



AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: PROCESSOS AVALIATIVOS APÓS A LEI DO SINAES

**Adna Reale dos Reis Guimarães
Rosilda Arruda Ferreira**

RESUMO

O artigo aborda a relação entre avaliação e regulação da educação superior a distância, focalizando a discussão nos processos avaliativos após a Lei nº 10.861/2004 que instituiu o SINAES. No primeiro momento, apresenta breve retrospectiva do ensino superior, desde meados dos anos 1990, quando a avaliação passou a assumir lugar de destaque para a regulação e controle da qualidade, até o momento atual, que vem adotado a postura de aumento da capacidade regulatória do Estado. No segundo momento, analisa a educação superior a distância destacando o modelo do SINAES. O artigo conclui que o processo de regulação da educação superior no Brasil, na modalidade a distância, demonstra preocupação com o controle e a qualidade da oferta, mas é necessário aprofundar a questão para que a avaliação não se limite a simples controle e punição, limitando suas possibilidades de contribuir efetivamente para a melhoria da educação superior no país.

Palavras-Chave: Educação Superior a Distância; Avaliação da Educação Superior; Regulação da Educação Superior.

1. INTRODUÇÃO

A Educação Superior no Brasil tem se revelado um espaço importante de discussão de estudiosos do campo educacional, destacando-se entre os estudos aqueles que se volta para a questão da política de avaliação definidas para esse setor.

No âmbito dessa discussão, mais recentemente, tem se destacado como objeto de análise a modalidade da educação superior a distância. Este processo se insere num cenário que se afirma a partir dos anos de 1980, momento em que se expressa uma tendência do Estado brasileiro em adotar modelos de avaliação que pudesse controlar a qualidade da educação superior oferecida pelas Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, culminando em 2004 com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

O Censo do Ensino Superior de 2006, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), traz alguns dados que indicam uma ampla expansão do Ensino Superior no Brasil. Entre os dados mais importantes está o crescimento dos cursos de educação superior a distância (EAD). De 2003 a 2006 houve um aumento de 571% em número de cursos e de 315% no número de matrículas. Em 2005, os alunos de EAD representavam 2,6% do universo dos estudantes. Em 2006 essa participação passou a ser de 4,4%.

Esses dados vêm sendo considerados como elementos determinantes para a discussão a respeito das possibilidades de crescimento da oferta com a necessária garantia da qualidade, o que tem levado o Ministério da Educação (MEC) a investir no refinamento dos aspectos teóricos e metodológicos dos mecanismos de avaliação que passam a ser adotados como alternativa para fazer o acompanhamento da oferta, segundo parâmetros de qualidade previamente definidos.

Neste artigo nos propomos a investigar de maneira concisa aspectos dessa problemática, enfocando nuances da relação entre os processos avaliativos implementados pelo MEC para regulação da Educação Superior a Distância. É importante ressaltar que neste artigo, redigido com base em pesquisa que estamos realizando sobre os indicadores de qualidade definidos no âmbito do SINAES.

Para o desenvolvimento do artigo situaremos, inicialmente, elementos da legislação atual para o setor e discutiremos aspectos da regulação da Educação a Distância, tomando como referência o contexto social mais amplo e os elementos postos no âmbito do SINAES. Em seguida, focaremos a reflexão sobre os instrumentos de avaliação da Educação Superior a distância.

2. REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

A Educação Superior no Brasil ganhou novos contornos a partir de meados dos anos de 1990, no âmbito do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-2003), momento em que a gestão pública assume novos parâmetros de produtividade, marcada pelo que foi denominado de gestão gerencial delineada a partir da criação do Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado.

A concepção teórica e política de ordenação do mundo capitalista que vigora nesse cenário, defendem que o Estado deve ser o guardião dos interesses públicos e o mercado o regulador e distribuidor da riqueza e da renda, o que significa o fortalecimento da tendência para uma menor regulação do Estado principalmente no âmbito das relações econômicas. No que se refere à educação defende-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir as responsabilidades administrativas com o setor privado, o que permitira aumentar a competição, o aquecimento do mercado e a qualidade dos serviços educacionais.

No caso da Educação Superior brasileira esse princípio teve amplas conseqüências com o enorme crescimento, principalmente das Instituições de Educação Superior privadas. Alguns dados sobre esse crescimento exemplificam o que estamos afirmando. Assim, no período de 1996 a 2004, as IES privadas passaram de 711 a 1.789 (aumento de 151%); as matrículas passaram de 1.333.102 a 2.985.405 (aumento de 163%). O percentual das

matrículas públicas no total que era de 39,4% em 1996 reduziu-se a 28,3% em 2004; inversamente, o das matrículas privadas passou de 60,6% para 71,7% (MEC-INEP, 2008)

A partir desse novo direcionamento dado a administração pública brasileira durante o governo de FHC observa-se que a avaliação passa a assumir lugar de destaque como estratégia para o controle da qualidade da educação e, conseqüentemente, para a sua regulação.

Vale frisar, no entanto, que o cenário, característico dos anos 1990, tem se reconfigurado a partir da mudança de governo ocorrido em 2003, quando assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva eleito em função de uma ampla coligação de partidos tendo a frente o Partido dos Trabalhadores. O re-ordenamento administrativo baseado na redução da capacidade regulatória do Estado verificado nos anos 1990, sob a liderança de FHC, vem, aos poucos, sendo substituído pelo aumento da capacidade regulatória do Estado retomada nos anos seguintes¹. Assim, observar-se uma importante mudança de perspectiva das funções do Estado, que nos anos 1990 se sustentam nos princípios de descentralização, privatização e principalmente da competitividade, passando a prevalecer um modelo de forte regulação estatal em todos os setores e, mais especialmente, no setor educacional.

Essa re-configuração da posição do Estado pode ser entendida, também, como uma resposta às intensas crises que tem marcado as economias mundiais na atualidade, especialmente as que ocorreram nos anos de 2008 e 2009. A afirmação de “menos Estado e mais mercado” como era preconizado pelo modelo neoliberal nos anos 1990 vem sendo questionada. A lógica do mercado que marcou os discursos sobre a gestão pública da educação trazendo para o seu domínio modelos de gestão privada cuja ênfase é posta nos resultados ou produtos dos sistemas educativos passa a ser rediscutida não só pelos estudiosos da área, mas também por aqueles responsáveis pela regulação e, nesse bojo, obviamente, os modelos de avaliação educacional e seu papel para o alcance de padrões de qualidade educacional também passam a ser rediscutidos. Esse é um cenário que precisa ser considerado quando pretendemos analisar o SINAES como sistema importante para pensar a regulação da Educação Superior no Brasil, a partir de 2004. A criação do SINAES, e mais especificamente os seus aperfeiçoamentos mais recentes, constitui-se em resposta oficial às novas demandas sócio-econômicas e políticas da atualidade.

Como projeto que se delineia durante o primeiro mandato do governo Lula, mas que foi sendo desenhado desde o governo anterior, o SINAES é criado em 2004, através da Lei n. 10.861, com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes. O seu objetivo fundamental é “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (SINAES, 2004), em conformidade como que prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Na Lei que cria o SINAES afirmam-se como suas finalidades:

a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (Lei 10.861 de 2004).

¹ Sobre essa questão ver estudo produzido por OLIVEIRA, A. P. (2007).

Operacionalmente o SINAES procura integrar três diferentes modalidades de avaliação: 1) Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies) que envolve duas etapas principais: a) auto-avaliação – coordenada por uma comissão de avaliação interna às IES; b) avaliação externa – realizada por comissões designadas pelo INEP, que atuam a partir de diretrizes estabelecidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior; 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) realizada por meio de visitas in loco de comissões externas; 3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes denominado Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – Enade que é aplicado aos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso.

É com base nesse contexto que buscamos analisar a emergência e importância que vem assumindo a oferta da Educação Superior na modalidade a distância no Brasil, com o foco sobre a relação entre avaliação e regulação para o setor.

2.1. Aspectos da regulação da Educação Superior a Distância

Podemos afirmar que desde 20 de dezembro de 1996 que a EAD não é mais tratada como um projeto experimental pelos órgãos que regulam as instituições educacionais. Esse fato se deve, a princípio, a promulgação da Lei nº 9.394/1996 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelo Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (publicado no D.O.U. de 20/12/2005), (MEC, 2008).

Essa regulamentação, por sua vez, abre espaço para não considerar mais a EAD como solução paliativa, destinada exclusivamente a atender à demanda de classes excluídas do sistema regular de ensino em nossa nação. A sua regulamentação lhe traz a possibilidade de não ser mais considerada apenas como uma experiência que não era vista com bons olhos por alguns setores educacionais para destacar-se como uma possibilidade de tornar-se uma proposta de democratização e universalização da educação.

A Lei nº 9.394, de 02 de dezembro de 1996, especificamente em seu art. 80, que dispõe sobre a Educação a Distância, estabelece que:

§ 1º - A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º - A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos aos cursos de educação a distância.

§ 3º - As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º - A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Nesta mesma Lei, mas em outros artigos que não tratam especificamente da EAD, existe outra referência a ela (LOBO, 2000):

Art. 32, § 4º - O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Art. 47, § 3º - É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

Art. 87, § 3º - Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá²:

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

Mas, só em fevereiro de 1998, quase um ano depois da publicação da Lei nº 9.394, sai o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro do mesmo ano (publicado no D.O.U. DE 11/02/98), destinado a regulamentar o art. 80 da Lei 9394. Em sua ementa define: “Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96)”. Este Decreto foi revogado pelo atual Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (publicado no D.O.U. de 20/12/2005), que traz novas definições do que o governo compreende como EAD e as diretrizes que condicionam a sua oferta.

No Decreto N.º 5.622, a respeito do que consiste a EAD aparece o seguinte:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

No bojo do fortalecimento da ação regulatória do governo Lula e em decorrência do avanço no número de IES credenciadas para EAD e do crescimento desordenado dessas instituições em diversos municípios espalhados pelo país o Ministério da Educação publica no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2007, Seção 1, página 08, a Portaria Normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.

Essa Portaria Normativa regula uma série de questões relacionadas aos locais descentralizados da sede da instituição, passando a chamar-se pólo de apoio presencial, com exigência para credenciamento desses locais através de visitas *in loco* de comissões de avaliação para averiguar a estrutura física, bem como corpo docente, tutores e pessoal técnico administrativo, conforme consta no Art. 2º, parágrafos 1º ao 6º, da referida portaria, exigência essa, que até então era “obrigatória”, mas nesse instrumento legal não consta nenhum detalhamento sobre o funcionamento e estrutura física do pólo de apoio presencial.

A Portaria Normativa nº 02/2007 foi revogada no mesmo ano pela Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial da União em 13 de dezembro de 2007, trazendo ainda mais rigor e esclarecendo alguns pontos que tinham ficado obscuros na Portaria anterior. A Portaria Normativa nº 40/2007 no Capítulo VI dos arts. 44 até 55 abordam questões desde o processo de credenciamento para educação a distância a questões de oferta de cursos nessa modalidade em regime de parceria. A partir dessas

² Não citamos os itens I e IV visto que os mesmo não dispõem sobre EAD.

regulações ocorridas no ano de 2007 a Secretaria de Educação a Distância – SEED assume competências de regulação e supervisão em EAD, passando a implementar efetivamente essas funções no ano subsequente.

No ano de 2008 ocorreram grandes mudanças na base de instituições e de pólos credenciados para ministrar Educação a Distância no Brasil. Isso porque, além do contexto favorável ao crescimento desta modalidade educacional que passou a ser vista como um empreendimento altamente lucrativo, neste ano ocorreu a implementação nas instituições dos marcos legais que o MEC estabeleceu em 2007 e que definiram detalhes sobre o modelo brasileiro para EAD, como por exemplo, àquele relativo às regras para a constituição de pólos de apoio presencial. A partir de 2008 o SEED/MEC iniciou o processo de supervisão nas IES credenciadas para EAD, conforme estabelecido no Decreto nº 5.773/2006 no art. 45. Esse processo representou o destaque dado ao processo avaliativo como condição para a tomada de decisão no âmbito regulação para o setor, representando, segundo o discurso oficial, uma estratégia para coibir irregularidades e garantir a qualidade da educação oferecida pelas instituições públicas e privadas.

Vale destacar que as decisões do MEC com relação aos processos de credenciamento de IES e autorização de cursos na modalidade de EAD tem se efetivado com base nos processos de avaliação realizados por comissões externas, previstas no modelo de avaliação que vem sendo adotado no Brasil pelo SINAES, evidenciando o uso da avaliação como instrumento de regulação.

3. AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA

A avaliação da educação superior no Brasil tem se caracterizado como um dos elementos decisivos para o processo de tomada de decisão com respeito à regulação para a educação superior. Nesse sentido, o SINAES tem construído procedimentos e instrumentos de avaliação que expressam, através de seus indicadores, os padrões de qualidade esperados para a educação superior no país.

Com base na exigência da regulação para EAD, principalmente no que diz respeito aos pólos de apoio presencial para as IES que desejam ingressar na atuação dessa modalidade de ensino, foram criados três instrumentos: a) Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Instituições para a Oferta de Educação Superior a Distância; b) Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Pólo para a Oferta de Educação Superior a Distância; e c) Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso Superior na Modalidade de Educação a Distância.

O processo avaliativo feito pelas instâncias governamentais tem sido o principal mecanismo para instrumentalizar o processo de tomada de decisão no que refere à regulação para educação superior no país, com destaque para a modalidade de EAD.

Isso fica evidenciado nos novos instrumentos que foram elaborados e que estão sendo utilizados como referências para a realização das visitas *in loco* das comissões externas de avaliação, com diferenças significativas para as avaliações que se destinam às instituições que atuam na modalidade de EAD. A impressão que temos, é de que há uma grande preocupação com o crescimento acelerado dessa modalidade de ensino que se materializa na tentativa de controle e supervisão do trabalho realizado pelas IES. Esse controle se consolida na utilização de processos avaliativos que adotam padrões de qualidade objetivamente definidos e expressos nos indicadores que compõem os instrumentos que orientam as visitas

das comissões externas, demonstrando, em certa medida, a tendência de forte regulação adotada pelo governo atual.

No bojo dessa discussão, vale destacar, ainda, que apesar, desse modelo de avaliação apresentar um caráter fortemente regulatório o mesmo revela uma preocupação legítima com a qualidade da educação superior que poderão ser contestados durante a sua implementação em função de sua adequação ou inadequação, mas não em função de sua necessidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas neste artigo trataram de uma temática que vem sendo recorrente entre os estudiosos da educação nos últimos dez anos, cujo foco é o processo de regulação da educação superior no Brasil com ênfase na sua relação como os processos avaliativos instituídos para esse nível de ensino.

No estudo, recortamos no bojo da temática em discussão o problema dos parâmetros avaliativos utilizados para a Educação a Distância.

Ao longo do artigo pudemos observar que a regulação da educação superior a distância, no Brasil, tem utilizado como referência a adequação, ou não, das IES aos parâmetros traçados pelo modelo avaliativo instituído pelo SINAES, tendo como balizador os indicadores de qualidade definidos nos instrumentos de avaliação que direcionam os trabalhos das comissões externas de avaliação do MEC-INEP.

Não foi nossa intenção neste artigo dar conta da complexidade da temática, mas apenas demonstrar a importante relação que se estabelece entre avaliação e regulação, especialmente, quando tratamos da Educação Superior no Brasil, com destaque para a modalidade da Educação a Distância, o que indica a necessidade de aprofundamento de estudos na área.

Por fim, queremos destacar que considerarmos legítima a preocupação dos gestores governamentais com o controle e a qualidade da oferta da educação superior a distância, no Brasil, expressa nos documentos oficiais, no entanto, é preciso ficar alerta para que a avaliação não se configure apenas como elemento de controle e punição, limitando suas possibilidades de trazer contribuições efetivas para a melhoria da educação superior no país.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2006. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de abril de 2006.

BRASIL. Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 1998.

BRASIL. Decreto n. 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 seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Disponível em: <http://www.EAD.uems.br/file.php/1/Legislacao/portaria_02.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port40.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Superior: Sinopse da Educação Superior 2008*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>. Acesso em: 22 abr. 2010.

FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). *Educação a distância: análise dos parâmetros legais e normativos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

LOBO, Francisco Silveira. *Educação a Distância: Regulamentação*. Brasília: Plano, 2000.

OLIVEIRA, A. P. de. *A relação público-privado no contexto da educação superior*. Tese de Doutorado em Educação. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

SOBRINHO, J. D. Avaliação e transformação da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. *Revista de Avaliação*. Campinas, v. 15, n.1, p. 195-224, mar. 2010.