

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: O TERMO DE SANEAMENTO DE DEFICIÊNCIAS COMO INSTRUMENTO DE SUPERVISÃO E REGULAÇÃO

Curitiba – PR – maio 2011

Flávia Dias Ribeiro – FACINTER - fladias@terra.com.br

Marcio Mugnol – FACINTER - marciomugnol@yahoo.com.br

Educação Universitária

Sistemas e Instituições de EAD

Gerenciamento e Organização

Design Instrucional

Relatório de Pesquisa

Investigação Científica

RESUMO

A política pública para a Educação Superior no Brasil ganhou novos contornos com a aprovação da LDB 9394/96, que possibilitou a abertura do sistema e o uso intensivo de tecnologias na mediação pedagógica. A partir de então, o Ministério da Educação – MEC posicionou-se como órgão regulador e supervisor do sistema, criando as coordenadorias especiais e a Secretaria de Educação à Distância – SEED que, em 2008 iniciou um processo de supervisão das Instituições credenciadas para oferta de EAD. Utilizou-se de uma metodologia que compreendeu uma avaliação prévia e por amostragem das instituições, cursos e polos. Com base nos resultados, seguiu-se à elaboração e assinatura de um documento entre as IES e a SEED, chamado Termo de Saneamento de Deficiências (TSD) para ser cumprido pelas instituições no prazo de um ano. Considerando este contexto, tem-se como objetivo principal desse trabalho analisar essa política de supervisão, a partir da análise dos TSDs assinados por 8 IES privadas da região sul do país, buscando subsídios para discutir os motivos que levaram a SEED ao uso dessa estratégia, os objetivos, as implicações e os resultados alcançados.

Palavras chave: Educação Superior a Distância; Políticas Públicas; Termo de Saneamento de Deficiências.

1 - Breve histórico do processo de regulamentação da EAD

A Educação a distância foi consolidada no Brasil com a aprovação da LDB 9394/96. A partir dessa previsão legal, a modalidade de EAD se desenvolveu atendendo uma grande demanda reprimida por educação superior. Ganhou importância com o aumento progressivo do número de instituições credenciadas, cursos autorizados e alunos matriculados a partir de 1998.

O primeiro documento oficial, sem força de lei, sobre referenciais de qualidade em EAD data de 2003ⁱ, ou seja, cinco anos depois do primeiro credenciamento, realizado em 1998ⁱⁱ. O período posterior a 2005 se caracteriza pela grande expansão no número de alunos matriculados, pelo aumento de instituições credenciadas para oferta da modalidade e pela hegemonia do modelo que conjuga tele-aulas transmitidas via satélite associadas ao estudo de material didático, sistema de tutoria e polos de apoio presencial.

Em 10 de janeiro de 2007, aparece o primeiro instrumento mais específico de controle da expansão do sistema. A Portaria n. 2, dispendo sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior a distância, apresentando, como principal novidade, a regulamentação dos polos de apoio presencial.

Esta portaria foi revogada já em dezembro no mesmo ano e substituída por um conjunto de dispositivos que remodelaram o marco regulatório da EAD no Brasil. Tal conjunto compreende a Portaria MEC 1.050 que regulamenta três diferentes instrumentos de avaliação, a saber: Credenciamento de IES para EAD; Autorização de cursos em EAD; Credenciamento de Pólo de Apoio Presencial. O Decreto 6.303 que alterou substantivamente os Decretos 5.622 (regulamentação do artigo 80) e o 5.773 (regulamenta o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores). A Portaria 40, que redesenhou os procedimentos de regulação do Ministério. A partir deste momento, o MEC parece ter se dado conta de que os pólos, mantidos pelas IES credenciadas por meio de parcerias com terceiros na maior parte das vezes, se constituíam no ponto mais vulnerável da EAD, principalmente no modelo que se tornou hegemônico no Brasil.

A legislação de 2007 procurou, portanto, disciplinar a rede de polos de cada IES de forma muito mais minuciosa. A principal mudança foi a definição dos pólos como *parte integrante* da instituição, devendo ser avaliada formalmente pelo poder público. Os anos de 2007 e 2008 foram então caracterizados por um reposicionamento do Ministério da Educação, pela elaboração e homologação dos instrumentos de avaliação da EAD e por ações de supervisão, colocadas em prática a partir do segundo semestre de 2008ⁱⁱⁱ.

2 - A política de supervisão da EAD e o termo de saneamento de deficiências (TSD)

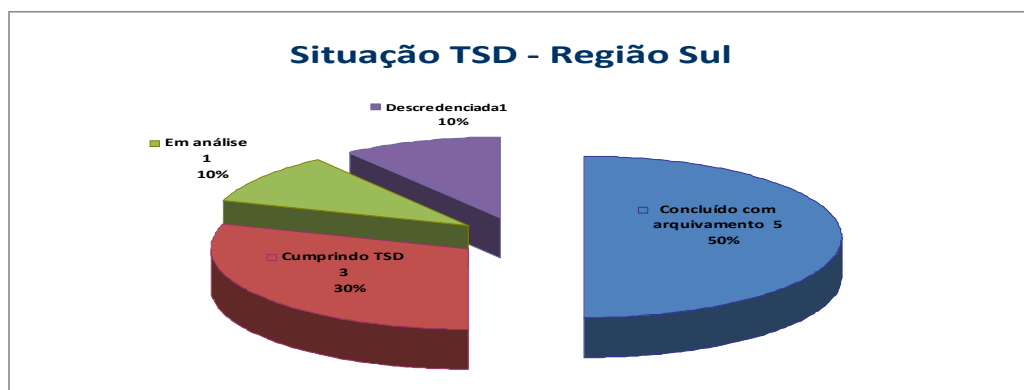
Em 2008, a SEED iniciou um trabalho de avaliação prévia, por amostragem, das Instituições de Ensino credenciadas para a EAD. O objetivo era fazer um diagnóstico das condições de oferta, validar práticas com resultados positivos e sanar deficiências que pudessem comprometer a qualidade do ensino. A preocupação básica era fazer com que os projetos dos cursos autorizados na modalidade a distância garantissem aos mais de 720 mil alunos matriculados as mesmas condições de ensino que as instituições ofertavam para os alunos de cursos presenciais.

Finalizado o diagnóstico, os dados levaram a SEED ajudaram a decidir pela avaliação total da EAD, seguindo uma metodologia que estabelecia ação direta e individualizada em cada uma das IES credenciadas. A metodologia empregada compreendia a assinatura de um documento entre cada IES e a SEED, documento este que ficou conhecido como Termo de Saneamento de Deficiências – TSD.

O processo de supervisão previsto no TSD compreendia visitas de acompanhamentos da equipe de supervisores da SEED à sede da IES e aos polos para verificação *in loco* das condições de ensino e o cumprimento das determinações previstas no TSD. Ao final do processo, uma visita de verificação final para certificar o cumprimento de todas as cláusulas do TSD era condição de liberação da IES para continuidade das atividades. No momento da assinatura do termo, algumas restrições eram impostas à IES até o cumprimento integral do TSD, com duração de um ano. Dentre as restrições, destacaram-se redução do número de vagas ofertadas e a não abertura de novos polos.

Para ilustrar mais detalhadamente a metodologia utilizada, discutir o conteúdo dos TSD e analisar pontos considerados mais relevantes pela SEED, selecionamos para análise documental, os 8 (oito) primeiros TSD assinados por Instituições situadas na Região Sul do País, onde se encontram as maiores e mais antigas instituições credenciadas. O primeiro desses TSD foi assinado em 2008 e enquanto estes foram sendo cumpridos, o processo de assinatura continuou com as demais IES. Após mais de dois anos, a supervisão continua em andamento.

O gráfico a seguir, apresenta a situação das instituições (CESUMAR, FACINTER, FAEL, FAPI, FATEC INTERNACIONAL, ULBRA, UNISUL, UNIVALI, UNIASSELVI e UNOPAR) em relação ao resultado do processo de supervisão e andamento dos trabalhos até o presente momento.



Fonte: SIEAD/ MEC (2011)

De um total de 10 (dez) instituições, observa-se 4 (quatro) com os trabalhos concluídos, com a publicação no Diário Oficial da União – DOU indicando o arquivamento do processo. Observa-se também 1 (uma) com TSD cumprido e aguardando publicação do arquivamento; outras 3 (três) em fase de cumprimento dos seus respectivos TSDs e, ainda, 1 (uma) sob análise e 1 (uma) descredenciada, totalizando-se 8 (oito) TSDs assinados.

De posse desses 8 documentos, buscou-se identificar elementos centrais e recorrentes nos TSDs, de modo a levantar subsídios para discutir o simbolismo presente nesse trabalho de supervisão, que tem por meta abranger todo o universo de instituições credenciadas para a modalidade. Desse modo, a intenção desse estudo é analisar a política de supervisão concretizada por meio de termos assinados entre um órgão público e instituições privadas de

ensino, identificar potencialidades e fragilidades, indicando como pontos de maior relevância aqueles mais recorrentes, apresentados com maior frequência nos documentos analisados.

3 - Temas mais recorrentes nos TSD analisados

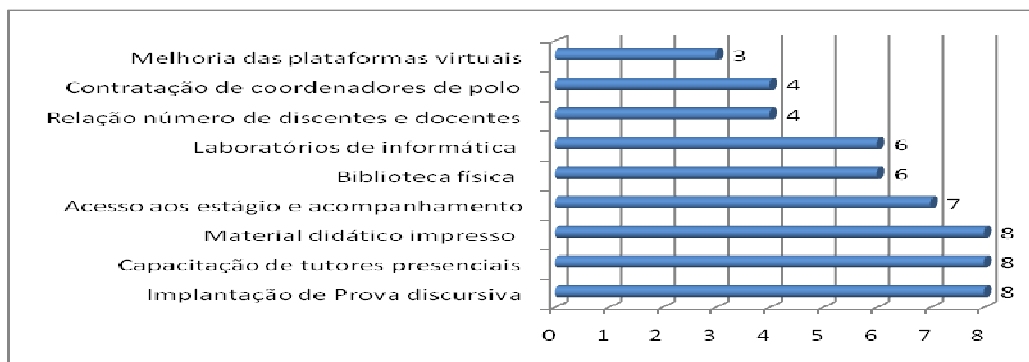
A análise detalhada de cada um dos termos tomados como amostra para a pesquisa, indicou que dentre os aspectos mais recorrentes e, portanto, considerados mais importantes para a SEED/MEC destacam-se:

- A proposição de sistema de avaliação da aprendizagem que contemple pelo menos uma prova individual, discursiva e sem consulta aos materiais de estudo, a ser corrigida por professores da área de conhecimento do curso - citado em todos os 8 (oito) termos analisados;
- A responsabilidade das IES na seleção, capacitação e acompanhamento dos tutores presenciais, os quais deverão ter formação em área afim do curso de atuação - citado em todos os 8 (oito) termos analisados;
- A elaboração de material didático impresso para os estudantes, abrangendo o conteúdo necessário para a formação em nível superior, com menção ao caráter dialógico e submissão a análise de Comissão Editorial - citado em todos os 8 (oito) termos analisados;
- Garantia de acesso dos estudantes aos estágios obrigatórios, bem como promoção de ações de acompanhamento dos estagiários - citado em 7 (sete) dos 8 (oito) termos analisados;
- A existência de biblioteca física nos polos de apoio presencial com espaço para estudos individuais e em grupo com acervo que atenda o programa das disciplinas dos cursos ofertados - citado em 6 (seis) dos 8 (oito) termos analisados;
- A existência de laboratórios de informática nos polos de apoio presencial com número suficiente de computadores para acesso dos alunos aos recursos disponibilizados - citado em 6 (seis) dos 8 (oito) termos analisados;
- A relação entre o número de discentes e docentes, incluindo-se tutores e coordenadores de pólo, equivalentes a 40 horas dedicadas à modalidade

à distância para atendimento na sede da IES e nos polos de apoio presencial - citado em 4 (quatro) dos 8 (oito) termos analisados;

- A contratação de um coordenador para cada polo de apoio presencial mantido ou em parceria com a IES, para o desenvolvimento de funções de caráter pedagógico e administrativo - citado em 4 (quatro) dos 8 (oito) termos analisados;
- A melhoria nas plataformas virtuais de aprendizagem, com mais possibilidades de interação e comunicação entre os estudantes - citado em 3 (três) dos 8 (oito) termos analisados;

Em síntese, a freqüência dos dados recorrentes, extraídos dos termos de saneamento analisados, pode ser destacada no gráfico a seguir:



Fonte: TSDs de IES Região Sul

4 - Considerações finais

A iniciativa de supervisionar a EAD, a partir de 2008 pela SEED/MEC tem sido objeto de discussão envolvendo, sobretudo as instituições interessadas e profissionais da área. Para efeitos desse trabalho, procurando dar um tratamento mais aprofundado ao assunto, serão tomadas como pressupostos três teses. **A primeira** refere-se à existência de dispositivos legais que atribuem ao MEC e seus órgãos o direito e o dever de supervisionar as atividades de ensino em todos os níveis para garantir entre outros: a boa aplicação dos recursos no caso das instituições públicas; o cumprimento dos preceitos legais pelas instituições do setor público e privado; a qualidade dos serviços educacionais oferecidos à sociedade; o levantamento de subsídios para avaliação e aprimoramento das políticas públicas para a educação (neste caso educação superior). **A segunda** refere-se ao volumoso crescimento da

EAD nos últimos anos demonstrado pelos dados do censo, sugerindo que a expansão e acesso à educação superior, passam pela consolidação de um modelo de educação a distância, a exemplo do que fizeram países com o Canadá, Espanha, África do Sul, Índia, México, entre outros. Estes países criaram as maiores Universidades de Educação Aberta e a Distância do mundo. **A terceira** está diretamente vinculada à segunda, uma vez que trata da importância adquirida pela EAD e o papel que ela passou a desempenhar na formação em nível superior no Brasil. Em junho de 2009, tínhamos 838.125 alunos matriculados nos cursos à distância, de um total de 5.115.896 alunos matriculados na educação superior. A introdução rápida da modalidade a distância produziu transformações profundas, muitas delas ainda não avaliadas, ficando sem resposta o seguinte questionamento: como garantir a qualidade do ensino e promover a aprendizagem dos alunos? Esse parece ser o fundamento mais importante para justificar a necessidade de supervisão da EAD.

A primeira tese pretende chamar atenção para a responsabilidade das autoridades públicas, neste caso, o Ministério da Educação, pela boa condução das ações que promovam e garantam o cumprimento das determinações constitucionais sobre direitos e serviços considerados essenciais à nação. A educação é um direito social, garantido constitucionalmente, conforme explicitado no artigo sexto:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O artigo 205 da constituição atribui claramente como dever do Estado a Educação a ser promovida com o auxílio da sociedade:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

As disposições constitucionais mencionadas responsabilizam o poder público, no caso da educação superior a distância, representado pela SEED, pelas ações de promoção e ampliação do acesso, bem como pela garantia de qualidade dos resultados. É com fundamento nesses dispositivos legais que o

Decreto 5622/2005, definiu-se a SEED como órgão oficialmente responsável pelas ações de supervisão da EAD:

Art. 5º - No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias, exercer as funções de regulação e supervisão da educação superior, em suas respectivas áreas de atuação.

§ 4º - À Secretaria de Educação a Distância compete especialmente:

V - exercer, compartilhadamente com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, a supervisão dos cursos de graduação e seqüenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação.

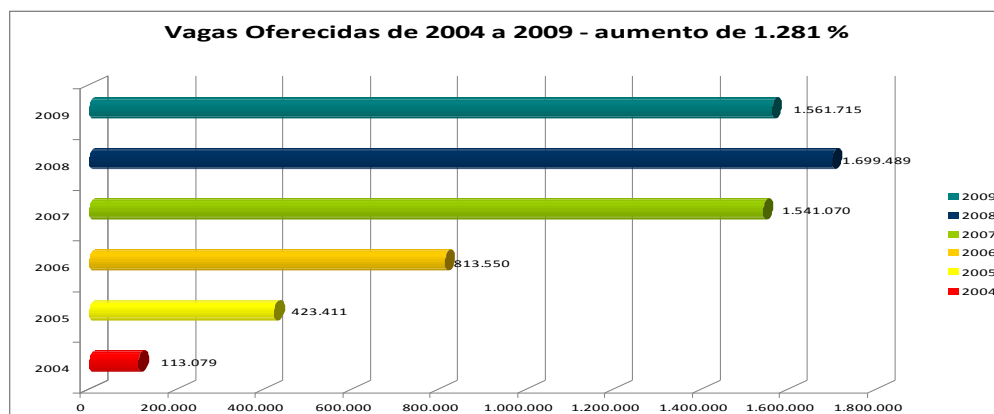
Portanto, do ponto de vista legal, o direito de supervisionar e definir medidas de correção recai sobre o Ministro e o Secretário de Educação a Distancia. Também recai sobre eles a responsabilidade civil e até mesmo criminal pelas omissões que permitam a precarização do sistema. Tendo como referencia estes dispositivos legais a SEED, cumprindo suas responsabilidades, iniciou o trabalho de supervisão e controle da EAD.

Diante do cenário exposto, após pouco mais de dois anos de trabalho de supervisão, levantamos os seguintes questionamentos: a SEED terá condições estruturais e apoio político para concluir o processo de supervisão em andamento? Se o processo for interrompido sem conclusão para o conjunto de IES credenciadas, o que se poderá dizer sobre o tratamento isonômico, garantido constitucionalmente a todas as instituições? Como está sendo a conduta das instituições que foram liberadas para continuar suas atividades em relação ao cumprimento das regras a que foram submetidas pelo processo de supervisão? Enquanto a SEED se ocupa das instituições que ainda estão em fase de assinatura e cumprimento dos TSD, corre-se o risco das IES que já foram liberadas voltarem a antigas práticas que comprometem a qualidade da educação a distancia?

A segunda tese, procura demonstrar que o volumoso crescimento da EAD, criou um fato social que pressionou as autoridades responsáveis, na tomada de providências para garantir que fosse mantido o controle das iniciativas das instituições da rede privada que respondem pela maioria das matrículas nos cursos a distância.

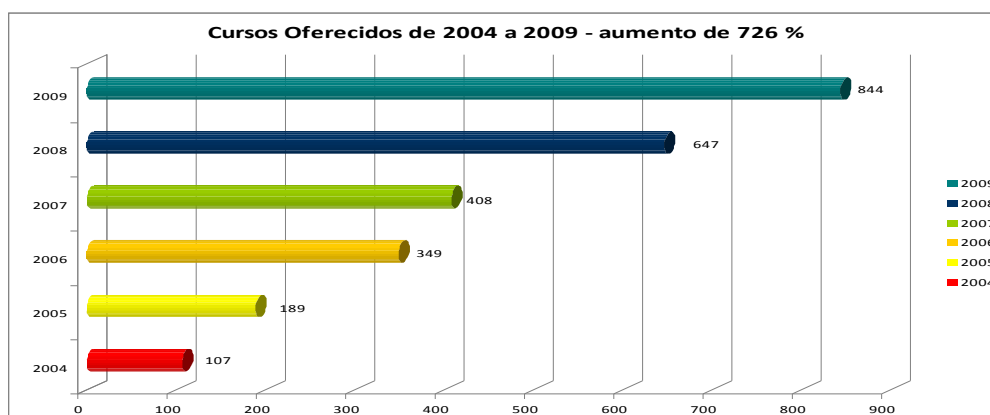
A autonomia para a abertura de polos de apoio presencial, que existia até a publicação da Portaria nº 02, de 10 de janeiro de 2007, possibilitou ampliação significativa da área de atuação de muitas instituições. O número de polos cresceu diariamente e mesmo depois do fechamento de um número consideravelmente alto durante as primeiras ações de supervisão, o censo de junho de 2009 declarou a existência de 5904 polos oficialmente credenciados.

O gráfico a seguir mostra o crescimento, no período de 2004 até 2009, do número de vagas oferecidas em cursos superiores nessa modalidade. Percebe-se que em 2009, possivelmente como resultados da supervisão da SEED, o número de vagas ofertadas teve pequena diminuição em relação ao ano anterior.



Fonte: Censo EAD 2009 (2010)

O número de cursos ofertados, num período de 5 anos compreendidos entre 2004 e 2009, passou de 107 para 844, conforme ilustrado no gráfico a seguir. De modo geral, a área de concentração continua sendo a educacional, voltada à formação de professores e gestão.



Fonte: Censo EAD 2009 (2010)

A EAD ganhou notoriedade no cenário nacional, atraindo cada vez mais os interesses da iniciativa privada e das autoridades públicas. O Ministério não pôde desconsiderar a sua influência quando iniciou a rediscussão de políticas educacionais como a reformulação do Plano Nacional de Educação, a reforma universitária e a distribuição dos recursos para a educação.

Por estes e outros motivos, o Ministério, pressionado pela demanda social, pela força econômica das instituições privadas e pelos números da educação no Brasil, usou de sua prerrogativa legal e iniciou um processo de controle da EAD que teve como fase primeira saneamento do setor, o levantamento de subsídios para a formulação de novas regras e a definição de um modelo de EAD nacional.

A terceira tese procura refletir sobre questões relacionadas à metodologia de EAD utilizada tanto pelas instituições públicas quanto privadas. Trata-se de um sistema que privilegia cursos de caráter teóricos, com a menor duração possível e utiliza como ferramentas de suporte a transmissão via televisão, ambientes virtuais de aprendizagem, regime de tutoria com tutores formados na grande área de conhecimento e polos de apoio presencial para servir de suporte aos estudantes na realização das atividades acadêmicas.

Observando os temas mais recorrentes nos termos analisados é possível perceber que a preocupação principal da SEED tem sido garantir que a modalidade de educação a distancia no Brasil se consolide como uma modalidade eficiente, segura e realmente capaz de promover a democratização do acesso ao ensino superior, dentro dos padrões mínimos de qualidade aceitos pela comunidade acadêmica.

Nesse sentido, as questões mais recorrentes explicitadas nos TSD analisados, embora evidenciem um movimento na direção da melhoria das condições de oferta, por meio de exigências como a contratação e capacitação de profissionais qualificados para o acompanhamento dos estudantes, a disponibilização de acervo e materiais didáticos adequados; recursos de tecnologia para a mediação pedagógica, dentre outros aspectos, carecem de ações mais articuladas e integradas ao aprimoramento das condições de aprendizagem. A problemática também é destacada por Landim (1997) segundo a qual:

As bases teóricas da Educação a distância ainda são frágeis [...] o que se explica, em parte, certamente, pela falta de um estudo de conjunto das variadas experiências, raramente mal sucedidas, aliás, que se espalham em dezenas de países, cada qual com suas peculiaridades, interesses, conveniências e objetivos (p. 9).

Outrossim, há que se avançar na discussão de políticas públicas que subsidiem ações voltadas a organização do ensino, alinhadas com as reais necessidades dos estudantes que buscam a educação superior. Com isso, sugere-se a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas de modo a construir cada vez mais ações integradas de regulação, supervisão e avaliação, em caráter permanente e contínuo para melhoria do modelo de EAD vigente no país.

Notas de Rodapé

ⁱ O primeiro documento de Referenciais de Qualidade para Educação a Distância, primeira versão datada de 2003, intentava orientar instituições interessadas em ofertar EAD e servir de referência para a elaboração de instrumentos de avaliação pelo INEP.

ⁱⁱ A UFMG foi a primeira do país a implantar cursos de graduação a distância e a UFP recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento, pelo CNE, em 1998 (ALVES, 2008).

ⁱⁱⁱ Em 21/11/2008 o MEC noticiou a desativação de 1.337 de pólos de educação a distância em todo o país. Segundo notícia publicada no próprio site do ministério, “o Brasil contava com 109 instituições que oferecem cursos de graduação a distância, das quais oito atendiam a 416.320 alunos e representavam 54,7% de todo o alunado da modalidade” http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=com_content&task=view&id=11664&interna=6

Referências

ALVES, J. R. M. A. **A Educação a distância no Brasil**. Rio de Janeiro: IPAE, 2008.

BELLONI, M. L. **Educação a distância**. São Paulo: Autores Associados, 2001.

BRASIL. Termo de Saneamento de Deficiências. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 20/03/2011.

BRASIL. Decreto Nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 30/03/2011.

Censo ead.br / org. Abed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

LANDIM, C. M. das M. P. F. **Educação a distância: algumas considerações**. Rio de Janeiro, Edição do Autor, 1997.