já existem propostas de ampliação desse percentual. Em trabalho apresentado no XII Congresso Internacional da ABED, o professor Moran afirma que vale a pena discutir este limite imposto pelo MEC, com base em experiência que vem desenvolvendo na Faculdade do Sumaré, e pergunta:

Porque 20 e não 30 ou 50 a distância? As universidades poderiam flexibilizar seus currículos até chegar a uma carga que equilibrasse o presencial e o virtual, de acordo com cada área do conhecimento e situação específica. (Moran et al, 2005, p.1)

Várias questões aqui se colocam: O que o MEC tinha em mente quando abriu esta possibilidade em 2001? Que resposta dar a argumentos para aumentar ou diminuir este percentual? Que modelos de oferta de disciplinas semi-presenciais vem sendo adotados? Que modelos são válidos e devem ser incentivados? O MEC vem acompanhando e avaliando estas experiências? Qual vai ser o referente dos avaliadores?

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O TRIPLO PAPEL DA AVALIAÇÃO

No projeto de regulamentação de 2002, a importância da avaliação foi percebida nos seguintes termos: “Há que se considerar a importância da avaliação institucional, que deverá obedecer aos mesmos critérios e padrões fixados para os cursos presenciais, observadas as suas peculiaridades” (MEC.SESU, 2002, p.23). Esta proposta é definitivamente incorporada na regulamentação de 2005: “O sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância” (Brasil, 2005, art.16). Logo, é importante trazer os desafios da modalidade de EAD para a discussão do novo projeto que se propõe a definir diretrizes das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos por elas oferecidos (Brasil.MEC, 2006).

Ao fazer esta proposta tem-se em mente a seguinte concepção de avaliação, como ponto de partida. Ela é um

Acto pelo qual se formula um juízo de “valor” incidindo num objecto determinado (indivíduo, situação, acção, projecto, etc.) por meio de um confronto entre duas séries de dados postos em relação: - dados que são da ordem do facto em si e que dizem respeito ao objecto real a avaliar; - dados que são da ordem do ideal e que dizem respeito a expectativas, intenções ou a projectos que se aplicam ao mesmo objecto. (Hadj, 1994, p.31)

Isto significa que qualquer proposta de avaliação tem que levar em consideração estes dois âmbitos:

- Âmbito do referente – nele são definidas as características, por exemplo, do que deve ser um curso de EAD para um determinado modelo de proposta pedagógica (incluindo os critérios que o definem)
- Âmbito do referido – nele se procuram aspectos do funcionamento real do curso ou indicadores que dão conta das características procuradas (critérios de qualidade)

Logo, merece um estudo aprofundado: (a) a avaliação dos atuais critérios de qualidade utilizados pelo MEC no desempenho de suas funções de regulação, supervisão e avaliação; (b) a avaliação da quantidade e da qualidade dos dados disponíveis para permitir o desempenho destas funções; (c) uma definição de até onde é necessário regular o sistema sem asfixiá-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J.R.M. Os reflexos da nova regulamentação da educação a distância: estudo técnico sobre o decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Rio de Janeiro: IPAE, janeiro de 2006. Disponível em: www.ipae.com.br . Acessado em 1 de março de 2006.

BRASIL. Lei N. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília. 23 de dezembro de 1996.

BRASIL.MEC. Portaria nº 2253 de 18 de outubro de 2001. Diário Oficial da União de 19 de outubro de 2001.

BRASIL.MEC. Portaria nº 4059 de 10 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União de 13 de dezembro de 2004, seção 1, p.34.

BRASIL.MEC. Anteprojeto da Lei da Educação Superior. Publicado em 28/7/2005. Disponível em: www.mec.gov.br/reforma/Documentos/DOCUMENTOS/2005.8.2.21.4.pdf Acessado em 7 de fevereiro de 2006.

BRASIL.MEC. Projeto de Decreto. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília. Disponível em http://www.ipae.com.br/ET/16_b.pdf Acessado em 01 de março de 2006.

BRASIL. Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://portal.mec.br/seede/arquivo/pdf/dec_5622.pdf . Acessado em 14 de fevereiro de 2006.

HADJI, C. A avaliação, regras do jogo. Portugal: Porto Editora Ltda, 1994.

gerencial: experiência da FESP RJ. Caderno FESP-RJ. Rio de Janeiro: FESP-RJ, n. 1, novembro de 2001, p. 37 – 52.

IPAE. Cadastro dos cursos de especialização deverá ser divulgado em agosto. Jornal da Educação (*online*) Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Ano 11 nº 2554, 20 de junho de 2005. Disponível em: www.ipae.com.br . Acessado em 10 de fevereiro de 2006.

LIMA, K. R. de S. *Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo*. Texto apresentado no Gt 11 - Políticas da Educação Superior na 26ª reunião de ANPEd, realizada de 5 a 8 de outubro de 2003 . Poços de Caldas: ANPEd. Disponível em www.anped.org.br/26/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc Acessado em 07 de março de 2006.

MAIA, C. Guia Brasileiro de Educação à Distância. São Paulo: Editora Esfera, 2002.

MORAN, J.M., ARAUJO FILHO, M., SIDERICOUDES, O. A ampliação dos vinte por cento a distância: Estudo de caso da Faculdade Sumaré-SP. Trabalho apresentado no XII Congresso Internacional da Associação Brasileira de Educação a Distância, Florianópolis,

20/09/2005. Disponível em: www.abed.org.br/congresso2005/por/pdf/172tcc3.pdf . Acessado em: 12 de fevereiro de 2006-03-20.

MEC/INEP. Censo da Educação Superior: Sinopse da Educação Superior 2004. Disponível em www.inep.gov.br/download/superior/2004/Sinopse_2004_010206. Acessado em 12 de março de 2006.

MEC/SESU. Comissão Assessora para Educação Superior a Distância (Portaria 335/2002):Relatório. Brasília: SESU/MEC, agosto de 2002. Disponível em: www.icoletiva.com.br/relatorio_ead.rtf. Acessado em 07 de março de 2003.

MEC/SESU. IES credenciadas para Cursos Superiores – Graduação. Disponível em : <http://portal.mec.gov.br/sesu/index2.php?option=content&task=view&id=1&page=0&banco=> Acessado em: 10 de março de 2006 (a).

MEC/SESU. IES credenciadas para Cursos Superiores–Pós-graduação *Lato Sensu*. Disp. em <http://portal.mec.gov.br/sesu/index2.php?option=content&task=view&id=590&pop=1&page=0&banco=> . Acessado em: 10 de março de 2006 (b).

RONDELLI, E. As experiências das redes de universidades virtuais no Brasil. In: Carmem Maia. Guia Brasileiro de Educação à Distância. São Paulo: Editora Esfera, 2002, p. 27 – 32

SANCHEZ, F. (coordenador). *Anuário Brasileiro estatístico de Educação Aberta e a Distância*. ABRAEAD-2005. São Paulo: Instituto Monitor, 2005.

SILVA JUNIOR, J. dos R. *Reformas do Estado, da Educação Superior e as Políticas Públicas para Formação de professores à Distância: implicações políticas e teóricas*. Texto apresentado na 25ª reunião da ANPEd (versão disponibilizada diretamente pelo autor). Caxambu: ANPEd, setembro de 2002.

UNISA. Unisa Digital: Pólos. Disponível em : www.unisa.br/pls/prd/pw_ps_polo.sel_polo?codpag=3355 . Acessado em: 10 de março de 2006.

UNISUL. Unisul virtual: disciplinas a distância. Disponível em : www.unisul.br/index.pfn?codpagina=00540 . Acessado em : 10 de março de 2006.

UNIVALI. Univali virtual: Cursos em andamento–disciplinas semi-presenciais. Disponível em: www.teleduc.univali.br/pagina_inicial/cursos_all.php?&tipo_curso=A&cod_pasta=7 Acessado em: 10 de março de 2006.

VIANNEY, J., TORRES, P., SILVA, E. *A Universidade Virtual no Brasil: os números do ensino superior à distância no país em 2002*. Santa Catarina: UNISUL/IESALC, fevereiro de 2003. Disponível em www.virtual.unisul.br . Acessado em: 02 de março de 2003.