



UNICAMP

Marcio Dolizete Mugnol Santos

A constituição do campo da educação superior a distância no Brasil (1996 – 2010)

Profa. Dra. Fátima Regina Rodrigues Évora
Coordenadora da Comissão de
Pós-Graduação / IFCH / UNICAMP
Matrícula 174947

ERRATA:

ONDE SE LÊ "MARCIO"

LEIA-SE "MÁRCIO"

**CAMPINAS
2013**



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Marcio Dolizete Mugnol Santos

**A constituição do campo da educação superior a
distância no Brasil (1996 – 2010)**

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, para
obtenção do Título de Doutor em Ciências
Sociais.



ERRATA:

ONDE SE LÊ "MARCIO"

LEIA-SE "MÁRCIO"

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELO ALUNO MARCIO DONIZETE MUGNOL SANTOS E ORIENTADA PELO PROF.DR.
VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA.
CPG, 28/06/2013

Profa. Dra. Fátima Regina Rodrigues
Coordenadora de
Pós-Graduação / Filosofia / UNICAMP
Matrícula: 174947

CAMPINAS
2013

Unidade BOA
T/UNICAMP

Cutter Sa59c
V. _____ Ed. _____
Tombo BC 100999
Proc. 16-34-13
C. _____ D. x
Preço R\$ 11,00
Data 27/08/13
Cód. tit. 909291

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/338

Santos, Marcio Dolizete Mugnol, 1974-
Sa59c A constituição do campo da educação superior a distância no Brasil (1996 – 2010) / Marcio Mugnol. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Ensino a distância - Brasil. 2. Educação e Estado. 3. Formulação de políticas. 4. Políticas Públicas. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em inglês: The constitution of the field of education over the distance in Brazil (1996 - 2010)

Palavras-chave em inglês:

Distance education - Brazil
State and education
Formulation of policies
Public policies

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Valeriano Mendes Ferreira Costa [Orientador]
Daniel Soczek

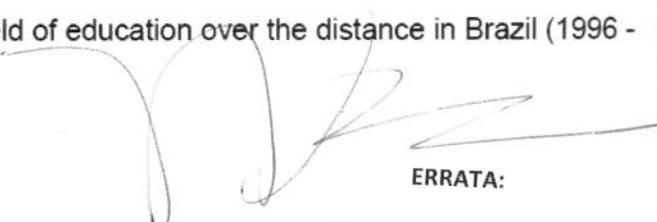
Gilda Figueiredo Portugal Gouvea

José Manuel Moran Costa

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Data de defesa: 28-06-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais


ERRATA:

ONDE SE LÊ "MARCIO"

LEIA-SE "MÁRCIO"

Profa. Dra. Fátima Regina Rodrigues Évora
Coordenadora do Curso de
Pós-Graduação em Filosofia / UNICAMP
Matrícula: 174947



Tese de Doutorado

Marcio Dolizete Mugnol Santos

A constituição do campo da educação superior a distância no Brasil (1996 – 2010)

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do Título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 28 / 06 / 2013.

Comissão Julgadora:

Titulares:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

Prof. Dr. Daniel Soczek

Prof. Dr. José Manuel Moran Costa

Prof^a. Dr^a. Gilda Figueiredo Portugal Gouvea

Suplentes:

Prof^a. Dr^a. Flávia Dias

Prof^a. Dr^a. Samara Mendes de Araújo e Silva

Prof^a. Dr^a. Helena Maria Sant'Ana Sampaio

Campinas
Junho de 2013

AGRADECIMENTOS

Esta tese é resultado de longas e profundas discussões, leituras e prática profissional. Uma trajetória que iniciou muito antes da elaboração do texto e que por certo termina, mas se solidifica e toma novos rumos a partir da defesa.

Agradeço a todos os amigos, colegas e até mesmo os desconhecidos que de alguma forma estiveram presentes comigo durante a pesquisa.

Agradeço aos membros das bancas de qualificação e defesa, pela dedicação, paciência e orientações que muito contribuíram para o aprimoramento do texto, especialmente ao professor Valeriano Mendes Ferreira da Costa, meu orientador, que aceitou o desafio de orientar e tornou possível a realização da pesquisa.

Agradeço também aos mantenedores do Centro Universitário Internacional – UNINTER, por terem dado o apoio necessário para que esta pesquisa pudesse ser concretizada.

Agradeço a minha colega Vilma Aguiar que participou dos momentos decisivos, apresentando o programa, discutindo comigo a concepção do projeto e contribuindo com uma leitura crítica de grande importância das considerações finais.

Agradeço a Professora Gisele do Rocio Cordeiro pelo trabalho dedicado à formatação e normatização do texto. Sei que mesmo longe continua acompanhando meus passos e torcendo pelo meu sucesso.

Agradeço ao professor emérito da USP e presidente da ABED, Fredric M. Litto, pela disponibilidade e esforço para contribuir com conhecimentos importantes sobre as perspectivas da Educação a Distância no Brasil.

Dedicado à

Flávia Dias

RESUMO

A pesquisa tem por objeto a análise do processo de formulação e implementação das políticas públicas que regulamentam o campo da Educação Superior a Distância (EAD) no Brasil no período compreendido entre os anos de 1996 a 2010. Estuda o processo de formação e transformação desse campo, procurando compreender o fenômeno sócio Histórico de embates políticos e econômicos para criar e implementar políticas públicas regulamentadoras. O ano de 1996 foi tomado como referência inicial por que marca a abertura de uma nova etapa para a Educação no Brasil, com a promulgação da Lei nº 9394/1996, que além de estabelecer novas Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, destaca-se como o primeiro instrumento legal na história da educação brasileira a definir normativas para a Educação a Distância. O ano de 2010 foi escolhido, por marcar o fim de um modelo de estrutura administrativa do Ministério da Educação, que foi reestruturado no início de 2011, pelo Decreto nº 7.480/2011. Pretende-se, com a pesquisa responder à seguinte questão: Existem divergências entre as políticas formuladas e as políticas implementadas na Educação Superior a Distância no Brasil no período de 1996 a 2010? O objetivo principal é analisar o processo de regulamentação do campo da Educação Superior a Distância no Brasil nesse período, fazendo uma comparação da política formulada com a política implementada para verificar possíveis divergências. Para tanto, apresento como hipótese que as políticas públicas formuladas no período de 1996 até 2010, pelo Ministério da Educação, são implementadas apenas parcialmente pelas instituições credenciadas, portanto, existem divergências entre o previsto legalmente e o implementado de fato. Sendo assim, o objeto da pesquisa possui vinculações com o contexto histórico, político e econômico vivido pelo país no final do século XX, cujas implicações vão além do campo educacional. Por isso, a preocupação que embasa a discussão, transcende o contexto da criação das políticas numa perspectiva de comparação com o processo de implantação, inserindo-se num momento histórico de efervescência do campo educacional. Utilizando-se de uma metodologia qualitativa, tem como técnica de levantamento de dados a análise documental e uma pesquisa de campo, desenvolvida com a aplicação de questionários aos coordenadores dos polos de apoio presencial de três instituições de ensino superior privadas, credenciadas para oferta de cursos de graduação à distância.

Palavras-chave: Educação a Distância; Política Educacional; Formulação de Políticas; Implementação de Políticas; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The main objective of this paper is the to analysis of the process of formulation and implementation of public policies that regulate the field of College Education and Distance Learning (DL) in Brazil in the period between the years 1996-2010. It Studies the process of formation and transformation in that area, trying to understand the social history and political phenomenon of economical status to create and implement regulatory policies. 1996 was taken as the initial reference that marks the opening of a new era for education in Brazil, with the enactment of Law No. 9394/1996, which in addition to establishing new Guidelines and Bases for National Education, there is as the first legal instrument in the history of Brazilian education to define normative for Distance Education. The year 2010 was chosen to mark the end of a administrative structure model of the Ministry of Education, which was restructured in early 2011, by Decree-Law No. 7.480/2011. The intention of this paper is to answer the following research question: Are there differences between the policies formulated and implemented policies in Distance College Education in Brazil in the period 1996-2010? The main objective is to analyze the regulatory process in the field of Distance College Education in Brazil in this period, making a comparison of the policy formulated with the policy implemented to check for possible differences. Therefore, I present the hypothesis that public policies made in the period 1996 to 2010, by the Ministry of Education, are only partially implemented by accredited institutions, so there are differences between the predicted and legally implemented in fact. Thus, the object of this paper has connections with the historical, political and economic development experienced by the country in the late twentieth century, whose implications go beyond the educational field. Therefore, the concern that supports the discussion transcends the context of the creation of the political perspective of comparison with the deployment process, inserting a historical moment of effervescence in the educational area. Using a qualitative methodology, that has as a technique for data collection document analysis and field research, developed the questionnaires apply to the coordinators of the unities of three private institutions of College Education, accredited to offer college distance courses.

Key Words: Education Policies; College Education; Distance Learning; Formulation of Policies; Implementation of Policies.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO E DEFINIÇÃO DE CONCEITOS	13
2.1 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL.....	13
2.2 ENTENDENDO A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL COMO UM CAMPO	23
2.3 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA.....	27
3 A CRIAÇÃO DE UM MODELO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: A POLÍTICA DE ABERTURA E O CRESCIMENTO DO SETOR PRIVADO MERCANTIL	41
3.1 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E LEGAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL	41
3.2 O CRESCIMENTO DO SETOR PRIVADO MERCANTIL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL	47
3.3 OS GRUPOS DE PODER E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA.....	56
4 REDEFINIÇÃO DO MODELO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO E CONTROLE .	63
5 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	81
5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	81
5.2 A ORIGEM DO INTERESSE PELA PESQUISA	83
5.3 DIMENSÕES INVESTIGADAS NA PESQUISA	85
5.4 A PREPARAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PESQUISA	86
5.5 OS ESTADOS ESCOLHIDOS	88
5.6 OS INTERLOCUTORES	89
5.7 O TRABALHO DE CAMPO E OS PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS PARA A COLETA DE DADOS	94
5.8 O TRABALHO DE ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	98

6 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NA PERSPECTIVA DOS COORDENADORES DE POLOS: O RESULTADO DA PESQUISA DE CAMPO	101
6.1 CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO E CURRÍCULO NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM	106
6.1.1 Conhecimento dos projetos dos cursos pelos coordenadores de polos	105
6.1.2 Diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem	107
6.1.3 Descrição do sistema de tutoria nos projetos dos cursos	108
6.1.4 Descrição do processo de produção do material didático	110
6.1.5 Integração entre conteúdos, metodologia e avaliação da Aprendizagem	112
6.1.6 Integração dos estudantes com as diferentes culturas	114
6.2 SC - SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO	116
6.2.1 Interação no processo de ensino aprendizagem	116
6.2.2 Tempo de resposta para as demandas dos estudantes	118
6.3 MD - MATERIAL DIDÁTICO.....	121
6.3.1 Clareza e dialogicidade na linguagem dos materiais didáticos	121
6.3.2 Processo de avaliação prévia do material didático	123
6.3.3 Convergência e Integração dos materiais didáticos com mídias diversas	124
6.3.4 Organização dos conteúdos e adequação às atividades a serem realizadas pelos alunos	126
6.4 AV – AVALIAÇÃO	127
6.4.1 Mecanismos de avaliação que promovam o acompanhamento dos estudantes	128
6.4.2 O sigilo e segurança nas avaliações presenciais	130
6.4.3 Avaliação Institucional	133
6.5 EM - EQUIPE MULTIDISCIPLINAR.....	135
6.5.1 Composição da Equipe Multidisciplinar	136
6.5.2 Tempo de experiência e jornada de trabalho semanal dos tutores	138

6.5.3 Capacitação do corpo técnico administrativo e tutores presenciais ...	141
6.5.4 Respaldo ao trabalho dos coordenadores	143
6.5.5 Participação dos coordenadores na formulação das políticas que regulamentam a educação a distância.....	146
6.6 IA - INFRAESTRUTURA DE APOIO	149
6.6.1 Infraestrutura tecnológica nos Polos	150
6.6.2 Infraestrutura física dos polos	152
6.6.3 Infraestrutura de biblioteca nos polos	154
6.7 GAA - GESTÃO ACADÊMICO-ADMINISTRATIVA.....	157
6.7.1 Serviços prestados pelas secretarias e bibliotecas dos polos	158
6.7.2 Diálogo dos coordenadores de polos com os dirigentes das institui- ções e o sistema de gestão acadêmica.....	160
6.8 SF - SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA.....	163
6.8.1 Responsabilidade pela implantação e manutenção dos polos	164
6.8.2 Investimentos na implantação e manutenção dos polos	165
6.9 BALANÇO DA ANÁLISE DOS DADOS.....	168
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS.....	179
APÊNDICES	187
APÊNDICE 1	188
APÊNDICE 2.....	189

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos alunos da educação a distância por curso.....	39
Gráfico 2 - Evolução do número de instituições da educação superior	48
Gráfico 3 - Evolução do número de Instituições Credenciadas para EAD... 50	50
Gráfico 4 - Número de cursos	51
Gráfico 5 - Número de vagas oferecidas	51
Gráfico 6 - número de candidatos inscritos por ano	52
Gráfico 7 - Número de ingressos	53
Gráfico 8 - Número total de matriculados até 2009	54
Gráfico 9 - Número de concluintes por ano	55
Gráfico 10 - Resultados do processo de supervisão	74
Gráfico 11 - Termos de saneamento: aspectos recorrentes	76
Gráfico 12 - Faixa etária dos coordenadores de polos	101
Gráfico 13 - Tempo de experiência profissional com a EAD	103
Gráfico 14 - Formação dos coordenadores de polos.....	103
Gráfico 15 - Conhecimento dos projetos pedagógicos dos cursos.....	106
Gráfico 16 - Princípios e diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem	108
Gráfico 17 - Descrição do sistema de tutoria nos projetos dos cursos	109
Gráfico 18 - Descrição do processo de produção do material didático	111
Gráfico 19 - Integração entre conteúdo e metodologia	113
Gráfico 20 - Integração dos estudantes com as diferentes culturas	115
Gráfico 21 - Ordem de utilização dos meios de interatividade.....	117
Gráfico 22 - Tempo de resposta para as demandas dos estudantes	119
Gráfico 23 – Clareza na linguagem do material didático	122
Gráfico 24 – Linguagem dialógica no material didático.....	123
Gráfico 25 – Convergência e integração entre os materiais didáticos	125
Gráfico 26 – Organização dos conteúdos do material didático	127
Gráfico 27 – Mecanismos de avaliação que promovam o acompanhamento permanente dos estudantes	129

Gráfico 28 – Sigilo no processo de avaliação de aprendizagem	131
Gráfico 29 – Segurança no processo de avaliação de aprendizagem	132
Gráfico 30 – Programa de Avaliação Institucional	134
Gráfico 31 – Composição da equipe multidisciplinar nos polos	137
Gráfico 32 – Tempo de experiência dos tutores	139
Gráfico 33 – Jornada diária de trabalho dos tutores.....	139
Gráfico 34 – Número de alunos atendidos por tutor por semana.....	140
Gráfico 35 – Preparação da equipe técnico administrativa	141
Gráfico 36 – Respaldo da IES às atividades dos coordenadores de polos...	144
Gráfico 37 – Conhecimento das diretrizes da IES	145
Gráfico 38 – Inserção do coordenador de polo na formulação de políticas para a EAD	147
Gráfico 39 – Computadores disponíveis nos polos	150
Gráfico 40 – Velocidade da Internet nos Polos.....	151
Gráfico 41 – Número de títulos disponíveis no acervo	154
Gráfico 42 – Serviços de reserva e empréstimo	156
Gráfico 43 – Eficiência dos serviços prestados pela biblioteca dos polos...	158
Gráfico 44 – Eficiência dos serviços da secretaria dos polos	159
Gráfico 45 – Diálogo dos coordenadores com a Diretoria da Instituição.....	161
Gráfico 46 – Facilidade de uso dos Sistemas Gestão Acadêmica.....	162
Gráfico 47 – Investimento em equipamentos de informática e comunicação	166
Gráfico 48 – Investimentos em mobiliário.....	167

LISTA DE SIGLAS

ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ABMS -
Associação Nacional dos Mantenedores das Instituições de Ensino Superior
ANPOCS Associação Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais
ANPUH - Associação Nacional dos Professores de História
AVA – Ambiente Virtual de Aprendizagem
CFE - Conselho Federal de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
EAD - Educação Superior a Distância
IES – Instituição de Ensino Superior
IFET - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC - Ministério da Educação
PAR - Plano de Ações Articuladas
PNE - Plano Nacional de Educação
SAPIENS - Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino
Superior
SBHE - Sociedade Brasileira de História da Educação
SEED - Secretaria de Educação a Distância
SERES - Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior
SESU - Secretaria de Educação Superior
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISUAB – sistema para consulta e atualização de dados do Sistema UAB
TSD - Termos de Saneamento de Deficiências
UAB - Universidade Aberta do Brasil

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objeto a análise do processo de formulação e implementação das políticas públicas que regulamentam o campo da Educação Superior a Distância (EAD) no Brasil no período de 1996 a 2010.

Assim, será estudado o processo de formação e transformação do campo da Educação Superior a Distância nesse período, procurando compreender o fenômeno sócio-histórico de embates políticos e econômicos entre os setores público e privado para criar e implementar políticas públicas regulamentadoras.

O ano de 1996 foi tomado como referência inicial por que marca a abertura de uma nova etapa para a Educação no Brasil, uma vez que retrata o ano da promulgação da Lei nº 9394/1996. Ademais de estabelecer novas Diretrizes e Bases para a Educação no Brasil, destaca-se como o primeiro instrumento legal na história da educação brasileira a definir normativas para a Educação a Distância.

Segundo Niskier (2000, p. 77), a referida lei, significou “a primeira manifestação formal de apreço à modalidade”, possibilitando, assim, a reorganização do campo e favorecendo o surgimento de novas instituições e cursos com credibilidade junto à população estudantil, o que ampliou a procura e conseqüentemente o número de alunos matriculados. Em decorrência dessa nova configuração, uma vasta gama de instrumentos normativos foi sendo criado pelo poder estatal como medida de tratamento das novas demandas.

O ano de 2010 foi escolhido como referência para delinear o recorte temporal finalizador da pesquisa, por marcar o fim de um modelo de estrutura administrativa do Ministério da Educação, que foi reestruturado no início de 2011, pelo Decreto nº 7.480/2011, criando setores como a Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior - SERES, para dar continuidade à política de supervisão iniciada em 2008, pela então Secretaria de Educação a Distância - SEED. A referida política de supervisão havia tomado como estratégia de ação a

avaliação prévia, por amostragem, das Instituições de Ensino Superior credenciadas para a oferta de Educação a Distância - EAD. Tinha por objetivo fazer um diagnóstico prévio das condições de oferta, validar práticas com resultados positivos e sanear deficiências que pudessem comprometer a qualidade do ensino.

A preocupação básica do Ministério da Educação era fazer com que os projetos dos cursos de graduação autorizados fossem implantados de acordo com as regras estabelecidas no ato autorizativo, de forma a garantir aos alunos matriculados, no mínimo, as mesmas condições de ensino que recebiam os alunos de cursos presenciais.

Entendo que o período da pesquisa (1996 – 2010) pode ser subdividido para ser melhor compreendido em suas características intrínsecas e para possibilitar uma análise consistente. Assim, a cronologia da constituição e estruturação do campo da Educação a Distância no Brasil, no que se refere ao Ensino Superior, foi subdividida em três grandes fases¹, as quais são diferenciadas a partir das posturas adotadas pelos órgãos governamentais na regulação do campo e das ações e reações das instituições privadas para assegurar seu *status quo* enquanto referências sócio-políticas no interior do campo.

Para tanto, identifiquei que os anos de 1996 até 2002, durante o período no qual o Ministério da Educação – MEC estava sob a gestão do Ministro Paulo Renato de Souza, no governo Fernando Henrique Cardoso, foram marcados pelo início da abertura da educação superior para atuação da iniciativa privada com fins lucrativos e pelo incentivo governamental para o crescimento do campo da Educação a Distância. Pouco regulamentado, com relações institucionais em processo de formação, despertando baixo interesse da sociedade e dos órgãos públicos, foi o momento oportuno para o estabelecimento das bases do que

¹ A galeria de ministros publicada no site do Ministério da Educação indica a seguinte cronologia:

01/01/1995 a 01/01/2003 – Gestão do Ministro Paulo Renato de Souza;
01/01/2003 a 29/07/2005 – Gestão dos Ministros Cristovam Buarque e Tarso Genro;
29/07/2005 a 24/01/2012 – Gestão do Ministro Fernando Hadad.

seriam as grandes instituições e grupos privados que dominariam o campo nos anos seguintes.

Os anos de 2003 até 2005, no período em que foram Ministros Cristovam Buarque e Tarso Genro, na vigência do governo Lula, foram marcados por poucas alterações concretas em relação ao que vinha sendo feito no período anterior. O movimento de abertura e crescimento continuou intenso, ainda como consequência do contexto vivido nos anos de 1996 até 2002. Porém, nesse período foi planejado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e concretizado por meio da Lei nº 10.861 de 4 de abril de 2004, que ficou conhecida como a lei dos SINAES. Iniciou-se, então, um novo processo de avaliação que viria a ser consolidado nos anos posteriores.

Os anos de 2006 até 2010, na gestão do Ministro Fernando Hadad, também durante o governo Lula, foram marcados pela consolidação de um forte sistema de avaliação e controle das iniciativas que vinham sendo desenvolvidas desde 1996. Como poderá ser observado nos documentos analisados mais adiante, não foi estabelecido nenhum marco legal com o objetivo explícito de limitar o crescimento do campo. Contudo, a elevação do grau de exigências para a atuação das instituições significou, na prática, abertura com restrições, que no ano de 2008 provocou, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2009, a redução de 1,3% no número de IES credenciadas em relação ao ano anterior.

Tomando por base esta cronologia da política pública para a Educação a Distância e apoiado em Sguissardi (2008) posso afirmar que os efeitos da normatização emanada da Lei nº 9394/96, podem ser analisados sob dois aspectos complementares.

O primeiro orientado para a análise da fase formulação de políticas públicas que acabaram por concretizar um modelo de expansão da Educação Superior a Distância. Modelo este, segundo Sguissardi (2008, p. 991), “marcado por um predomínio dos interesses privado/mercantis que desafiam a regulamentação estatal de caráter público”. Caracterizo esse primeiro aspecto como o momento de criação de um modelo de expansão do campo da Educação Superior a Distância, pouco regulamentado, com alto grau de liberdade para atuação das instituições

privadas, formação dos grupos econômicos que mantêm as instituições de ensino credenciadas e início do desenho de uma metodologia pedagógica baseada na transmissão de aulas via televisão.

O segundo aspecto é orientado para a análise de como se deu a fase de implementação das políticas. Compreende a discussão sobre as primeiras ações de avaliação e controle do campo executadas pelo Ministério da Educação que afetaram as práticas institucionais até então desenvolvidas, o aparelhamento do Estado para controlar as iniciativas das instituições de ensino, bem como, as ações de supervisão e controle efetivadas nos anos de 2007 até 2010. Vale lembrar que tais ações não se interrompem em 2010, mas ganham novas dimensões e direcionamentos a partir de 2011, na medida em que a política de regulamentação e as regras estabelecidas continuam em vigor, mesmo depois da reestruturação do Ministério da Educação pelo Decreto nº 7.480/2011.

No decorrer do percurso de elaboração da pesquisa, estes dois aspectos serão retomados, o que me possibilita passar agora, a indicação do problema que fomenta a investigação. Assim, posso dizer que esta pesquisa investiga a seguinte questão:

Existem divergências entre as políticas formuladas e as políticas implementadas na Educação Superior a Distância no Brasil no Período de 1996 até 2010?

Para complementar essa indagação geral, outras questões específicas foram levantadas:

- a) Como historicamente foi se constituindo a Educação a Distância no Brasil?**
- b) Como se estruturou o modelo de expansão da Educação Superior a Distância desde a publicação de sua primeira referência legal em 1996 até 2010?**

- c) De que forma o Estado se aparelhou para elaborar e implementar políticas que regulamentassem o campo?**
- d) Como as instituições credenciadas reagem às políticas públicas para a Educação Superior a Distância?**
- e) Como são implementadas as políticas no cotidiano dos polos de apoio presencial?**

Para responder a esses questionamentos, entendo ser necessário apresentar de forma analítica a construção do que aqui denomino campo da Educação a Distância, a partir de elementos essenciais como a sua definição, o surgimento e consolidação no contexto da educação superior no Brasil, os conflitos, polêmicas, potencialidades e fracassos enfrentados, interesses políticos econômicos, poder político, divergências de interesses entre instituições credenciadas e autoridades regulamentadoras.

Tudo isso implica descrever o contexto de sua consolidação no Ensino Superior, a ausência de uma atuação efetiva do Estado, a apropriação econômica do campo pelas instituições da iniciativa privada mercantil, os atores presente no processo, bem como apresentar as fases do processo de regulamentação, que a partir de 1996 definiu os parâmetros para organização do campo e criou um modelo nacionalmente padronizado para o seu funcionamento.

Com isso, pretendo contribuir para o entendimento do processo de formulação e implementação das políticas públicas para o campo da Educação Superior a Distância, do papel desempenhado pelos grupos de interesses envolvidos, das perspectivas dos atores presentes no campo, como por exemplo, as Instituições de Ensino Superior e o Ministério da Educação.

Tenho vivenciado ativamente o momento histórico do início da Educação a Distância no país, enquanto cidadão e também como profissional da área, cuja trajetória tem possibilitado, por um lado contribuir com as instituições nas funções de professor e administrador e, por outro, com o Ministério da Educação como membro da equipe de avaliadores e supervisores da SEED e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, discutindo a formulação de políticas para o campo e o aperfeiçoamento dos parâmetros para o

funcionamento das instituições. Cabe aqui destacar a importância desse percurso profissional em duplicidade – o professor e administrador atuando em IES *versus* o avaliador a serviço do Ministério da Educação - pois permitiu aprimorar o domínio das condições e da problemática do campo investigado.

Enquanto professor e profissional do campo da educação a distância, tenho observado os dilemas e anseios dos alunos, que, na verdade, refletem uma sociedade que busca por formação superior e que está vulnerável a inscrever-se em cursos e programas que podem oferecer formação incompatível com o ensino superior. Falo isso, por que no setor educacional, como também os outros setores da sociedade, tais como, indústria e o comércio, existem as instituições seriamente comprometidas com a formação e preocupadas com o cumprimento dos projetos pedagógicos dos cursos e existem também os espertalhões, que procuram as brechas deixadas pela política pública regulamentadora, para oferecerem à sociedade modelos ineficientes e sem compromisso com a formação.

Enquanto interlocutor de instituições de ensino superior com o Ministério da Educação, tenho participado de debates com autoridades governamentais, sugerindo temas para a formação da agenda de políticas públicas para o campo, avaliando instituições, cursos e programas, denunciando práticas consideradas abusivas e em desacordo com as orientações legais existentes.

Acompanhei o desenvolvimento do campo da Educação a Distância no período compreendido pela pesquisa e sou testemunha de seu crescimento rápido, da aceitação de seus métodos pela comunidade estudantil, muito embora exista resistência por parte de professores e outros profissionais da educação acostumados com o modo presencial de trabalho. Percebi que existe carência de estudos científicos no campo e a necessidade da produção de pesquisas capazes de indicar de modo seguro suas fragilidades e ressaltar as potencialidades, contribuindo para a definição do papel que a Educação a Distância deve desempenhar no sistema educacional do país.

Mesmo com o crescimento exponencial conquistado a partir do ano 2002, facilitado pelo uso de novas tecnologias de comunicação e informação em nível

mundial e, no caso do Brasil, conforme veremos mais adiante, facilitado também pela abertura para a atuação da iniciativa privada com fins lucrativos no final da década de 90, podemos observar que é um campo ainda em formação. A literatura existente revela um panorama fragmentado, não consolidado, carente de fundamentação teórica e trabalhos de pesquisa destinados a investigar os seus fundamentos.

Para responder à problemática anunciada e contribuir com o desenvolvimento do campo, defini como objetivo:

Analisar o processo de regulamentação do campo da Educação Superior a Distancia no Brasil no período de 1996 a 2010 fazendo uma comparação da política formulada com a política implementada para verificar possíveis divergências.

Para atingir o objetivo geral, faz-se necessário indicar os objetivos específicos, sendo eles:

- **Descrever o percurso evolutivo da Educação Superior a Distancia no Brasil no período compreendido pela pesquisa;**
- **Apresentar o modelo de políticas públicas adotado pelo Ministério da Educação para promover a expansão do campo a partir da Lei 9394/96 até 2002;**
- **Descrever o processo de aparelhamento do Estado, ocorrido entre os anos de 2003 até 2006, para promover o aprimoramento das políticas de controle e avaliação do campo e para a redefinição do modelo de expansão adotado nos anos de 1996 até 2002;**
- **Analisar a redefinição do modelo de políticas públicas adotado, iniciada em 2007, os instrumentos normativos publicados a partir de então e as iniciativas de avaliação do campo efetivadas entre 2007 e 2010;**

- **Verificar se as políticas públicas para o campo da Educação Superior a Distância são implementadas de acordo com o que foi determinado na fase de formulação.**

Tendo claro o problema investigado e os objetivos que pretendo atingir, norteiei a pesquisa pela seguinte hipótese:

As políticas públicas para a Educação Superior a Distância, formuladas no período de 1996 a 2010, pelo Ministério da Educação, são implementadas apenas parcialmente pelas instituições credenciadas, portanto, existem divergências entre o previsto legalmente e o implementado de fato que interferem na formação dos estudantes.

O objeto da pesquisa possui vinculações com o contexto histórico, político e econômico vivido pelo país no final do século XX, cujas implicações vão além do campo educacional. Por isso a preocupação que embasa o objetivo e a problemática da pesquisa, transcende o contexto da criação das políticas para o campo da Educação a Distância numa perspectiva de comparação com o processo de implantação. Assim insere o objeto estudado num momento histórico de efervescência do campo educacional. Possibilitando, dessa forma, observar que o processo de credenciamento de instituições para oferta de Educação a Distância, iniciado em 1996, criou um contexto de divergências de interesses entre as instituições credenciadas e as autoridades públicas regulamentadoras, no caso o Ministério da Educação representado pela então Secretaria de Educação a Distância – SEED. Surgiu também um contexto de luta entre as instituições, fazendo como que ora elas se unissem para ganhar forças frente ao adversário comum que impõe regras para sua atuação, ora elas disputassem entre si para consolidar seu espaço de atuação. As políticas públicas para o campo, têm se mostrado limitadas no que se refere à alteração desse contexto.

A concepção que sustentou o desenvolvimento da pesquisa está fundamentada nas proposições de Dalarosa (1999, p.102), com as quais concordo. Portanto, entendo o ato de pesquisar como “a busca, a investigação movida pela necessidade de solucionar determinado problema”. Portanto, exige

rigoriedade metodológica e o estabelecimento de um vínculo entre o sujeito e o objeto pesquisado.

Assim, no intento de evoluir até a exposição clara do caminho metodológico que pretendo percorrer, o que será feito detalhadamente mais adiante, inicio por dizer que optei pela realização de uma pesquisa qualitativa, usando recursos da pesquisa quantitativa e o método da indução analítica. Naturalmente, envolve um estudo analítico de documentos legais produzidos para regulamentar o campo, da literatura produzida, além de relatórios de conferências e congressos pertinentes à área.

Além da pesquisa documental realizei uma pesquisa de campo, utilizando como técnica de coleta de dados a aplicação de questionários aos representantes de instituições de ensino superior privadas, credenciadas para oferta de cursos de graduação à distância, conforme veremos no capítulo quatro, que trata do percurso metodológico.

Ao longo do texto será retomada a noção de campo de Bourdieu (1997) para circunscrever a Educação a Distância como um campo inserido no sistema educacional brasileiro e regulamentado por normativas legais de responsabilidade do Ministério da Educação.

Impõe-se, porém examinar mais minuciosamente a natureza, formação e transformação do que se pode chamar de Educação a Distância, considerado que existe certo grau de dificuldade para situar o processo constitutivo e ao mesmo tempo acompanhar o desenvolvimento de um campo tão vasto, heterogêneo e difuso, como este. Meu esforço, então, tem sido o de fornecer uma análise da sua trajetória histórica, apresentando indicações sobre sua consolidação e institucionalização.

No entanto, é elementar reconhecer que as discussões no campo da Educação a Distância levaram à articulação de suas intenções, necessidades e conveniências em torno de certo referencial, como por exemplo, recursos, articulações políticas, contestação às determinações governamentais, arranjos econômicos, disciplinas, hábitos, que constituem efetivamente algo próximo da noção de campo proposta por Bourdieu (1997).

É a formação desse campo e a sua consolidação, assim como seus traços predominantes que se procurou traçar. Por certo será conveniente, antes disso, falar claramente da certeza que temos, de que a Educação da Distância não se reduz a uma tecnologia educacional, nem a métodos e técnicas de ensino, mas constitui um campo em formação, que se inclui num campo maior, qual seja, o da educação.

Nestas condições, organizei a pesquisa em introdução e cinco capítulos, que se complementam e congregam as análises das fontes e os desafios trazidos ao pesquisador, desafios estes, apresentados sob a forma de conclusões e/ou indagações.

O primeiro capítulo destaca a definição de um modelo de Educação Superior a Distância no Brasil, caracterizando-a como campo em formação dentro do contexto educacional. Analisa o percurso evolutivo, desde as poucas iniciativas registradas a partir de meados do século XX, até o surgimento da primeira referência legal sobre o campo, ou seja, a Lei nº 9493/96 e o surgimento das primeiras instituições credenciadas para oferta de cursos em nível superior. Faz referências às grandes universidades de educação aberta e a distância do mundo, para situar o objeto da pesquisa nos aspectos políticos, econômicos e social na realidade nacional e internacional. Fundamenta-se em autores como Niskier (2000), Belloni (2006), Moore e Kearsley (2008), Keegan (1996), para definir Educação a Distância e contextualizá-la a partir de seus dilemas, desafios, polêmicas, conflitos e expectativas.

O segundo capítulo discute o modelo de expansão da Educação Superior a Distância no Brasil, a política de abertura e o crescimento do setor privado mercantil. Destaca a fase inicial da Educação a Distância em nível superior, como um momento de quase total ausência de regulação pelo poder público e a oportunidade para o fortalecimento das instituições privadas que viriam a influenciar o processo de formulação e implantação das políticas públicas para o campo. Ausência esta, que permitiu o estabelecimento de parcerias comerciais entre as instituições para a formação das redes de polos de apoio presencial e a aquisição e estruturação de canais de transmissão via satélite para transmitir

aulas em todo o território nacional. Analisa as primeiras tentativas do Estado na definição dos parâmetros legais para o funcionamento das instituições e o processo de formulação dos principais instrumentos normativos, além de discutir as mudanças estabelecidas e a reação dos atores do campo.

O terceiro capítulo analisa a redefinição do modelo de expansão e a criação de um sistema de avaliação e controle da Educação a Distância, posto que o Estado assume o papel de regulador, estabelece normas de funcionamento para o setor privado e amplia a eficácia de suas ações de regulação, supervisão e avaliação das instituições credenciadas. Fato este, que gerou a reação dos grupos educacionais que haviam se consolidado nos períodos anteriores, que buscaram através de articulações políticas e econômicas influenciar o processo de implantação das políticas para o campo definidas pelo poder público.

São apresentados, ainda, os resultados das primeiras avaliações realizadas pela SEED, utilizando para isso os dados apresentados nos Termos de Saneamento de Deficiências - TSDs, assinados por instituições credenciadas para oferta de Educação a Distância e pela SEED, significando o compromisso das Instituições com o cumprimento e adequação às novas regras estabelecidas. São apresentados e discutidos os termos assinados por 10 (dez) instituições da região Sul do Brasil que foram obrigadas a firmar o Termo de Saneamento de Deficiências com a SEED em 2008 e 2009.

O quarto capítulo apresenta o percurso metodológico da pesquisa. Nele estão definidos os interlocutores, o método e os procedimentos, a preparação do trabalho de campo, bem como, a descrição do procedimento de análise dos dados coletados.

A pesquisa de campo levantou subsídios para fundamentar a análise do processo de implementação das políticas públicas para o campo da Educação Superior a Distância, ademais de levantar informações sobre como as instituições respondem na concretude de suas ações, às exigências oriundas das políticas públicas. Buscou indicar, ainda, os pontos controversos sobre os quais divergem quem formula e quem implementa as políticas e como se sentem o implementadores em relação a fase de formulação.

No quinto capítulo são analisados os dados da pesquisa de campo. Expõem as vivências e expectativas dos coordenadores de polos das instituições de ensino credenciadas que participaram do processo de criação, expansão e consolidação do campo da Educação Superior a Distância no Brasil.

Analisa como tais sujeitos percebem e se definem enquanto participantes deste processo social de (r) estruturação do campo; a participação efetiva (ou não) do Estado enquanto regulamentador, o cumprimento (ou não) das determinações legais pelas Instituições credenciadas e as estratégias utilizadas por elas para fugir das exigências estabelecidas pelas políticas públicas.

A produção e sistematização de conhecimento sobre as ações governamentais empreendidas em determinados setores da vida pública nacional brasileira, se constitui em desafio para qualquer pesquisador, tendo em vista a volatilidade das políticas públicas nacionais, (que por vezes sequer assim podem ser denominadas). Desafio maior ainda se constitui desenvolver estudos acerca das políticas institucionalizadas sobre um campo ainda em formação, posto que o seja o da Educação a Distância. O qual nas últimas duas décadas vivencia embates teóricos, políticos e científicos, além de sociais, em busca de autonomia dentro da própria educação e frente aos demais campos de estudos, para estabelecer-se como sendo diferente e diferenciador com sua própria identidade e concepções teórico-metodológicas.

Neste desafio de construir conhecimento sobre o campo da Educação a Distância ainda em formação, tive que levantar informações que me fornecessem um referencial suficientemente sólido para conhecimento e compreensão da realidade na qual os atores sociais – sujeitos desta pesquisa – se movimentam, motivam, agem e tomam suas decisões.

Aliado à necessidade de conhecer a realidade social, ainda me foi recorrente a necessidade de verificar praticamente toda a legislação educacional publicada no recorte temporal compreendido por essa pesquisa, tarefa difícil, dada a variedade e pulverização das leis nacionais. Além, é claro de ter de sensibilizar os sujeitos que atuam na iniciativa privada, peças fundamentais para compreensão da estrutura do campo da Educação a Distância.

2 EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO E DEFINIÇÃO DE CONCEITOS

2.1 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

A Educação a Distância evoluiu ao longo das gerações e seu início é atribuído ao momento do surgimento do texto impresso como uma tecnologia de comunicação. As primeiras iniciativas no Brasil, como oferecimento de cursos livres de capacitação profissional, eram públicas, ofertadas pelo Estado e consideradas de pouca qualidade. Faziam parte dos ideais de democratização do ensino, sofriam preconceitos e tinham o estigma de ser um ensino destinado às massas, à população marginalizada, para compensar os atrasos educativos provocados pelo modelo capitalista de desenvolvimento. Tinham como proposta responder a uma necessidade de formação, especialmente acentuada nos estratos formados por milhares de jovens e adultos que enfrentavam problemas criados pelo tempo ou mesmo pela distância para conciliar trabalho e formação escolar.

A primeira geração, que não era exclusiva da realidade brasileira, “o chamado ensino a distância por correspondência, foi engendrado ainda nos finais do século XIX, pelo desenvolvimento da imprensa e dos caminhos de ferro” (BELLONI, 2006, p. 56)². Tinha como finalidade ampliar a oferta de oportunidades educacionais, permitindo que as camadas sociais menos privilegiadas economicamente pudessem ter acesso a cursos de curta duração, treinamentos técnicos profissionais, preparatórios para o trabalho.

² Outros autores reforçam essa informação. A própria Belloni, (2006, p.10) indica Peters (1983) como um autor que atribui o surgimento da Educação a Distância em meados do século XIX ao desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação (trens e correios) cuja regularidade e confiabilidade dos serviços permitiram o aparecimento das primeiras experiências de ensino por correspondência na Europa e nos Estados Unidos.

Teve grande impulso com o surgimento do rádio, do telégrafo e do telefone. Estes equipamentos caracterizaram o início da era dos meios modernos de comunicação. Segundo Niskier (2000, p.161) em terras brasileiras, “a radiodifusão com finalidades educativas nasceu em 1923, com a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada por Roquette Pinto e um grupo de amigos” e tinha como conteúdos “aulas de literatura, radiotelegrafia e telefonia, de línguas, literatura infantil e outros de interesse comunitário”.

O mesmo autor lembra que treze anos mais tarde, a Rádio Sociedade foi doada para o MEC por seus fundadores e, alguns anos depois, nas décadas de 1950 e 1960, “outros projetos de radiodifusão surgiram, mas tais soluções constituíam-se em uma etapa pré-científica da teleeducação” (NISKIER, 2000, 161).

O governo brasileiro, a partir da década de 1960, criou uma série de programas, cujo objetivo era alavancar as iniciativas de Educação a Distância, é possível citar como exemplo o Programa Nacional de Tecnologias Educacionais, o Projeto Minerva envolvendo mais de 1200 emissoras de rádio, a TV escola de São Luís do Maranhão, a TV Universitária de Recife, a TVE do Rio de Janeiro, a TV Cultura em São Paulo, o projeto FEPLAN no Rio Grande do Sul, o IRDEB na Bahia e o Projeto SACI no Rio Grande do Norte. Estes são exemplos de iniciativas que não foram levadas a diante e a maioria desapareceu logo depois de ter sido criada. É possível levantar uma série de motivos que dificultaram a prosperidade das iniciativas citadas, dentre os quais estão:

- A implantação de projetos pilotos sem o adequado planejamento para continuidade;
- Iniciativas isoladas incapazes de criar uma memória sistematizada dos programas desenvolvidos;
- Inexistência de avaliações das iniciativas;
- Encerramento dos programas sem qualquer prestação de contas sobre os resultados e os recursos públicos investidos;
- Indefinição da estrutura institucional para a gestão centralizada das iniciativas;

- Projetos desvinculados da realidade, desconexos com os rumos do desenvolvimento econômico e político do país;
- Baixo desenvolvimento tecnológico;
- Carência de ferramentas de gestão das iniciativas;
- Desconhecimentos dos potenciais da Educação a Distância e de suas exigências;
- Administração das iniciativas por pessoas sem a necessária experiência para o exercício das funções;

Essa etapa iniciada nos anos 1960, usando a radiodifusão e transmissão via televisão, é considerada como uma segunda geração da Educação a Distância. Belloni (2006, p. 56), refere-se a este período dizendo que:

a segunda geração³, o ensino multimeios a distância, desenvolveu-se ainda nos anos 1960, integrando ao uso do impresso os meios de comunicação audiovisuais (antenas ou fita cassete) e, em certa medida, computadores.

A partir dos anos 1970 foram criadas e expandidas as principais universidades de educação aberta e a distância (UA) do mundo, baseadas principalmente nesse modelo de comunicação de massa. Encontrei farta literatura sobre elas. Foram criadas por muitos países, como China, que em 1979 criou um sistema de âmbito nacional de Universidade por Rádio e TV (RTVUs). Registra-se que no mesmo ano teve mais de 400 mil alunos matriculados e em 2001, passados 22 anos de sua criação, “havia formado mais de 3,06 milhões de graduados” (MOORE e KEARSLEY, 2008, p.280).

A Coreia fundou em 1972 a *Korean National Open University*, (KNOU) que possui mais de 210 mil alunos matriculados e mais de 250 mil formados em cursos de graduação. Em 1997 criou uma Comissão Presidencial de Reforma da

³ Não existe consenso sobre esse assunto e os autores Moore e Kearsley identificam 5 (cinco) gerações de modelos de Educação a Distância, enquanto Belloni e Nipper consideram a existência de três gerações, sendo que a primeira compreende o desenvolvimento do ensino por correspondência. A segunda inicia com a utilização dos meios de comunicação de massa como o rádio, a televisão, nos anos 1960. A terceira inicia nos anos 1990 com o uso de tecnologias interativas, computadores e a internet, como ferramentas para o ensino a Distância.

Educação, comissão esta, que definiu a meta do sistema educacional do país para o século XXI,

como sendo *edutopia*, significando, um estado de bem-estar social voltado para à educação – uma sociedade de educação aberta e permanente, afim de permitir a cada pessoa acesso igual e fácil à educação em qualquer tempo e lugar (MOORE e KEARSLEY, 2008, p.280).

A Austrália é país pioneiro em Educação a Distância no mundo. Ainda em 1870 aprovou leis que

exigiam a provisão escolar para as crianças que viviam em lugares remotos e isolados. Como resultado, no início da década de 1920, todos os Estados haviam adotado um sistema de educação por correspondência para atender as crianças da pré-escola ao final da educação secundária (MOORE e KEARSLEY, 2008, p. 287).

Para a educação superior, a lei australiana também exigiu, quando da criação da Universidade de *Queensland* em 1910, que se oferecessem programas por correspondência, exigência feita também para outras universidades que foram fundadas em anos posteriores.

A República da África do Sul tem a mais antiga Universidade de Educação a Distância do mundo. Constituída formalmente em 1946, com a finalidade única de ofertar cursos a distância, depois de uma longa história como um conjunto de faculdades, a *University of South África*, (UNISA) até o ano de 2002, havia formado mais de 150 mil alunos, número este que representa um terço dos universitários da África do Sul. A UNISA se orgulha de ter formado o primeiro presidente negro da história do país eleito democraticamente. Nelson Mandela fez curso de graduação quando estava na prisão em Robin Island.

A *universidad Nacional de Educación* a Distância da Espanha (UNED), criada em 1972 e com mais de 180 mil alunos matriculados, o que representa cerca de 10% dos alunos do ensino superior espanhol, passou a ser considerada modelo para outros países, devido a sua forma de gestão pedagógica de cursos.

Outro marco histórico importante para a Educação a Distância foi a criação da Universidade Aberta do Reino Unido em 1971, a *United Kingdom Open*

University, (UKOU) que contribuiu decisivamente para o desenvolvimento de métodos e técnicas que serviram para caracterizar os diferentes modelos de Educação a Distância existentes. É uma instituição com 200 mil alunos matriculados e mais de 2 milhões de formados em cursos superiores, atende também estudantes da Ex-união Soviética e Ásia nos mais de 360 cursos de graduação que oferece. Influenciou o desenvolvimento de tecnologias que deram mais solidez aos processos educacionais a distância e a utilização massiva da mídia para a transmissão dos cursos.

O Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, no México, (ITESM) com 540 mil alunos matriculados, utiliza um sistema interativo de transmissão, via satélite, para transmitir as suas aulas para 32 campi espalhados pelo México. As aulas são transmitidas ao vivo das salas de aulas presenciais e uma rede de computadores permite aos estudantes a distância fazerem as interações com os professores.

A Turquia abriga a maior universidade de educação a Distância do mundo. Um em cada três alunos do ensino superior do país estuda na *Anadolu Open Education*, que em 2003 contava com 760.859 alunos matriculados e com mais de 550 mil alunos que obtiveram diplomas de bacharel ou se formaram em algum outro curso superior. A instituição se relaciona com seus alunos por meio de materiais impressos, cursos transmitidos para a televisão via satélite e programas de rádio, jornais, centros de computação e internet.

Na Alemanha, a *FernUniversitat* foi fundada em Hagen no ano de 1974 e a ela está vinculado um dos mais conhecidos estudiosos da modalidade, Peters, que foi seu reitor durante os anos 1970 e cuja definição de Educação a Distância será apresentada mais adiante.

Com desenvolvimento das tecnologias interativas e a relativa popularização do computador e da *internet* a partir da década de 1990, surgiram ferramentas importantes para o contínuo desenvolvimento desse campo. Autores como Nipper (1998), caracterizam essa fase como a terceira geração da Educação a Distância. Seus meios principais são todos os anteriores mais as novas tecnologias de informação e comunicação.

A experiência internacional influenciou a criação da Universidade Aberta do Brasil, contudo, somente em 2006, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se uniram em regime de colaboração para instituir o chamado Sistema UAB, conforme a conceitua o Decreto 5800 de 08 de junho de 2006.

O artigo 1º do referido Decreto determina a instituição do Sistema UAB nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país.

Assim, foi instituída a UAB, com sete objetivos a serem atingidos:

- I oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Os primeiros cursos ofertados resultaram da publicação de dois editais, sendo o primeiro deles, conhecido como UAB1, publicado em 20 de dezembro de 2005, que permitiu a concretização do Sistema UAB, por meio da seleção de propostas de cursos de licenciaturas, apresentadas exclusivamente por instituições federais de ensino superior, e também propostas de abertura de polos de apoio presencial, apresentadas por Estados e Municípios.

Já o segundo edital, publicado em 18 de outubro de 2006, conhecido como UAB2, teve como propósito ampliar a oferta de cursos e a rede de polos. Diferiu do primeiro por permitir a participação de todas as instituições públicas, inclusive

as estaduais e municipais. Na prática significou a abertura do sistema para as universidades estaduais ofertarem cursos, o que proporcionou a ampliação da abrangência do sistema, que a partir de então passou a ser ofertado em todos os Estados e no Distrito Federal.

Em 2007, o sistema UAB repassou recursos às instituições de ensino superior para a ampliação do acervo bibliográfico dos polos de apoio presencial. Foram adquiridos livros contemplando as áreas dos cursos ofertados nos polos. A bibliografia básica foi indicada por coordenadores de cursos e corroborada por coordenadores UAB.

Em 2008, foram criados os cursos na área de Administração, Gestão Pública e outras áreas técnicas. Em 2010, o sistema UAB contava com a participação de 88 instituições integrantes, entre Universidades Federais, Universidades Estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs.

De janeiro de 2007 a julho de 2009, foram aprovados e instalados 557 (quinhentos e cinquenta e sete) polos de apoio presencial com 187.154 vagas criadas, conforme dados publicados no SISUAB⁴. Em agosto de 2009, foram selecionados mais 163 (cento e sessenta e três) novos polos, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, para equacionar a demanda e a oferta de formação de professores na rede pública da educação básica, ampliando a rede para um total de 768 (setecentos e sessenta e oito) polos, sendo 630 (seiscentos e trinta) implantados e 138 em fase de implantação por estados e municípios.

Em que pese os dados disponíveis no SisUAB mostram a disponibilidade de 141.475 vagas, em 74 cursos de graduação, dos quais, 50 são de literatura, não relatam a quantidades de alunos concluintes até o momento.

Nos primeiros anos da década de 1990, um grupo de educadores europeus com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o campo de estudo Educação a Distância na União Europeia, elaborou uma pesquisa que resultou

⁴ O SISUAB é o sistema para consulta e atualização de dados, permite aos coordenadores vinculados à UAB, executar e acompanhar os diversos processos que compõe o programa. Com a atualização simultânea das informações das IES, a UAB passa a dispor de informações mais precisas sobre cursos oferecidos, polos que os recebem, instituições responsáveis e articulações promovidas no âmbito do programa.

num relatório, publicado em 1997 e denominado VOCTADE - *Vocational Education and Training (VET) at a distance in the European Union*, que apresentou um apanhado das diversas metodologias utilizadas pelas instituições de Educação a Distância da Europa. O relatório foi aceito como um trabalho de cunho científico pelos profissionais do meio acadêmico e tornou-se um referencial para muitas universidades, colaborando para o aprofundamento dos conhecimentos sobre a modalidade.

Renomados autores no meio acadêmico e que serão mencionados como referências ao longo deste texto, serviram também de referencial para os estudos sintetizados no referido relatório. Dentre eles encontramos John Daniel - Reino Unido (1998), Holmberg – Suécia (1985), Keegan – Irlanda (1980), Peters – Alemanha (2001), Baath – Suécia (1984), Sewart - Reino Unido (1983) e Wedemeyer – EUA (1973), pesquisadores que se dedicam ao estudo e conceituação da educação a distância e suas metodologias.

Tendo em vista o objetivo do texto, não posso deixar de acrescentar autores brasileiros que serviram de fontes de consultas, autores estes que vêm pesquisando esse campo sobre os mais diversos aspectos, tais como, formulação de políticas públicas, gestão de sistemas de educação a distância, mercantilização do campo, formação de grupos econômicos, transformação da educação em serviços comercializáveis, criação de novas metodologias, uso de tecnologias, produção de materiais didáticos e outros. Assim, encontramos na literatura publicações relevantes para esta pesquisa, de autores como Belloni (2006) da Universidade Federal de Santa Catarina; Niskier (2000) membro do Conselho Nacional de Educação (CNE); Moran (2011) da Universidade de São Paulo; Preti (2012) da Universidade Federal do Mato Grosso; Valente (2011) da Universidade Estadual de Campinas; Sguissardi, (2008) da Universidade Federal de São Carlos; Moraes (2010) da Universidade Estadual de Campinas e Dourado (2004) da Universidade Federal de Goiás. Estes e outros pesquisadores, com suas obras, estão colaborando na construção do campo Educação a Distância e a formação de uma reflexão sobre a temática na realidade brasileira.

Entendo ser necessário tecer comentários, mesmo que sucintamente, sobre o papel desempenhado pelas tecnologias da comunicação e informação, apesar de autores como Bahadana e Valle (2009), corretamente considerarem que “tornou-se um repisado truísmo afirmar que a expansão, nos últimos anos, das iniciativas de educação a distância (EAD) em todos os níveis de ensino brasileiro, mas muito particularmente no ensino superior, teve como condição essencial o não menos notável desenvolvimento da informática no país”, (BAHADANA e VALLE, p. 551, 2009).

O desenvolvimento do campo da Educação a Distância bem como o surgimento das políticas que o regulamentam, tem com pano de fundo o desenvolvimento das tecnologias sob dois aspectos, de um lado, a evolução modernizadora das tecnologias e, de outro, a democratização do acesso. Sob o aspecto da evolução modernizadora, as tecnologias:

têm ocupado as pautas e agendas da educação ao longo das últimas quatro décadas, especialmente no tocante às inovações educacionais proporcionadas pelo uso intensivo das novas tecnologias de informação e comunicação nos processos de ensino-aprendizagem e como ferramenta nos programas de educação a distância (ENAP, 2006, p. 8).

Sob o aspecto da democratização do acesso, a estabilização econômica do país conquistada durante o governo FHC e mantida pelo governo Lula, ampliou o acesso da população aos bens de consumo e aos produtos industrializados, popularizando os meios de comunicação e as tecnologias, sobretudo aquelas ligadas ao computador e a internet.

Mesmo assim, para autores como Moraes (2010) os fatores econômicos ainda têm imposto barreiras para a utilização de tecnologias na Educação a Distância. Essas barreiras podem ser de dois tipos: “o acesso tecnológico (disponibilidade física de equipamento, *software*, energia elétrica, linhas de telefone etc.) e o acesso social (além da renda, os conhecimentos, as habilidades e os hábitos de uso desses recursos)” (MORAES, 2010, p 25).

O autor lembra ainda que a democratização de um dos vetores não significa a democratização do outro. “Em muitos momentos os defensores da Educação a

Distância, obscurecidos pelo ufanismo não observam essa diferença ou até mesmo a existência dessas barreiras” (MORAES, 2010, p 25).

Este cenário de modernização e acesso às tecnologias possibilitou o desenvolvimento de métodos e técnicas de ensino que utilizam as tecnologias como ferramentas úteis, capazes de enriquecer e colaborar com o processo de ensino aprendizagem. Exemplo disso são os cursos de graduação a distâncias com currículos modulares, ofertados em ambientes virtuais de aprendizagem - AVA. Portanto, as políticas para a Educação a Distância, formuladas pelos governos FHC e Lula regulamentam uma realidade constituída a partir do desenvolvimento, da democratizou e da aplicação da tecnologia nos processos educativos.

Contudo, apesar da evolução rápida, do incentivo governamental e do uso de tecnologias inovadoras, a Educação Superior a Distância, “ainda se encontra em estágio incipiente, sofrendo reflexos de preconceitos acadêmicos que historicamente, relegaram-na à categoria de educação massificante e de segunda categoria”. (ENAP, 2006, p. 8).

Em que pese à crítica, a história nos mostra que o campo da educação a distância no Brasil completou seu primeiro século de história formal, no entanto, a abertura efetiva para sua implementação ocorreu mais intensamente durante as duas últimas décadas, ou seja, a partir de 1996, em particular, no ensino superior, mais intensamente na formação continuada dos professores.

Essa confluência de disposições positivas “permitiu que, em breve lapso de tempo, a EAD passasse, de recurso marginal e pouco frequente, a menina dos olhos das políticas públicas e das ações empresariais levadas a cabo na atualidade” (VALLE e BOHADANA, 2009, p. 552).

Não há dúvidas que o desenvolvimento tecnológico tem aberto grandes possibilidades à Educação a distância, sobretudo no que concerne à interação entre professores, tutores e alunos, cuja ausência de interação é o grande desafio a ser superado. A tecnologia trouxe à Educação a Distância a possibilidade de estabelecer processos de comunicação bidirecionais, com mensagens transmitidas em múltiplas mídias.

Portanto, a interatividade em Educação a Distância diz respeito, às trocas entre os diferentes agentes, ambientes e mídias envolvidos no processo de aprendizagem e que abrangem as relações entre aluno-docente, aluno-aluno, aluno-conteúdo e outros. Não resta dúvida, então, que sem o suporte dos recursos tecnológicos, torna-se difícil a interatividade, inviabilizando os processos de aprendizagem.

Contudo, ao discutir as tecnologias aplicadas a Educação a Distância, um cuidado extremamente necessário deve estar presente, qual seja, “o de não reduzi-la aos meios tecnológicos, como se eles pudessem responder pela qualidade da educação” (ENAP, 2006, p. 8). Esse é um equívoco comum, principalmente em relação à utilização de ambientes virtuais de aprendizagem dispostos na internet e aos programas e *softwares* interativos.

Para corrigir tal equívoco, as políticas formuladas a partir de 1996, vêm exigindo que as instituições pensem a educação a distância para além das mídias a serem utilizadas. Caminham no sentido de exigir cada vez mais que os cursos e programas sejam pensados em todos os seus conceitos pedagógicos e que os estudantes sejam tratados como sujeitos ativos do seu processo de aprendizagem. Exemplo disso é o documento chamando Referenciais de Qualidade para a Educação a Superior Distância, que será visto mais adiante, publicado em 2006 pelo Ministério da Educação, que apresenta oito dimensões a serem consideradas pelos órgãos públicos nas avaliações dos cursos e instituições credenciadas. As tecnologias são apresentadas como uma delas.

2.2 ENTENDENDO A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL COMO UM CAMPO

A produção literária colabora para a construção do campo de estudo, mas há ainda que se considerar que o entendimento de campo vai além da produção literária sobre ele. Segundo Bourdieu (2004, p. 20) para compreender a produção cultural de um campo, “não basta referir-se ao conteúdo textual dessa produção,

tampouco referir-se ao contexto social contentando-se em estabelecer uma relação direta entre o texto e o contexto”.

Conforme expõe Bourdieu (2004) existe entre esses dois polos, um universo intermediário ao qual ele chama de “*campo literário, artístico, jurídico ou científico*”. Isso caracteriza um universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições, que “produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência” e obedecem a leis sociais mais ou menos específicas.

A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de leis próprias. Se, como o macrocosmo ele está submetido a leis sociais, estas não são as mesmas. Se, jamais escapa às imposições do macrocosmo, ele dispõe, com relação a este, de uma autonomia parcial mais ou menos acentuada (BOURDIEU, 2004, p. 20).

Considerando o referencial bourdiesiano, é possível perceber que a Educação a Distância, por possuir as características típicas de um campo, ou seja, possibilitar que entre o texto e o contexto se crie um universo intermediário, composto por agentes, instituições e leis próprias, acaba por constituir um campo científico. Entretanto, resta saber qual o grau de autonomia que ele usufrui. Para Bourdieu (2004, p. 21) “uma das grandes questões que surgirão a propósito dos campos (ou dos subcampos) científicos será precisamente acerca do grau de autonomia que eles usufruem”.

Evidentemente, para descobrir o grau de autonomia de um campo é preciso descortinar a natureza das pressões externas e a forma sob a qual elas influenciam o campo, e

sob quais formas se manifestam as resistências que caracterizam a autonomia, isto é, quais são os mecanismos que o microcosmo aciona para se libertar dessas imposições externas e ter condições de reconhecer apenas suas próprias determinações interna (BOURDIEU, 2004, p.21).

Pode-se então concluir que uma forma de demonstrar o grau de autonomia de um campo está na “sua capacidade de *refratar*, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas”.

A legislação educacional brasileira dispensa tratamento diferenciado para o campo da Educação a Distância, que é merecedor de leis e regulamentos próprios. As instituições são credenciadas especificamente para oferta, de forma distinta do credenciamento para a educação presencial. Para a gestão, o Ministério de Educação mantém estruturas diferenciadas, com pessoal especializado e uma Diretoria de Educação a Distância. O censo da educação superior elaborado pelo INEP – apresentou, até o ano de 2010, relatórios separados para a Educação Superior Presencial e a Distância.

Os projetos dos cursos de graduação, autorizados pelo poder público, são específicos e diferenciados dos cursos presenciais. Embora haja aproveitamento de estudos, se um aluno iniciar um curso na modalidade a distância e quiser concluí-lo na modalidade presencial, terá que solicitar transferência de curso e estará sujeito a existência de vagas, em que pese os dois cursos serem de uma mesma instituição.

Percebe-se que a noção de campo científico caracteriza um mundo social e, como tal faz imposições e solicitações “que são, no entanto, relativamente independentes das pressões do mundo social global que o envolve” (BOURDIEU, 2004, p. 21). Nesse sentido, o campo da Educação a Distância, tem procurado através das instituições da iniciativa privada com ou sem fins lucrativos, organizar-se de modo a resistir à criação de políticas pelo poder público, que venham a significar limites aos seus interesses ou que impliquem em investimentos financeiros para ofertar aos alunos estruturas mais completas e pessoal técnico-administrativo especializado, bem como, docentes mais titulados.

Podemos observar que o campo da Educação a Distância produz riquezas, possui agentes e instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência, obedecem a leis sociais mais ou menos específicas. Constitui-se num espaço relativamente autônomo.

A ausência do Estado deixou espaço para as instituições particulares, visto que a única presença do Estado com oferta de Educação Superior a Distância se deu por meio da Universidade Aberta do Brasil, oficialmente criada em 08 de junho de 2006 pelo Decreto 5800/2006.

Embora não seja o objetivo dessa pesquisa discutir a Educação a Distância nas Universidades Públicas, não posso deixar de mencionar que a maioria delas é resistente a essa modalidade de ensino⁵, muito embora, seja possível perceber uma mudança a partir de 2005, após a criação da Universidade Aberta do Brasil – UAB. Os dados disponíveis no SisUAB, gerenciados pela CAPES, demonstram que entre 2006 e 2012, 94 instituições públicas se vincularam ao Sistema UAB e desenvolveram alguma iniciativa de cursos a distância.

Contudo, o fato de uma determinada instituição desenvolver cursos e programas nessa modalidade, não significa homogeneidade de posicionamento dos membros do corpo social ou superação das resistências. A realidade tem demonstrado que as iniciativas são isoladas na estrutura das Universidades Públicas e desenvolvidas por Núcleos de Educação a Distância, chamados NEAD, vinculados diretamente às reitorias, dissociados dos departamentos, centros etc.

A criação destes núcleos (NEADs) se deu por iniciativa do Governo Federal, devido a forte resistência à implementação da Educação a Distância no interior das Universidades Públicas, o que levou o poder público a negociar diretamente com os reitores, iniciando um processo de implementação por meio de grupos constituídos dentro das IES especificamente para esse fim. Evitando, assim que a Educação a Distância não saísse do papel, caso tivesse que seguir os procedimentos regimentais, com a aprovação dos projetos nos departamentos, conselhos de centro e órgãos superiores das Universidades.

Essa desvinculação dos núcleos de Educação a Distância da estrutura organizacional, contribuiu para manter a modalidade marginalizada. Para superar essa dificuldade e institucionalizar a Educação a Distância, o próprio governo Federal, têm tomado iniciativas, como por exemplo, a transferência do Sistema UAB, para a gestão da CAPES em 2007, que significou um esforço para modificar

⁵ Sobre esse assunto ver:

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson de Luca. Educação a Distância e precarização do trabalho docente, Em Aberto, Brasília, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Educação a Distância em Organizações Públicas: mesa-redonda pesquisa-ação. Presidente da mesa Hélio Chaves Filho. Brasília, 2006. Disponível em: www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task.

a estrutura necessária inicialmente, mas que se tornou um entrave com o passar o tempo. Além dessas dificuldades estruturais, existem ainda as de ordem ideológicas que dizem respeito às concepções de professores e pesquisados das instituições públicas, que resistem a Educação a Distância pelos mais variados motivos, ou até mesmo sem motivos. Contudo, os dados do Censo da Educação Superior de 2009, demonstram que mesmo enfrentando esses desafios, a Educação a Distância no interior das instituições públicas tem ganhado força depois da institucionalização do Sistema UAB.

Podemos ainda observar as associações profissionais como mais uma forma reconhecimento da existência do campo e ao mesmo tempo ausência do poder público. Enquanto outras associações profissionais como a Sociedade Brasileira de História da Educação – SBHE, a Associação Nacional da Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, Associação Nacional dos Professores de História - ANPUH, só para citar algumas, são instituições de caráter público, lideradas por instituições públicas, no campo da Educação a Distância, a Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED, instituição de caráter científico, pedagógico e com articulação política, que tem como missão contribuir para o desenvolvimento do conceito, métodos e técnicas que promovam a educação aberta flexível e a distância, é liderada por instituições privadas.

2.3 DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Para aprofundar a discussão sobre a Educação a Distância enquanto um campo científico pesquisei suas características e suas definições na literatura. Para tanto, fiz inferências, mesmo que sucintas sobre os agentes e as instituições que a compõe, as pressões internas e externas que recebe. O grau de refração que é capaz de apresentar para suportar tais pressões e o lugar que ocupa no interior do sistema educacional brasileiro. Contudo, sem perder de vistas, que para Bourdieu (2004, p. 22), “todo campo, o campo científico, por exemplo, é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de força”.

Assim, retomarei as definições mais conhecidas de Educação a Distância, que segundo Keegan (1980) são as de Moore, Holmberg, Peters, e aquela apresentada pela Lei Francesa de julho de 1971 e traduzida na obra de Belloni (2006, p. 25).

A partir da análise dessas definições Keegan (1980) concluiu que os seis elementos apresentados a seguir devem ser considerados como essenciais para toda definição abrangente de Educação a Distância, ou seja, toda a definição abrangente deve considerar:

- Distância física entre professores e alunos;
- Influência de uma organização educacional, especialmente no planejamento e na preparação dos materiais de aprendizado;
- A utilização das mídias técnicas – impressos, áudio, vídeo ou computador;
- Comunicação bidirecional, de forma que o aluno possa se beneficiar de um diálogo interativo com os materiais e os professores;
- Possibilidade de seminários ocasionais;
- Participação na forma mais industrial da educação⁶

Estes elementos, segundo o autor devem fazer parte das definições de Educação a Distância. Mas quais são as quatro definições mencionadas? Vou analisar cada uma delas iniciando com a definição de Moore, apresentada na obra “Educação a Distância: uma visão integrada”, publicada em parceria com Kearsley em 2008. Nessa obra, a Educação a Distância é definida como:

o aprendizado planejado que ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigindo técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais. (MOORE e KEARSLEY, 2008, p. 2).

Pode-se concluir que para estes autores a ideia básica de Educação a Distância é bastante simples. Concentra-se na distância existente entre alunos e

⁶ Tal participação quer significar que a educação a distancia contempla os princípios fordistas e tayloristas de divisão do trabalho. Na organização da gestão administrativa e pedagógica, as tarefas são executadas e os materiais produzidos em escala industrial para atender a grandes quantidades de alunos.

professores e na mediação de tecnologia para que haja comunicação. “Alunos e professores estão em locais diferentes durante todo ou grande parte do tempo em que aprendem e ensinam” (MOORE e KEARSLEY, 2008, p. 2). Isso implica na dependência de algum tipo de tecnologia para transmitir as informações e sua utilização exige mais tempo de preparo, melhor planejamento e a aplicação de recursos financeiros na aquisição e manutenção por parte das instituições e também dos professores.

Belloni (2006, p. 27) também concorda que essa definição

reforça a importância da tecnologia educacional, pois o uso de meios tecnológicos e a existência de uma estrutura organizacional complexa são considerados como elementos essenciais.

Outra definição que marca o campo Educação a Distância é a de Holmberg (1977), traduzida para o português na obra de Belloni (2006, p. 25). O autor coloca como base dos fundamentos da Educação a Distância a interação e a comunicação e a define dizendo que

o termo Educação a Distância cobre várias formas de estudo, em todos os níveis, que não estão sob a supervisão contínua e imediata de tutores presentes com seus alunos em salas de aula ou nos mesmos lugares, mas que não obstante beneficiam-se do planejamento, da orientação e do ensino oferecidos por uma organização tutorial (HOLMBERG, 1977 citado por BELLONI, 2006, p. 25).

Observo que nessa definição aparecem as formas de comunicação não contíguas, que independem do tempo e do lugar onde se encontram os atores do processo. Nesse sentido, Landin (1997, p. 14), diz que “Holmberg é um importante e reconhecido teórico da Educação a Distância e apresenta sua teoria como um método de conversação didática guiada”. Nas palavras do próprio autor

o sistema a distância implica estudar por si mesmo, mas o aluno não está só; vale-se de um curso e de interação com instrutores e com uma organização de apoio. Produz-se, assim, uma espécie de diálogo em forma de tráfego de mão dupla.

A nomenclatura utilizada pelo autor quando fala de instrutores é similar a tutores na realidade brasileira. O corpo de tutores desempenha papel de mediar o processo pedagógico junto aos estudantes. Segundo o documento Referenciais

de Qualidade para a Educação Superior a Distância (BRASIL, 2007), o tutor deve ser compreendido como um dos sujeitos que participa ativamente da prática pedagógica. Suas atividades realizadas a distância e/ou presencialmente devem contribuir para o desenvolvimento dos processos de ensino e de aprendizagem e para o acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico.

A lei francesa do ano de 1971, que regulamenta essa modalidade educativa na França, apresenta uma definição muito conhecida dos pesquisadores. Define a Educação a Distância como “ensino que não implica a presença física do professor indicado para ministra-lo no lugar onde é recebido, ou no qual o professor está presente apenas em certas ocasiões ou para determinadas tarefas” (Lei francesa, 1971, citado por Belloni, 2006, p. 16).

Nesta definição também aparece a distância física entre alunos e professores como elemento caracterizador do conceito de Educação a Distância. Porém, diferencia-se das anteriores por não fazer nenhuma menção as tecnologias da informação e comunicação. Não faz referência às metodologias que podem ser utilizadas pelos professores nem ao planejamento das ações desenvolvidas, na divisão de trabalho, mas consegue dizer com segurança o que efetivamente acontece nos modelos educacionais a distância, quando afirma que os professores não estão presentes para ministrar o ensino no lugar onde é recebido e em ocasiões esporádicas, alunos e professores se encontram para a realização de tarefas específicas.

Na legislação brasileira também existe uma definição de Educação a Distância. O Decreto nº 2.494/1998, que regulamentou o artigo 80 da Lei nº 9394/1996, em seu artigo 1º, explicita que a

educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (DECRETO, n. 2494, 1998).

A definição que mais tem causado polêmica é a de Peters (1983) que também se encontra traduzida para o português na obra de Belloni (2006, p. 27). O autor provocou polêmica, ao definir a Educação a Distância utilizando conceitos

como divisão de trabalho, forma industrializada de ensino, método racionalizado de oferecer conhecimento, forma de estudo complementar a era industrial tecnológica. Para ele,

a Educação a Distância é um método de transmitir conhecimento, competências e atitudes que é racionalizado pela aplicação de princípios organizacionais e de divisão do trabalho, bem como pelo uso intensivo de meios técnicos, especialmente com o objetivo de reproduzir material de ensino de alta qualidade, o que torna possível instruir um maior número de estudantes, ao mesmo tempo, onde quer que eles vivam. É uma forma industrializada de ensino e aprendizagem (PETERS, citado por BELLONI, 2006, p. 27).

Pesquisadores brasileiros que se dedicam a Educação a Distância têm procurado entender por que essa definição ainda causa polêmica no mundo todo. Assim, Belloni (2006, p.9), diz que este autor vem desenvolvendo desde os anos 1970,

análise das características da EAD a partir de comparações e analogias com a produção industrial de bens e serviços que identificam nos processos de EAD os principais elementos do processo de produção industrial, agrupados no que se convencionou chamar de modelo Fordista.

Nesse sentido, são aplicadas no processo de preparação dos cursos a distância, as características básicas do modo de produção fordistas: racionalização, divisão do trabalho, mecanização, linha de montagem, produção de massa, planejamento, formalização, standardização, mudança funcional, objetivação, concentração, centralização e produtividade.

Podemos concluir que a definição de Peters (1983) seja a mais adequada para explicar o interesse demonstrado, a partir da década de 1990, pela Educação a Distância por instituições pertencentes à iniciativa privada com fins lucrativos. Conforme veremos mais adiante, segundo dados oficiais do censo da educação superior de 2009, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, no Brasil, essa categoria de Instituição é responsável por 85% das matrículas em Educação a Distância.

Outra pesquisadora brasileira, Martins (2005) sintetizou as proposições de Peters da seguinte forma:

- Os estudos a distância são uma realidade em função da produção do material em escala industrial.
- O planejamento do curso, a organização racional de todo o processo e a formatação das fases se assemelha à produção industrial;
- A preocupação de um contínuo controle, sistematização no processo e do produto da EAD, otimização do tempo e do trabalho dos recursos humanos.
- Centralização e monopolização da produção para tornar o sistema economicamente rentável.

Observa-se que a tese defendida por Peters é que a Educação a Distância é uma metodologia de ensino de massa, típica da sociedade industrial, e que se apoiou no modelo fordista de produção para atingir seus objetivos. Moore e Kearsley (2006, p. 238) reforçam essa conclusão dizendo que a tese de Peters “foi que a Educação a Distância é mais bem compreendida como a aplicação de técnicas industriais de transmissão de instrução e, a não ser que os métodos industriais sejam utilizados, a Educação a Distância não será bem-sucedida”.

Segundo Belloni (2006, p. 10) “a análise de Peters foi duramente criticada por membros da *Open University* Inglesa” (RUMBLE, 1995; FARNES, 1993; EDWARDS, 1991 e 1995; RAGGAT, 1993). Também os representantes da escola australiana apresentaram suas críticas (EVANS e NATION, 1989 e 1992; CAMPION e RENNER, 1992; CAMPION, 1995; STEVENS, 1994). Um dos motivos das críticas é que Peters não se ocupou, em sua definição, dos aspectos relacionados à aprendizagem. Os resultados efetivos alcançados pelos estudantes, as capacidades e habilidades desenvolvidas, a partir de um modelo de ensino industrializado, para se projetarem socialmente dando continuidade aos seus estudos e ascendendo profissionalmente.

Não considerou as diferenças sociais e culturais dos estudantes, uma vez que a educação a distância, com a utilização de meios de comunicação de massa, atinge público de regiões diferentes dentro de um mesmo país ou até mesmo países diferentes.

Autores brasileiros também tiveram a iniciativa de apresentar suas definições dizendo o que entendem por Educação a Distância, definições estas, formuladas a partir do estudo da realidade do país. Assim, as constatações que encontramos no texto de Landim (1997, p. 09), nos ajudam a refletir sobre esse campo. Segundo ela,

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 [...], cada qual com suas peculiaridades, interesses, conveniências e objetivos, não se tendo chegado, ainda, a envidar esforços nacionais ou internacionais para embasamento teórico das experiências realizadas separadamente.

As definições até agora analisadas são meramente descritivas. Peters se esforçou para ir um pouco além, buscou desenvolver um conceito que explicasse as particularidades da Educação a Distância a partir do contexto socioeconômico. É perceptível a dificuldade para se chegar a uma definição capaz de compreender todas as particularidades da Educação a Distância, que se encontra inserida num contexto, com causas de consequências. Obviamente, esta dificuldade está diretamente relacionada ao fato de existir carência de pesquisas mais aprofundadas sobre o assunto. Essa diversidade de conceitos de Educação a distância fomenta a discussão dos pesquisadores da área em torno de alguns termos, como por exemplo: tempo; distância; mediação; tecnologia; entre outros, que estão presentes na maioria das definições.

Mesmo assim, autores brasileiros como Niskier (2000, p.49), entendem que a EAD tornou-se modalidade fundamental de ensino e aprendizagem no mundo inteiro, o que “modifica aquela velha ideia de que, para existir ensino, seria sempre necessário contar com a figura do professor em sala e de um grupo de estudantes”.

Sem me distanciar dos autores consultados, entendo por Educação a Distância toda a atividade educativa intencional, organizada formalmente, de modo que ocorra ensino e aprendizagem sem sincronia de presença física entre professores e alunos, utilizando tecnologias da informação e comunicação que proporcionem a interação entre os envolvidos e metodologias de ensino que coloquem os estudantes como agentes ativos do processo educativo.

Quanto à abrangência da definição formulada, entendo que o termo Educação a Distância, compreende iniciativas de educação continuada, cursos de graduação, formação em serviço, preparação profissional, formação docente, especialização acadêmica e complementação dos cursos presenciais.

A partir de 1996 com a regulamentação inicial da Educação a Distância, consolidaram-se no Brasil basicamente dois grandes modelos pedagógicos, cada um com suas variáveis. Em qualquer deles, predomina a existência de uma vasta rede de polos de apoio presencial e a obrigatoriedade da presença dos alunos para a realização das atividades presenciais definidas no artigo 1º, parágrafo 1º do decreto 5622/2005, conforme segue:

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

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

No primeiro modelo predominam as atividades semipresenciais, as aulas são transmitidas ao vivo via satélite para a televisão nos polos e os alunos, nos horários marcados para suas aulas, se reúnem e assistem os conteúdos ministrados pelos professores. Os alunos podem enviar suas dúvidas por e-mail ou por telefone para um mediador e os professores procuram responder ao vivo no momento das aulas as mais relevantes. Também nesse modelo, existe um formato que não faz a transmissão via satélite, as aulas são produzidas em estúdios e distribuídas para os polos em CD ou DVD ou outro tipo de mídia, os alunos se reúnem, sob a supervisão de um tutor, para assisti-las. Neste caso, as dúvidas são respondidas pelos próprios tutores ou encaminhadas por e-mail para serem respondidas pelos professores das disciplinas.

Segundo a Portaria Normativa nº 02/2007, § 1º, “o polo de apoio presencial é a unidade operacional para desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância”.

Os referenciais de qualidade para Educação a Distância de 2006 se referem aos polos como unidades operacionais que servem para a “realização das atividades presenciais previstas em lei”, além da orientação dos alunos pelos tutores, videoconferência, atividades de estudos individuais ou em grupo, com utilização do laboratório de informática e da biblioteca, entre outras.

Portanto, são unidades que desempenham papel de grande importância no desenvolvimento do curso. Passa a ser o ponto de referência dos alunos distantes da sede das Instituições e devem incluir principalmente os estudantes trabalhadores que dispõem de horários reduzidos para deslocamento.

O objetivo da instalação dos polos é oferecer as instituições uma forma de viabilizar sua expansão, interiorização e a regionalização da oferta de educação no país. Por isso, a localização e a estruturação devem respeitar as especificidades de cada região onde os cursos serão ofertados. Devem considerar a vinculação entre os cursos ofertados e as demandas locais, tendo sempre em vista o desenvolvimento social, econômico e cultural da região onde serão instalados.

Sua estrutura essencial deve contemplar biblioteca, laboratório de informática com acesso a Internet, sala para secretaria, laboratórios de ensino, salas para tutorias e salas para exames presenciais.

Além da estrutura física adequada, os referenciais de qualidade exigem a existência de uma equipe capacitada para atender aos alunos, embora não estabeleçam critérios para a qualificação, determina que a composição dependa “da natureza dos projetos pedagógicos dos cursos, sendo, no mínimo, composta pelo coordenador do polo, os tutores presenciais, técnicos de laboratório de ensino (quando for o caso), técnicos para laboratório de informática, bibliotecário, pessoal de secretaria”.

As críticas a esse modelo se estendem a vários aspectos, mas por hora, basta observar os dois pontos mais criticados. Primeiro, a interação entre professores e alunos ocorre de forma precária por falta de tecnologias adequadas para comunicação e pelo baixo número de professores e tutores disponíveis para atender grandes quantidades de alunos.

Segundo, as aulas são informativas, transmitem os conteúdos numa via de mão única, partindo dos professores para os alunos, não propiciam um processo de interação suficiente para produzir conhecimentos.

Já no segundo modelo, as aulas chegam até aos alunos, transmitidas via web, por CD, DVD, *tablets* ou qualquer outra mídia, para que assistam em casa, no trabalho, nos escritórios, enfim, onde preferirem. O que caracteriza esse modelo é a liberdade dos alunos que não são obrigados a frequentar os polos para assistirem as aulas. A presença passa a ser exigida somente nos momentos em que a regulamentação do MEC define como obrigatória, basicamente se resume a realização de avaliações.

Esse modelo exige mais responsabilidade dos alunos, pois existe pouco contato com professores e tutores. As dúvidas são enviadas e respondidas por e-mail, ou se aos alunos preferirem podem ir até os polos para falar com os tutores presenciais.

A maior crítica a esse modelo é sobre a falta de apoio aos estudantes. Segundo Moran (2011, p.50)

os modelos de videoaulas que utilizam mais a web como ambiente de aprendizagem e interação precisam rever seu projeto à luz das normas atuais legais, focando bem mais o apoio local do curso e não só na avaliação.

Isso porque o autor entende que as normas legais estabelecidas nos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, publicados em 2007 e na Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007⁷, exigem cada vez mais das instituições mecanismos de apoio aos estudantes. Os modelos que utilizam a web têm demonstrado maior dificuldade para o atendimento destas exigências.

Em qualquer dos modelos, as instituições procuram implementar um ambiente virtual de aprendizagem, utilizando plataformas como a *moodle*, *blackboard*, TelEduc. Nestes ambientes disponibilizam materiais didáticos complementares, exercícios, aulas de revisão, avaliações e demais orientações dos professores. O modelo de teleaulas disponibiliza material impresso, livros ou

⁷ Republicada no Diário Oficial da União em 29 de dezembro de 2010

apostila para os alunos. Existe a exigência legal de manter tutores e coordenadores responsáveis pelo atendimento dos alunos nos polos.

Em qualquer um dos modelos, os currículos dos cursos priorizam o formato modular⁸ e os conteúdos transmitidos aos alunos, na maioria das instituições, são avaliados por meio de provas objetivas, porém, realizadas sempre presencialmente na sede das Instituições ou nos polos credenciados, conforme estabelece a legislação.

Os alunos são orientados por tutores e têm como responsabilidade estudar individualmente o material didático disponibilizado, assistirem as aulas transmitidas via televisão ou disponibilizada na web e realizarem as avaliações. Portanto, os itens prioritários são: os estudos individuais realizados pelos alunos com o suporte das orientações fornecidas por tutores; as videoaulas ou teleaulas, os materiais didáticos disponibilizados pelas instituições e as leituras complementares indicadas pelos professores.

Estes modelos não privilegiam em suas finalidades atividades de pesquisa e extensão que tradicionalmente são atribuições das instituições de ensino superior, principalmente das universidades, caracterizam-se centralmente pela transmissão de conhecimentos.

Assim, compreendendo que a Educação à Distância, segundo Moore e Kearsley (2008, p. 01) requer habilidades específicas dos estudantes e que, portanto, devem “ter aptidões distintas para o estudo e habilidades de comunicação”, acaba por se deparar com seu principal desafio: a existência de altos níveis de analfabetismo funcional entre a população brasileira. O estudo autônomo, o desenvolvimento de hábito de leitura e compreensão dos conteúdos, característicos deste campo, acabam por se tornar um grande desafio, pois

⁸ Entendo que o currículo modular pode ser definido como a organização dos conteúdos de um curso feita a partir de eixos temáticos interdisciplinares que agrupam habilidades e competências. Estas, por sua vez, norteiam a sequência de distribuição das disciplinas que compõem o currículo de forma que cada módulo seja individualizado no interior de matriz curricular e seus conteúdos sejam adequados para desenvolver as competências e habilidades previstas, permitindo a continuidades do curso até que todas as disciplinas sejam cumpridas pelos estudantes.

segundo dados do VI Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional de 2009⁹, apenas 27% da população brasileira possui habilidade plena de leitura e escrita. Desse modo, a dificuldade de acompanhamento dos cursos a distância pelos alunos figura entre os principais desafios a serem enfrentados pelo campo da Educação a Distância.

Para indicar apenas mais um dos desafios do campo, há que se fazer menção, mesmo que breve, à precária formação dos profissionais que atuam no desenvolvimento de cursos ou programas a distância. Não se trata unicamente de ter profissionais preparados para o uso das tecnologias da informação e comunicação, mas de comprovadas habilidades técnicas e metodológicas, bem como sólida formação sobre as bases conceituais e teóricas referentes à área do saber na qual atua como docente.

A modalidade impulsiona o desenvolvimento de novos modelos de gestão curricular pelas instituições e estabelece novas relações entre professores e alunos, exigindo destes, autonomia intelectual para estudos individuais.

Provoca também a reorganização administrativa e pedagógica das Instituições de Ensino, colocando em questão as funções historicamente atribuídas às universidades que ao empenharem-se no desenvolvimento de atividades de ensino e na transmissão de conhecimento, reduzem o espaço da pesquisa e produção de conhecimentos.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2009 mostram que 47% das matrículas na Educação a Distância são de cursos de formação de professores. Com base nisso, cabe perguntar se a Educação a Distância é mais adequada para algumas áreas do conhecimento que apresentam características mais teóricas ou pode ser usada nas diversas áreas e níveis de ensino?

Cabe ainda perguntar se essa concentração está necessariamente relacionada com a política implantada pelo Ministério da Educação ou com os

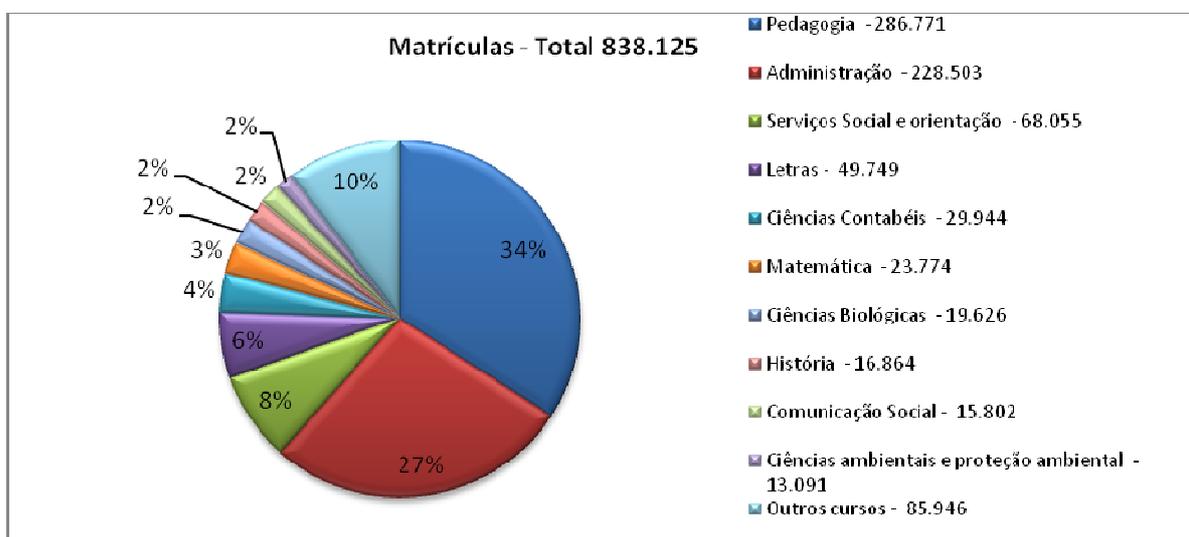
⁹ O Indicador de Alfabetismo Funcional – INAF, levantado a partir de pesquisa realizada pelo Instituto Paulo Montenegro e a ONG Ação Educativa, com a população de 15 a 64 anos, revela os níveis de alfabetismo funcional da população brasileira adulta.

interesses econômicos da iniciativa privada que investe mais nas áreas que demonstram maiores possibilidades de retorno financeiro.

Objete-se a isso que um dos fatores impulsionadores do crescimento da Educação a Distância está contido no Plano Nacional de Educação de 2001, que estabeleceu como meta a ser atingida até 2011, a formação em nível superior de todos os professores da rede pública de Educação Básica que atuam nas 4 últimas séries do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. O que provocou uma corrida dos professores para capacitação em serviço por meio dos cursos de licenciaturas a distância. Isso explica por que 322.571 matrículas nos cursos de graduação a distância, de um total de 665.429 no ano de 2009, eram dos cursos de licenciaturas, conforme dados do censo. Equivale a dizer 49,21 % das matrículas a distância até 2009 eram de cursos de licenciaturas.

Analisando o gráfico abaixo, percebemos que no Brasil a Educação a Distância está acentuada em determinadas áreas, como por exemplo, na educação e nas ciências sociais aplicadas:

Gráfico 1– Distribuição dos alunos da Educação a Distância por curso



Fonte: Censo Inep (2009)

Enquanto essas discussões vão sendo aprofundadas pelos pesquisadores, as instituições procuram organizar seus sistemas de gestão administrativo e

pedagógico em função de um referencial de divisão do trabalho. Contam com o uso intensivo dos meios tecnológicos na preparação dos materiais didáticos distribuídos para grandes quantidades de alunos. Aplicam os princípios da produção em escala industrial, buscando otimizar os recursos humanos, físicos, financeiros e tecnológicos de que dispõem.

A entrada do século XXI caracterizou o fim das iniciativas particularizadas no campo da Educação a Distância, com cursos por correspondências conforme visto anteriormente. Deu início a uma era de amplas discussões que incluem temas como, a igualdade de acesso à informação e as diferenças culturais e regionais existentes no país. Temas estes, relevantes especialmente para o Brasil que, por suas características sociais e sua extensão territorial, tem buscado metodologias de ensino diferenciadas da maioria dos outros países latino-americanos, dos Estados Unidos e Europa.

Essas diferenças ficam evidentes quando comparamos as primeiras iniciativas de Educação a Distância, realizadas ainda por correspondência. Essa metodologia, que era utilizada antes do crescimento das tecnologias interativas e trabalhava com alunos de forma isolada, tornou-se tradição em países europeus e na América do Norte. No Brasil, o ensino por correspondência, pouco expressivo, foi logo superado por metodologias que utilizavam a radiodifusão ou teledifusão, estes meios de comunicação sempre vistos com muita simpatia pela população.

Após apresentação do conceito e a caracterização do campo, discutirei, no próximo capítulo, o modelo de expansão do campo da Educação a Distância que se criou no Brasil, nos anos de 1996 até 2006.

3 A CRIAÇÃO DE UM MODELO DE EXPANSÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: A POLÍTICA DE ABERTURA E O CRESCIMENTO DO SETOR PRIVADO MERCANTIL

3.1 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E LEGAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

O processo de regulação tardio por parte dos órgãos governamentais fragilizou a consolidação do campo da Educação a Distância no Brasil, posto que colocou em questionamento, perante a opinião pública, a validade e a confiabilidade das certificações dos cursos superiores expedidas pelas instituições da rede privada, visto que as instituições das redes públicas ofertavam apenas a educação básica e/ou profissionalizante e em caráter supletivo.

Por isso, analisar o processo de regulamentação da Educação Superior a Distância no país é também verificar o processo de ampliação e consolidação deste campo, tendo em vista que na medida em que se estabelece o aparato legal de regulamentação, supervisão e fiscalização, conseqüentemente delimita seu espaço, oficializa as suas ações e avaliza a credibilidade das instituições credenciadas.

Embora ainda sejam poucas, a partir da segunda metade do século XX, cresceu significativamente o número de pesquisas dedicadas ao estudo da Educação a Distância. Começou, também, a partir de 1996, a consolidar-se um processo legislativo resultante de uma política mais consistente, que almejava responder à exigência de regulamentar a sua expansão.

Muito embora a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação no país (LDB), Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, permitisse em seu artigo 104 a criação de cursos ou escolas experimentais, dependendo de autorização do antigo Conselho Federal de Educação – CFE, quando se tratasse de curso em nível superior, pode-se afirmar com segurança que a Educação a Distância neste nível

de ensino, é posterior a promulgação da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que revogou a referida lei e as demais disposições em contrário e, estabeleceu novas Diretrizes e Bases para a Educação Nacional em todos os níveis e modalidades.

Constituiu-se num marco histórico a lei 9394/96, que em seu artigo 80, previu, além do credenciamento específico das instituições para ofertarem cursos superiores a distância¹⁰, o incentivo do poder público para o “desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada.” Este incentivo incluía “tratamento diferenciado” com “custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens; concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas; reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais” (LDB, 1996).

A oferta de Educação Superior a Distância estava, a partir de então, permitida para as instituições de ensino superior públicas, privadas, confessionais e filantrópicas dos sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, desde que, “especialmente credenciadas pela União”. Resguardado, contudo, o direito dos respectivos sistemas estaduais e do Distrito Federal, à edição de normas para autorização, controle e avaliação de instituições, cursos e programas a distância para a Educação Básica. Portanto, os governos estaduais, por meios dos Conselhos Estaduais de Educação, ficaram responsáveis pelos cursos e programas a distância, na educação infantil, ensino fundamental e médio no âmbito dos respectivos Estados.

Pela primeira vez aparece na lei uma referência explícita à Educação a Distância, que antes estava apenas subtendida nos chamados “cursos ou escolas experimentais” (artigo 104, Lei 4024/1961) e se abre a possibilidade de realização

¹⁰ Mesmo aquelas instituições credenciadas para oferta de cursos presenciais devem se submeter a novo processo de credenciamento para oferta de Educação a Distância. Essa é uma determinação da lei 9394/96 que continua em vigor. Para, além disso, Portaria MEC 40/2007 passou a exigir ainda que somente instituições já estejam credenciadas para oferta de educação presencial possam solicitar credenciamento para a Educação a Distância.

de “programas de educação a distância” em todos os níveis, incluindo, portanto, o nível superior.

Conforme acontece com as demais leis, a LDB precisava ser regulamentada e a primeira regulamentação do artigo 80 foi feita pelo Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998¹¹. Neste, vamos encontrar o termo “ensino a distância”, exposto na LDB, convertido em “Educação a Distância”, bem como, as normas gerais para a oferta em todos os níveis de ensino. Os principais pontos que se aplicam ao ensino superior são:

- A delegação de competência ao Ministro da Educação para o credenciamento de instituições para oferta de Educação a Distância no sistema federal e nos sistemas estaduais de ensino;
- Credenciamento específico pela União, mesmo no caso de entidades que gozam de autonomia como universidades e centros universitários;
- Prazo de credenciamento de instituições e autorizações de cursos limitado a cinco anos, podendo haver renovação após avaliação;
- Estabelecimento de critérios e indicadores para o credenciamento das instituições e a autorização e o reconhecimento de cursos;
- Equivalência legal entre os cursos presenciais e a distância expressa na aceitação recíproca de transferência de alunos e aproveitamento de créditos já obtidos;
- Validade nacional dos diplomas e certificados emitidos por instituições credenciadas;
- Obrigatoriedade de realização presencial de avaliações de aprendizagem;
- Remissão à regulamentação específica posterior para oferta de mestrados e doutorados na modalidade a distância.

Instituída oficialmente no sistema formal de ensino e tendo suas normas gerais de funcionamento estabelecidas, a Educação a Distância ainda carecia de definição quanto aos procedimentos operacionais. Neste contexto foi editada a

¹¹ Este decreto foi revogado e substituído pelo Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005.

Portaria nº 301 de 07 de abril de 1998¹², que estabeleceu os procedimentos e requisitos para credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos.

Definiu a referida portaria que as solicitações de credenciamento poderiam ser feitas a qualquer tempo pelas instituições, sempre acompanhadas do pedido de autorização de pelo menos um curso. Enumerou as informações obrigatórias a serem prestadas pelas instituições, informações essas, que se configuraram como critérios para a concessão dos pedidos. Em seu artigo 2º, podemos ler que o credenciamento da instituição levará em conta os seguintes critérios:

- Breve histórico que contemple localização da sede, capacidade financeira, administrativa, infraestrutura, denominação, condição jurídica, situação fiscal e objetivos institucionais, inclusive da mantenedora;
- Qualificação acadêmica e experiência profissional das equipes multidisciplinares e de eventuais instituições parceiras;
- Infraestrutura adequada aos recursos didáticos, suportes de informação e meios de comunicação que pretende adotar;
- Resultados obtidos em avaliações nacionais, quando for o caso;

Além destes critérios, passaram a ser exigidas informações específicas constantes do projeto do curso a ser autorizado¹³. Estas diziam respeito à estrutura organizacional, ao modelo de gestão da instituição, à infraestrutura física, tecnológica e de pessoal, além das principais características pedagógicas do curso.

Estes dois documentos, ou seja, o Decreto nº 2.494/1998 e a Portaria nº 301/1998, além da Lei nº 9394/1996, criaram o arcabouço institucional que

¹² Neste momento histórico, o processo de credenciamento obedecia ao seguinte fluxo: pedido de credenciamento protocolado diretamente no MEC, com informações gerais da IES e projeto do(s) curso(s) a serem ofertados. Estas informações preliminares eram analisadas pela Secretaria de Educação Superior - SESu ou pela então Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC e pela Secretaria de Educação a Distância - SEED. As secretarias concernidas constituíam então uma comissão de credenciamento que verificaria a documentação e realizaria uma visita *in loco*, elaborando um relatório com parecer que recomenda ou não o credenciamento. Este relatório voltava à SESu ou à SEMTEC e integrará um relatório maior que seria enviado ao Conselho Nacional de Educação para deliberação. Caberia finalmente ao Ministro de Estado da Educação a homologação do credenciamento.

¹³ O artigo 3º da portaria 301 apresenta uma impropriedade ao se referir ao “credenciamento do curso”. O correto seria autorização do curso ou credenciamento da instituição.

permitiu o surgimento da Educação a Distância no ensino superior no Brasil, além de estabelecerem os procedimentos técnicos operacionais para o credenciamento e autorização dos cursos que se mantiveram, em linhas gerais, até 2010, ainda que a regulamentação da Educação a Distância tenha sido retomada pelo governo Lula em 2005, com a publicação dos Decretos nº 5.622/2005 e nº 5773/2006.

A legislação que se seguiu, basicamente o Decreto nº 5.622, de 2005, Decreto nº 5.773 de 2006, o Decreto nº 6.303 de 2007, e a Portaria 40 de 2007, os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância de 2007, que atualmente regulamentam a Educação Superior a Distância e Presencial no Brasil, ainda que tenham revogado os primeiros atos legais, não alteraram substantivamente o que foi estabelecido por eles.

Em 2003, cinco anos depois do primeiro credenciamento¹⁴, foi publicada primeira versão do documento oficial, denominado referenciais de qualidade para a Educação a Distância. Teve como objetivo orientar as instituições interessadas em credenciar-se e também ser referência para a elaboração de instrumentos de avaliação utilizados pelo INEP. Um documento genérico que escreve as dimensões, abaixo relacionados, que devem ser avaliadas pelo poder público para permitir o funcionamento das instituições, sejam elas públicas ou privadas:

1. Compromisso dos gestores;
2. Desenho do projeto dos cursos;
3. Equipe profissional multidisciplinar;
4. Comunicação/interatividade entre os agentes;
5. Recursos educacionais;
6. Infraestrutura de apoio;
7. Avaliação institucional contínua e abrangente;
8. Convênios e parcerias;
9. Transparência nas informações;
10. Sustentabilidade financeira.

¹⁴ Segundo João Roberto Moreira Alves (2009), a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG foi à primeira do país a implantar cursos de graduação a distância e a Universidade Federal de Pernambuco - UFP recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento, pelo CNE, em 1998.

Os Referenciais de Qualidade foram editados e publicados novamente em 2007. Com pequenas alterações estruturais, aprofundou dos conteúdos presentes na primeira edição e serviu de base para elaboração dos primeiros instrumentos de avaliação para credenciamento de Instituições e polos e autorização de cursos, que foram publicados no mesmo ano de 2007. Serviu também de base para a elaboração do instrumento de avaliação para reconhecimento de cursos que foi publicado em 2010.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, estabeleceu como primeiro item de seus objetivos e metas, que a União deveria criar, “dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância”, o que demonstra a intenção dos legisladores de aprofundar a regulamentação que havia sido criada pelo Decreto nº 2.494/1998 e os procedimentos operacionais instituídos pela Portaria nº 301/98, pública três anos antes.

O Plano Nacional de Educação – PNE indica o papel que a Educação a Distância deveria cumprir, segundo a ótica do Estado:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral (PNE, 2001).

Como política de Estado, a Educação a Distância figura como um “meio auxiliar” capaz de servir para o enfrentamento das questões relativas aos “déficits educativos e às desigualdades regionais” elevadas. Esta concepção certamente está ligada à pressão social crescente pelo aumento de vagas na educação superior e a primeira meta do PNE de 2001, prevista para este nível de ensino, ou seja, “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”. Contudo, apesar da meta do PNE o Estado não implantou de fato a Educação a Distância no ensino superior. Durante a vigência do PNE o Estado limitou-se a criar iniciativas de regulamentação do

campo e iniciativas de oferta com a criação da Universidade Aberta do Brasil em 2005.

Os primeiros programas criados sob a ótica da regulamentação da década de 1990 eram voltados para a Formação Continuada de Professores. São exemplos destas iniciativas o Projeto Nave em São Paulo (ALMEIDA, 2001); o Projeto Virtus em Recife (NEVES e CUNHA, 2000); o Projeto do NIED UNICAMP realizado em parceria com a Universidade Estadual de Londrina e a Universidade Estadual de Maringá (VALENTE, 2000).

3.2. O CRESCIMENTO DO SETOR PRIVADO MERCANTIL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

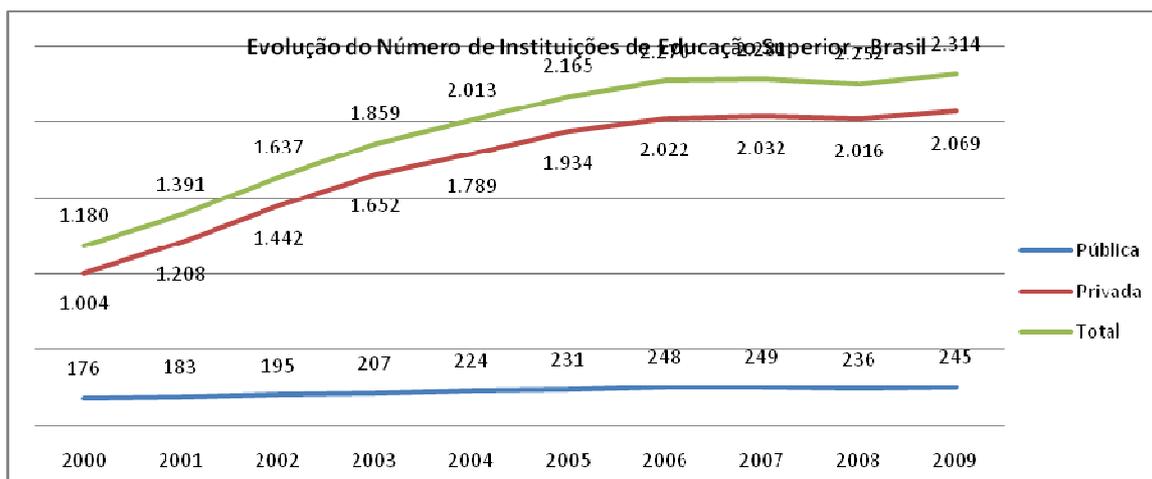
Em 1995, o país contava com 684 (seiscentas e oitenta e quatro) instituições privadas de ensino superior. Até essa data não havia registros da existência de instituições e cursos superiores a distância. A política pública para a educação superior em vigor entre 1995 e 2002, instituída pelo governo Fernando Henrique Cardoso - FHC desenhou um modelo de expansão rápida, via investimentos de capital privado, de forma que no último ano de seu governo em 2002, os números do Censo da Educação Superior, demonstraram a existência de 1637 (mil e seiscentas e trinta e sete) instituições, sendo 1.442 (mil quatrocentas e quarenta e duas) privadas e 195 (cento e noventa e cinco) públicas.

Apesar do número de instituições públicas ter crescido 3,8% de 2008 para 2009, enquanto o número de instituições privadas cresceu apenas 2,6%, as instituições privadas tiveram crescimento significativo durante o período de 1995 até 2002, chegando a representar 89,4% do número total de IES do país, conforme se pode ver no gráfico a seguir. Por esse motivo, o período é considerado como o da abertura do sistema para atuação das instituições particulares no ensino superior brasileiro.

O aumento no número de IES proporcionado pela política de abertura do Governo FHC atendeu a demanda reprimida por ensino superior no país. A evolução histórica apresentada pelo censo mostra que no início do governo FHC

em 1995, existiam 1.759.703 alunos matriculados no ensino superior e ao final de seu governo, em janeiro de 2003, esse número passou para 3.887.022. Um crescimento cumulativo de mais de 120,54% em 8 anos.

Gráfico 2 – Evolução do número de Instituições de Educação Superior



Fonte: Censo Inep 2009

O número de Instituições credenciadas para Educação a Distância chegou a 129 no mesmo ano de 2009 e no interior delas, as discussões se concentravam mais nas estratégias de ocupação dos espaços no mercado educacional do que necessariamente no aperfeiçoamento de um modelo capaz de garantir níveis de excelência na formação superior.

Esta situação transformou a educação em um produto similar a qualquer outro disponível no mercado de prestação de serviços, sujeita lei da oferta e da procura. O que faz com que os grupos empresariais tenham embates constantes entre si na busca por preservar e aumentar sua parcela de controle do mercado.

Com pouco mais de uma década de existência formalmente instituída por lei, a Educação Superior a Distância responde por uma em cada seis matrículas dos cursos de graduação, segundo dados do Censo do INEP de 2010. Pouco tempo de existência para ter uma avaliação segura de suas potencialidades e fragilidades.

Portanto, entendo que a construção de uma clara e fundamentada política para o campo, implica na criação e implantação de uma política de Estado, capaz de sustentar a constituição de um sistema sólido de formação em nível superior que contemple a coexistência das instituições públicas e particulares.

Política esta, que deve ser suficientemente clara na definição do papel desempenhado pelo poder público enquanto agente regulador do setor privado e enquanto mantenedor de instituições credenciadas para oferta de Educação à Distância.

Porém, para se chegar a isso há que se responder ainda a outras quatro questões fundamentais: A que necessidades formativas deve atender a Educação a Distância? A que clientela deve ser direcionada? Em quais circunstâncias e em que condições deve ser aplicada? E em quais circunstâncias deve ser considerada inadequada?

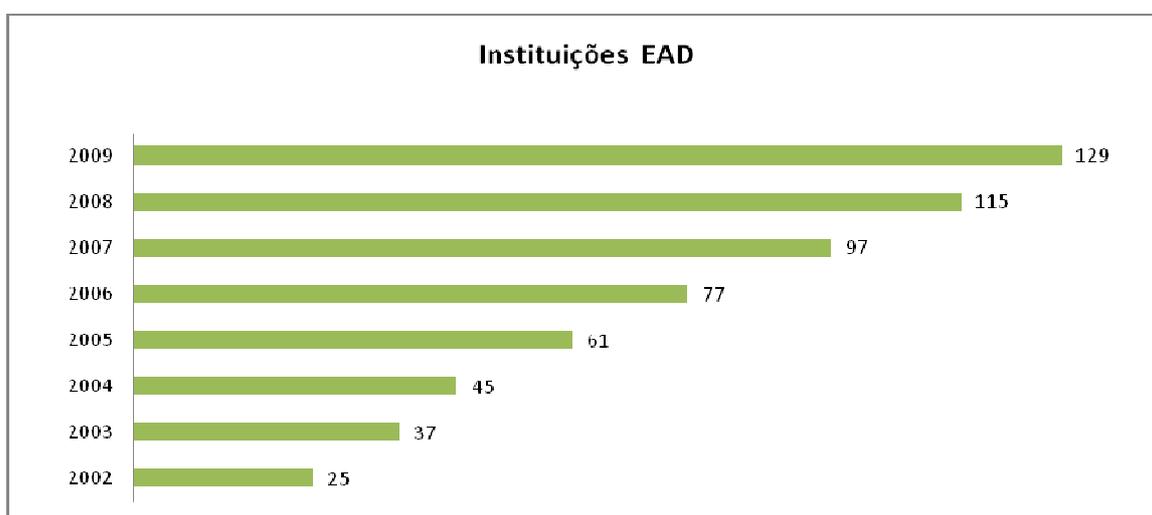
A partir destes questionamentos centrais, entendo que se pode formular uma política que tenha como fundamento a concepção de ensino superior, a função social das instituições e que seja possível de ser avaliada sob os aspectos dos impactos que sua implementação pode provocar nas relações sociais, econômicas e culturais. Uma política que ultrapasse a publicação de instrumentos legais que estabelecem as regras de funcionamento e que se configure num planejamento estratégico abrangente e sólido para o campo.

Contudo, a política implementada no período de 1996 até 2002, possibilitou a criação de um modelo de expansão no qual as instituições pertencentes à iniciativa privada, visivelmente interessadas nos benefícios financeiros e no retorno rápido e altamente lucrativo, subsidiam o governo na oferta de educação superior. A estratégia de crescimento com capital privado diminuiu a pressão social sobre o governo por oferta de educação superior pública.

Esse modelo de expansão tornou o cenário apropriado para o crescimento da Educação a Distância. Os gráficos a seguir mostram os números desse crescimento, que mesmo com as iniciativas de reformular, a partir de 2003, o modelo de expansão implementado, continua em ascensão.

A continuidade das políticas de governo FHC no governo Lula, levou ao aumento do número de instituições credenciadas para a Educação a Distância. Os dados do censo de 2009 registram o movimento evolutivo somente a partir de 2001¹⁵, movimento esse, possibilitado pelas bases políticas que se construíram nos anos imediatamente anteriores. O número de instituições credenciadas para a oferta de Educação a Distância passou de 25 (vinte e cinco) instituições em 2002 para 129 (cento e vinte e nove) em 2009, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Evolução do número de Instituições Credenciadas para EAD

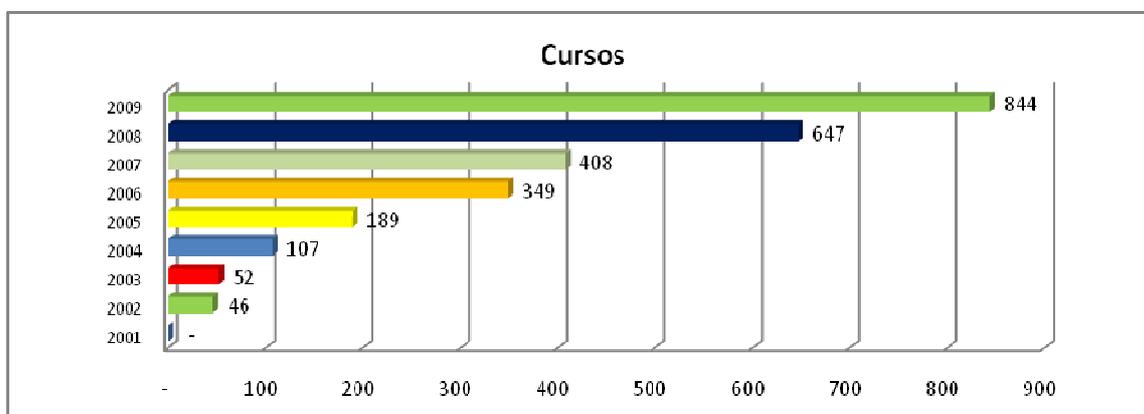


Fonte: Censo Inep 2009

O número de cursos ofertados chegou a 844 (oitocentos e quarenta e quatro) no ano de 2009, em funcionamento conforme ilustra o gráfico a seguir. De modo geral, a área de concentração, conforme visto anteriormente, continua sendo a educacional. Enquanto os cursos presenciais aumentaram 12,5% em 2009, os cursos à distância aumentaram 30,4%.

¹⁵ O Censo da Educação Superior no Brasil não dispõe de dados sobre Educação Superior a Distância anteriores ao ano de 2001.

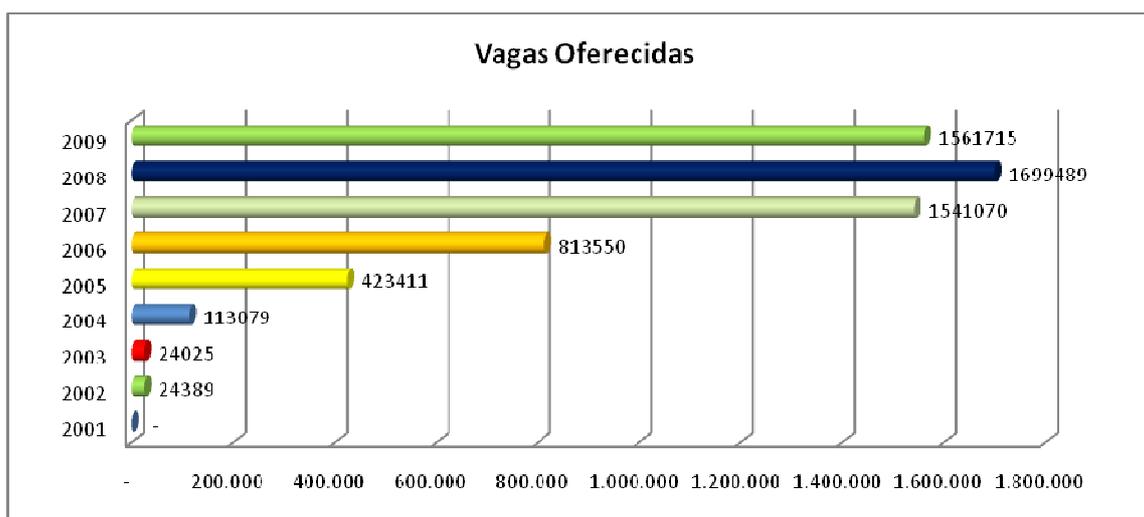
Gráfico 4 – Número de cursos



Fonte: Censo da EAD 2009

Não há um controle efetivo sobre o número de vagas, visto que as instituições universitárias tem autonomia sobre este item. Apenas as faculdades têm o número de vagas definido pelo Ministério da Educação. Os dados demonstram que o crescimento da oferta está acima da demanda, fazendo com que existam vagas ociosas conforme os gráficos abaixo.

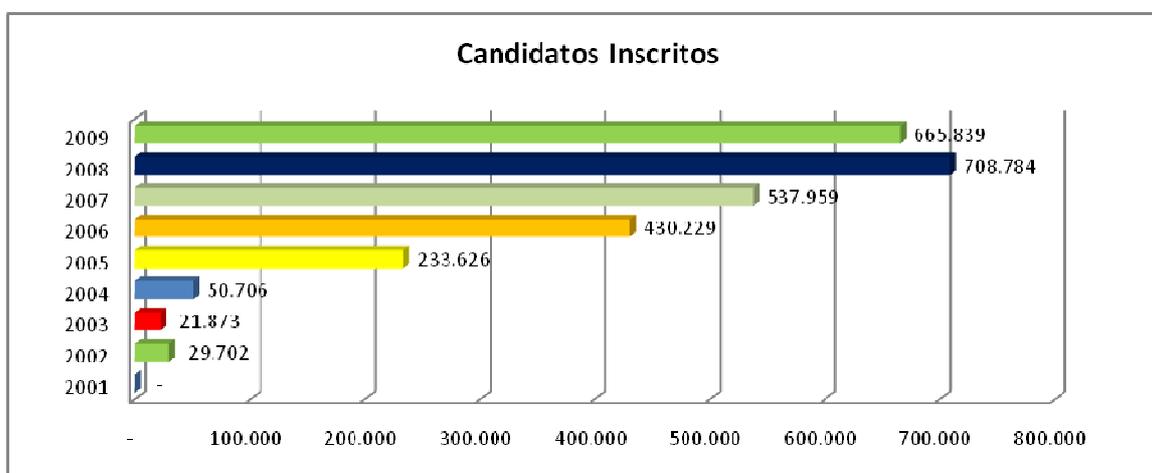
Gráfico 5 – Número de vagas oferecidas



Fonte: Censo da EAD 2009

O número de candidatos inscritos é menor que o número de vagas ofertadas. Os dados demonstram que existem cursos nos quais a oferta de vagas chega a ser 100% maior que o número de alunos inscritos. Isso indica uma diminuição da demanda, ou seja, esgotamento do mercado, que vem sendo causado pela presença de duas variáveis inversamente proporcionais. Por um lado aumento da oferta com o credenciamento de novas instituições e autorização de novos cursos e por outro a diminuição da procura com o esgotamento da demanda reprimida. Isso se tornou um limitador do crescimento, não só da Educação a Distância, mas, sobretudo da educação presencial, que impulsionou a estagnação do ritmo de crescimento do setor privado. Se compararmos o gráfico de número 5 com o 6 fica evidente a desproporção entre as vagas ofertadas e os candidatos inscritos.

Gráfico 6 – Número de candidatos inscritos por ano

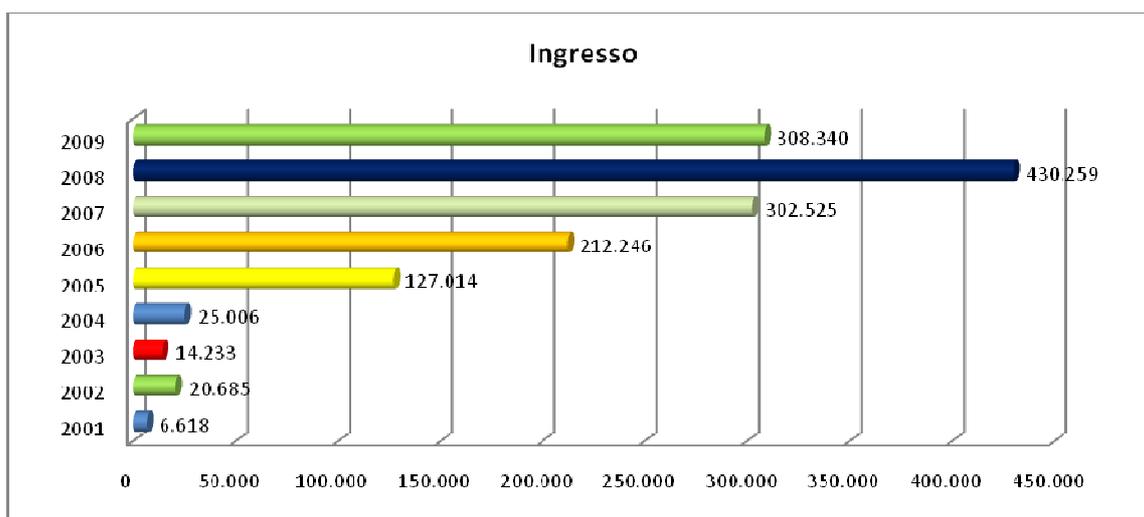


Fonte: Censo da EAD 2009

Observa-se também a existência de uma grande diferença entre o número de alunos que se inscrevem e o número de matrículas que se efetivam. A título de exemplo, observamos que de todos 50.706 inscritos em 2004, conforme mostra o gráfico 6, apenas 25.006 fizeram a matrícula num dos cursos ofertados, conforme

mostra o gráfico 7 logo abaixo. Isso significa que 49,31% dos inscritos desistiram do curso antes mesmo de começar.

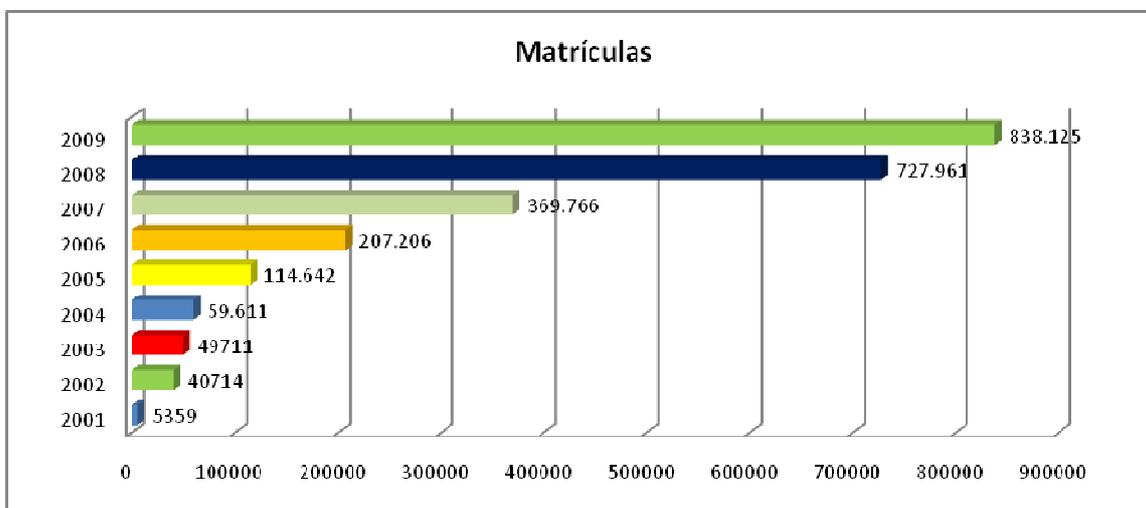
Gráfico 7 – Número ingresso por ano



Fonte: Censo da EAD 2009

O número total de matriculados chegou a 838.125 em 2009. Número significativo se comparado com o total de matrículas da educação superior, 5.954,021. A modalidade passou a existir oficialmente no ensino superior a partir de 1996 e em apenas 14 anos, sem ter pesquisas ou discussões profundas sobre as consequências para o sistema educacional, responde por 14,6% das matrículas, conforme mostra o gráfico número 8 que apresenta o total de matriculados até 2009.

Gráfico 8 – Evolução no número total de matriculados até 2009



Fonte: Censo Inep 2009

O crescimento demonstrado pelos números indica que a sociedade brasileira tem sido receptiva aos cursos superiores a distância, que em 2007 representava 7% do total de matrículas na Educação Superior, passando para 14,6% em 2009.

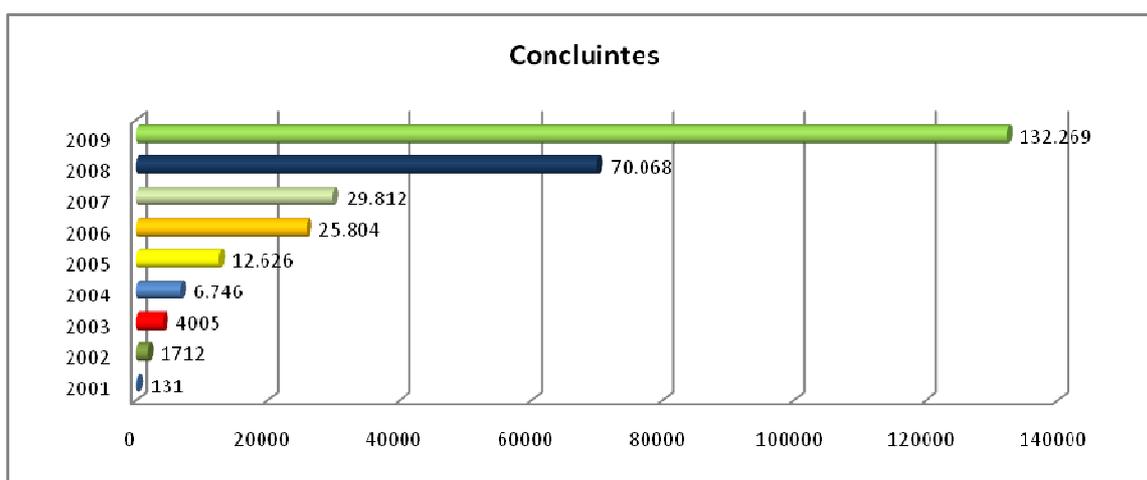
Os anos de 1996 até 2002 representam a criação de um modelo de expansão do campo da Educação a Distância, fundamentado nos dois modelos pedagógicos descritos anteriormente. As políticas formuladas e implementadas nesse período serviram de base para o crescimento do campo nos anos que se seguiram.

Contudo, um dos grandes desafios da educação no Brasil em todos os níveis e modalidades de ensino acabou por se tornar o grande vilão da Educação a Distância. Estou me referindo à evasão, observada a partir da comparação do número de concluintes dos cursos com o número de matriculados. O número de matrículas cumulativas no período de 2001 a 2009 chega a 838.125, conforme o gráfico anterior número 8. O número cumulativo de formados no mesmo período, conforme mostra o gráfico abaixo número 9, chega 132.269, significando que apenas 15,78% do total de matriculados concluiu o curso.

Poucas e incipientes são as pesquisas que estudam as causas da evasão na Educação a Distância, apesar de não ser o objetivo deste trabalho, posso dizer

em rápidas palavras e com base na experiência prática e na vivência que tenho neste campo, que a falta de hábito de leitura e disciplina para o estudo, somadas as dificuldades de acesso e utilização das tecnologias pela população adulta no Brasil, estão entre as principais causas da evasão.

Gráfico 9 – Número de concluintes por ano



Fonte: Censo Inep 2009

É importante notar que houve ausência de atuação do poder público na oferta de Educação a Distância, que só em 2005 anunciou a instituição de um regime de colaboração entre os entes federados, para a criação da primeira instituição pública para oferta de cursos à distância, a Universidade Aberta do Brasil - UAB.

O Estado manteve-se numa posição ambígua, dividido entre permitir que a iniciativa privada avançasse na consolidação de um modelo, retirando de sua competência a responsabilidade por investir recursos na implementação do campo e, ao mesmo tempo, criar políticas de controle e regulação das iniciativas das instituições.

A universalização do ensino superior é a justificativa mais corrente para incentivar o crescimento do campo. Fazer o ensino superior chegar às regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos, tornou-se discurso conhecido, nas

discussões sobre Educação a Distância, tanto por parte das autoridades governamentais quanto das instituições de ensino.

O modelo de expansão que foi criado nesse período de 1996 a 2002 foi redefinido nos períodos seguintes, nos anos de 2003 a 2010. A forma como se deu essa redefinição e suas características serão analisadas no capítulo seguinte.

3.3 OS GRUPOS DE PODER E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA

No Brasil o sistema educacional, segundo Duarte (2011, p. 231) configurou-se historicamente como resultante da interação de vários atores: “[...] os entes da federação, os diversos movimentos sociais e educacionais, um *corpus* burocrático-profissional, os estudantes, as agências internacionais multilaterais”. No entanto, a autora considera, que a capacidade destes atores de “intervir, alterar e configurar no sistema” é desigual quando se trata de produzir os efeitos desejados. O poder de influenciar o processo de políticas não está distribuído de forma igualitária entre estes atores, o que influencia diretamente na capacidade de intervir na realidade.

Observa-se que o predomínio de políticas que reforçam os ditames do mercado a partir do final do século XX fortaleceu o setor educacional empresarial privado com forte influência na formulação das políticas educacionais.

A formatação dos diferentes grupos de poder econômico no setor educacional brasileiro se consolidou a partir da aprovação da Lei 9.394/96, que propôs, entre outras coisas, uma maior diferenciação institucional e a diversificação de fontes de financiamento do ensino.

A referida lei se constituiu num fundamento jurídico, dando origem a outros instrumentos legais. Dentre eles, o Decreto nº 2.306/97 que inaugurou o tratamento da educação superior como um bem, um serviço comercializável. Tal instrumento jurídico propôs flexibilizar a regulamentação dos serviços educacionais para despertar o interesse de empresários e grupos econômicos nacionais e internacionais e até mesmo das corporações bancárias.

Entendo que para descrever a configuração das forças econômico-financeiras presentes no processo de políticas para a educação superior, devo partir da organização do sistema proposta pela legislação em vigor. Assim, mesmo tendo ciência das discussões que envolvem o tema e que denotam a fragilidade da articulação dos diferentes setores e níveis integrantes, dei por certa a existência de um Sistema Nacional de Educação, cuja organização estabelece dois níveis, a Educação Básica e a Superior. Sistema este, composto por instituições de ensino públicas que podem ser federais, estaduais ou municipais e privadas, sendo as instituições privadas, subdivididas entre particulares, comunitárias, confessionais e as filantrópicas. Embora todas estas últimas sejam enquadradas como privadas, existe uma diferenciação entre as que não possuem fins lucrativos e as que possuem, estas últimas, as instituições particulares com finalidade lucrativa, foram as grandes beneficiadas pela aprovação da Lei 9.394/96, que define essa configuração do sistema educacional em seu artigo 19, conforme apresentado abaixo.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

O setor privado cresceu significativamente e chegou ao final da primeira década do século XXI, exercendo não mais o papel complementar do setor público, mas sim um papel central. As institucionais se concretizaram tendo como base a referência legal do artigo 20 da referida lei, que organiza as instituições tendo com princípio sua finalidade. Vejamos:

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

Seguindo a lógica organizacional imposta pela lei, as Instituições privadas se consolidaram criando quatro grandes grupos – particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas - com afinidades de interesses comuns, mesmo não havendo um comando central em cada um dos grupos e não sendo possível verificar uma organização sistemática de sua atuação.

Partindo dessa forma de organização imposta pela lei, é possível entender com maior clareza como se agrupam as forças presentes no processo de políticas educacionais. A origem dos grupos de poder está profundamente ligada ao desenho do sistema estabelecido na lei e pode ser representado esquematicamente da seguinte forma:

Quadro 1 - Sistema Educacional Brasileiro

SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO						
Educação Básica		Educação Superior				
Rede Pública	Rede Privada	Rede Pública	Rede Privada			
		Federal Estadual Municipal	Instituições Particulares	Instituições Comunitárias	Instituições Confessionais	Instituições Filantrópicas

Quadro elaborado pelo autor. Fonte: Lei 9394/96

A organização acadêmica das Instituições de Ensino Superior, por sua vez, é bem diversificada contemplando universidades, centros universitários, faculdades, institutos federais ou centros federais de educação tecnológica, o que evidencia uma grande heterogeneidade na sua composição.

Observa-se que o Estado tem assumido um papel central no que tange ao controle da Educação Superior realizado, especialmente, por meio de mecanismos

de avaliação. Segundo Dourado *et al* (2004, p. 96), “o Estado assume perspectiva mais gerencialista e reguladora do sistema, em que a educação é vista como serviço a ser oferecido por instituições públicas e privadas”.

Para os propósitos deste texto, a discussão circunda o sistema de ensino privado e suas instituições. Contudo, em rápidas palavras, é possível indicar que o grupo das instituições públicas, apresenta entre seus temas de interesse, reivindicações por mais investimentos públicos na educação, incentivo a qualificação do pessoal docente e técnico administrativo, garantia de benefícios aos inativos, melhoria salarial, gestão democrática que atente para a participação da comunidade acadêmica.

Os espaços utilizados para discussão são diversificados, mas as políticas sobre os temas de interesse do grupo das instituições privadas acabam por ser efetivamente formuladas nos eventos das entidades representativas, tais como: a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED; Associação Nacional dos Mantenedores das Instituições de Ensino Superior – ABMS e Associação Nacional de Educação a Distância - ABED entre outras.

Os grupos privados que atuam na educação superior se fazem presentes em toda a extensão do territorial nacional, embora com uma organização de poder difusa e extensiva, sem um comando central, possuem interesses em comum. Contudo, são desarticulados enquanto corporação para defesa dos interesses comuns e ao mesmo tempo enfrentam lutas internas.

Assim, os anseios dos quatro grupos - instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas - concretizados em temas de fundo econômico, tais como, maior autonomia, participação nas decisões políticas que regulamentam o setor, flexibilidade organizacional, são canalizados pelos seus dois principais órgãos representativos, a Associação Brasileira dos Mantenedores do Ensino superior - ABMS, Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED.

O ponto de encontro mais utilizado pelos representantes dos grupos são eventos como congressos e seminários nacionais e internacionais, promovidos pelas entidades representativas acima citadas. Nestes momentos ocorre

aproximação entre os atores que aproveitam a oportunidade para consolidar pontos comuns dos discursos e estratégias de defesa de seus interesses perante as autoridades governamentais, nesse caso o Ministério da Educação - MEC, que corporifica a figura do governo enquanto regulamentador e controlador. É o opositor comum com o qual todos os grupos precisam negociar.

Contudo, é também seguro afirmar que os interesses, mesmo sendo comuns, são também defendidos perante a administração pública de forma individualizada pelas Instituições e existem divergências entre os grupos. Divergências estas, que têm origem nas disputas pelas melhores posições no mercado, ocupação de maior espaço, reconhecimento da marca, entre outros.

São consideradas limitações comuns, principalmente, as iniciativas da administração pública, no caso do Ministério da Educação, que implicam no estabelecimento de regras e normas de supervisão, avaliação e controle que regulamentam o campo da Educação a Distância.

Ao ser confrontado com a teoria da organização do poder apresentada por Mann (1986), os quatro grupos de instituições – particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas - que constituem a rede privada de ensino, demonstram congregar a coexistência de poder intensivo e extensivo, autoritário e difuso. Em maior ou menor grau todas as quatro formas de poder estão presentes. Isto ocorre, principalmente, pela enorme diversificação das Instituições de Ensino Superior.

Quando as políticas são de iniciativa da administração pública, os grupos de interesses constituídos por instituições de ensino se manifestam por meio de resistência ao reconhecimento das diretrizes estabelecidas, sobretudo aquelas que afetam interesses de ordem financeira, comumente denominado “mercado”. A resistência se manifesta nas discussões e no cumprimento parcial ou total das determinações legais. O embate ocorre num espaço abstrato, não há definição de local ou horário para que as discussões aconteçam. Neste local abstrato é que são debatidas as ideias, comparadas com a realidade e consolidados os interesses comuns, que, transformados em temas na agenda de políticas,

aparecem para a administração pública já na fase da formulação, como reivindicações do campo.

Dentre os mecanismos usados pelos grupos para influenciar o processo de políticas educacionais estão, o poder econômico de que dispõem; os cargos políticos ocupados por representantes de instituições e a pressão dos organismos representativos citados anteriormente.

4 REDEFINIÇÃO DO MODELO DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE AVALIAÇÃO E CONTROLE

Os anos de 2003 até 2006 foram ainda de grande crescimento da educação superior no país, tanto presencial quanto a distancia. Somente em 2007 surgiram novas ações de supervisão e controle que sistematizaram a abertura dos polos de apoio presencial como integrantes da área de abrangência institucional e aperfeiçoaram os procedimentos existentes para o credenciamento de instituições e autorização de cursos. Na ocasião a Educação a Distância já se tornara importante na educação superior no Brasil.

Iniciou-se, então, na gestão do Ministro Fernando Haddad, a revogação de uma série de Decretos e Portarias existentes e a edição de uma nova série de dispositivos legais regulamentadores¹⁶, como por exemplo, os Decretos 5622/05, 5773/06 e a portaria 40/07, para a regulamentação do ensino superior em geral e da Educação a Distância em particular. O governo Lula herdou um sistema Federal de Educação Superior no qual a participação do setor privado respondia em 2004, segundo dados do censo de 2009, por 88,9% das instituições. Até o início da gestão do ministro Fernando Haddad em 2005, o crescimento se manteve com pequenas variações.

A legislação anterior a 2004 foi revogada, com exceção da LDB, para ser substituída por um conjunto de decretos e portarias que iriam, numa perspectiva

¹⁶ Segundo Cunha (2005, p. 8), Fernando Haddad, ao assumir o ministério da Educação anuncia a "faxina legislativa", que teria por finalidade "a revisão de todas as portarias e resoluções, assim como dos decretos concernentes à educação superior, de modo a produzir uma espécie de consolidação normativa. O ministro anunciou um decreto-ponte, que anteciparia a lei da "reforma universitária" nos pontos consensuais. A prática mostrou-se mais modesta, pelo menos na medida tomada ao início de novembro, quando uma portaria ministerial revogou, de uma vez só, 132 portarias do MEC, a maioria baixadas no Governo FHC. A revogação contém três frentes: a primeira simplesmente elimina regras em desuso, diminuindo o cipoal normativo do ensino superior; a segunda suprime facilidades que o ex-ministro Paulo Renato Souza conferiu às IES para sua expansão; a terceira facilita a pontuação do sistema de avaliação institucional da educação superior, na direção do projeto da "reforma universitária".

de continuidade, aperfeiçoar os procedimentos de regulamentação da Educação Superior a Distância.

Dessa forma, podemos concluir que enquanto a gestão do ministro Paulo Renato criou um contexto de expansão do sistema privado da Educação a Distância, a preocupação central do MEC, a partir da gestão de Cristovam Buarque, foi redefinir as regras de funcionamento e crescimento do setor, aumentando o rigor de suas ações de regulação, supervisão e avaliação das IES.

Neste sentido, os principais instrumentos legais publicados foram o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 e o Decreto nº 5773, de 09 de maio de 2006. Antes deles, vale mencionar a edição da Portaria nº 4.361 de 29 de dezembro de 2004, que regulamenta o uso do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – SAPIENS, como plataforma eletrônica de comunicação entre o MEC e as IES no que se refere ao gerenciamento de todos os processos de regulação¹⁷. O SAPIENS teve vida curta, uma vez que apenas três anos depois foi substituído pelo e-MEC, cujo uso foi instituído e regulamentado pela Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007¹⁸.

Um estudo comparativo entre esses dois Decretos e seus correlatos revogados, respectivamente o Decreto nº 2.494 de 1998, sobre EAD, e o Decreto nº 3.860 de 2001, sobre a organização do sistema de educação superior e

¹⁷ A saber: credenciamento e credenciamento de todas as instituições de educação superior; credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*; credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores; transferência de mantenedora; aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos; desativação de cursos; descredenciamento de instituições; plano de desenvolvimento institucional (PDI); aditamento de PDI, etc. Esta Portaria revogou a 301 de 07 de abril de 1998.

¹⁸ A portaria n. 40 de 12 de dezembro de 2007, instituiu o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior do sistema federal. Também dispõe sobre os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento, credenciamento de instituições e aditamento de atos autorizativos. No que se refere à EAD, a portaria mencionada, traz um capítulo específico. Curiosamente a portaria n. 40, que revogou 13 portarias anteriores que tratavam de assuntos correlatos, não revogou a Portaria 4361/2004. Possivelmente porque o SAPIENS ainda está operativo, ainda que caminhe para sua extinção e substituição pelo e-MEC. A portaria 40 foi reeditada com significativas alterações e republicada no Diário Oficial da União - DOU em dezembro de 2010.

avaliação de cursos, evidencia o movimento mencionado de ampliação dos mecanismos de controle.

No Decreto nº 5.622/2005, aparece uma caracterização mais ampliada, neste, a Educação a Distância é apresentada como uma “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e tempos diversos”.

Em relação ao Decreto nº 2.494, as mudanças são diversas com destaque para a ideia que de “forma de ensino” a Educação a Distância se transformou em “modalidade educacional”. Desapareceu a referência à autoaprendizagem e foi introduzida a ideia de deslocamento no tempo ou no espaço entre professores e estudantes. Além disso, a indicação de obrigatoriedade de momentos presenciais tornou-se mais específica, incluindo, além das avaliações de estudantes, a realização de estágios obrigatórios, a defesa de trabalhos de conclusão de curso e as atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso¹⁹.

Dez anos depois da primeira referência legal sobre a Educação a Distância, já era possível então haver um consenso de que a mesma “organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares”. Assim, o Decreto nº 5622/2005 detalhou uma série de exigências já presentes em 1998 e estabeleceu novas. Para a Educação Superior a Distância as principais mudanças são:

- Exigência de que os exames presenciais tenham prevalência sobre demais formas de avaliação;
- Exigência de que os processos regulatórios sejam pautados pelos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, estabelecidos pelo próprio MEC²⁰;

¹⁹ É importante notar que muitos dispositivos deste decreto foram alterados dois anos depois, pelo decreto 6.303, de 2007. Este mesmo Decreto alterou também dispositivos do 5.773/2006. Ou seja, a corrida do legislador para alcançar e dar conta da realidade educacional brasileira parece ser cada vez mais acelerada.

²⁰ O segundo documento Referenciais de Qualidade para Educação a Distância, citado anteriormente, foi elaborado por uma equipe de professores selecionados pelo MEC e publicado em 2006, mantendo a estrutura do documento anterior do ano de 2003, aprofundando-o quanto ao conteúdo. Serviu de referência para a elaboração dos instrumentos de avaliação das instituições e cursos publicados a partir de 2007.

- Estabelecimento de um sistema público de informação sobre instituições, cursos e resultados de supervisão e avaliação dos mesmos²¹;

Em relação às exigências para o credenciamento, aparecem novos itens, tais como, garantia da existência de corpo docente e técnico-administrativo com qualificações acadêmicas e experiência profissional, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância; termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas cossignatárias estrangeiras, quando fosse o caso; descrição detalhada dos serviços de suporte e infraestrutura tecnológica para atendimento remoto, inclusive bibliotecas, aos estudantes e professores.

Surge a primeira menção aos polos, então chamados de polos de Educação a Distância²², definidos, conforme visto anteriormente, como unidades operativas das IES credenciadas, podendo ser organizados em conjunto com outras instituições, para execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas dos cursos no Brasil e no exterior;

A grande novidade apresentada pelo Decreto nº 5622/05, foi a exigência de que a avaliação da Educação a Distância, por parte do poder público, considere os termos estabelecidos pela Lei nº 10.861/2004 (SINAES). Para tanto, apresenta no artigo 17, os procedimentos a serem cumpridos nos casos em que forem “identificadas deficiências, irregularidades ou descumprimento das condições originalmente estabelecidas, mediante ações de supervisão ou avaliação de cursos ou instituições credenciadas para a Educação a Distância” (DECRETO nº 5622/2005). Tais procedimentos incluem a instalação de diligência, sindicância ou

²¹ Na época a Secretaria de Educação a Distância – SEED publicou o site: <http://siead.mec.gov.br>, com os dados de todas as instituições cursos e polos credenciados para ofertar cursos a distância. É possível encontrar as mesmas informações nos sites www.mec.gov.br e www.emec.mec.gov.br.

²² A partir do decreto n. 6.303 de 2007 os polos de educação a distância passaram a ser chamados de Polos de Apoio Presencial.

processo administrativo; a suspensão do reconhecimento de cursos; a intervenção na IES ou na mantenedora; a desativação de cursos; ou o descredenciamento da instituição.

Além destas mudanças, o referido decreto, também normatizou as relações de parcerias entre as IES credenciadas. Definiu no artigo 26 que as instituições credenciadas para oferta de cursos e programas a distância poderiam estabelecer vínculos para oferta em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias, celebração de convênios, acordos, contratos ou outros instrumentos similares, desde que comprovado que o trabalho em parceria está devidamente previsto no plano de desenvolvimento institucional.

O Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006, por sua vez, reorganiza o sistema federal de educação superior, dispondo sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições e cursos de graduação e sequenciais²³. Está dividido em cinco capítulos, nos quais estão estabelecidos os procedimentos e os responsáveis para as referidas funções²⁴. Definiu que seria realizada a supervisão a fim de zelar pela conformidade da oferta de educação superior no sistema federal de ensino com a legislação aplicável. Foi bastante claro ao afirmar que a avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES constituiria referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade.

²³ Até a publicação do Decreto 5773/2006, a educação superior era normatizada pelo Decreto 3.860 de 09 de julho de 2001, que estava dividido em 5 capítulos, a saber: 1) Da classificação das Instituições de Ensino Superior; 2) Das entidades mantenedoras; 3) Das Instituições de Ensino Superior; 4) Da avaliação; 5) Dos procedimentos operacionais.

²⁴ O primeiro capítulo trata “Da educação superior no sistema federal de ensino”, estabelecendo competências para o Ministro da Educação; a Secretaria de Educação Superior (SESU); a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); a Secretaria de Educação a Distância (SEED); o Conselho Nacional de Educação (CNE); o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e para a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). O segundo capítulo trata da regulação, especificando os atos autorizativos, de credenciamento e credenciamento de IES, de credenciamento de campus fora de sede, transferência de mantenedora, credenciamento específico de IES para oferta de Educação a Distância, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. O terceiro e quarto capítulos tratam da supervisão e da avaliação, respectivamente e o quinto das disposições finais e transitórias.

Mas a história da Educação a Distância tinha apenas iniciado um novo capítulo. O período de 2003 até 2006 foi testemunha da grande expansão no número de alunos matriculados, pelo aumento bem acima da média da educação superior de instituições credenciadas, pela consolidação de um pequeno número de instituições concentrando milhares de alunos e pela hegemonia do modelo de teleaulas transmitidas via satélite complementado com material didático e sistema de tutoria. A formação de uma grande rede de polos de apoio presencial para servir de apoio operacional aos alunos.

Dessa forma, o esforço regulatório do MEC parecia carecer de instrumentos mais efetivos, para regular e controlar, segundo as palavras de Sguissardi (2008, p 996), “o expressivo crescimento do setor privado, especialmente representado pelo subsetor particular ou privado/mercantil²⁵”.

Seguindo a mesma política de reorganização do modelo de expansão, o período de 2007 a 2010, na gestão do Ministro Fernando Hadad, ficou marcado por fortes ações de supervisão e controle. Em 10 de janeiro de 2007, aparece então o primeiro instrumento contundente de controle da expansão do sistema.

A portaria MEC nº 02/2007, dispondo sobre os procedimentos de regulação e avaliação da Educação Superior a Distância,²⁶ apresentou, como principal novidade, a regulamentação dos polos de apoio presencial. Em seu artigo 2º, podemos ler:

Art. 2º O ato autorizativo de credenciamento para EAD [...], considerará como abrangência para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de Educação a Distância, para fim de realização dos momentos presenciais obrigatórios, a sede da instituição acrescida dos endereços dos polos de apoio presencial.

Este artigo tornou-se alvo de críticas, pois o modelo hegemônico criado pelas instituições até então credenciadas, estava assentado na existência de redes de polos de apoio presencial, situados em todo o Brasil, criada em parcerias

²⁵ Valdemar Sguissardi classifica as instituições de ensino superior por categoria ou dependência e diferencia públicas, privadas e privadas com fins lucrativos ou mercantis. (p.997).

²⁶ Esta portaria foi revogada poucos meses depois pela Portaria n. 40, de 12 de dezembro de 2007.

com representantes locais, na maioria dos casos denominados “agentes de negócios”, que tinham a função básica de divulgar os cursos e organizar a estrutura física para que os alunos assistissem às aulas transmitidas via televisão e realizassem as avaliações, até então, sem nenhum tipo de regulamentação e de controle pelo MEC.

Os representantes locais eram e ainda são pessoas físicas ou pequenas empresas que atuam na área da educação, com cursos de línguas, treinamento profissional, escolas de Educação Básica, entre outros, que firmavam e ainda firmam contratos de parceria com as instituições credenciadas. A título de exemplo, podemos dizer que uma instituição credenciada, com sede na cidade de Curitiba, poderia até 10 de janeiro de 2007, a data da publicação da Portaria MEC 02/2007, firmar esse tipo de parcerias em qualquer cidade do país e oferecer seus cursos, sem necessidade de submeter tal procedimento à aprovação do Ministério da Educação. No entanto, a partir de 10/01/2007, a abertura de polos passou a ser controlada e a depender de autorização do MEC para ser efetivada.

Antes da publicação dessa portaria, os parâmetros da parceria e de funcionamento de cada polo eram definidos exclusivamente pelas IES e escapavam da regulação, supervisão e avaliação. O principal ponto da ação do MEC se concentrou, então, na avaliação e credenciamento prévio para a abertura de novos polos, contudo, teve que respeitar o direito adquirido e reconhecer a existência de todos os que estavam em funcionamento. A avaliação dos polos, entendidos como uma extensão da IES, foi estabelecida pela primeira vez, inclusive com previsão de visita *in loco*. Desta forma, a expansão ficou condicionada ao aditamento do ato de credenciamento da Instituição.

A pressão dos grupos mantenedores das Instituições foi forte e teve como resultado uma relativização dos efeitos da Portaria Ministerial nº 2 de 2007²⁷ usando a prerrogativa dos direitos adquiridos e fundamentados nos artigos 3º, 5º e 6º da própria Portaria 02/2007, conseguiram o reconhecimento dos polos já existentes como credenciados, sem a necessidade de avaliação.

²⁷ Ela foi suplantada no mesmo ano pelo decreto 6.303 e posteriormente revogada pela Portaria n. 40.

Podemos ler no Art. 5º:

§ 5º Consideram-se polos de apoio presencial em funcionamento previamente à edição desta Portaria aqueles que ofereçam curso regularmente autorizado ou reconhecido, com base no Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior (SIED-SUP), e integrantes da lista oficial inserida na página eletrônica do INEP.

O Art. 6º facultava às instituições o prazo de 30 dias para requerer a retificação da lista oficial, “caso os dados do cadastro apresentem incorreção por falha dos órgãos do MEC”, e o artigo 3º estabelecia o prazo de 15 de agosto do mesmo ano de 2007, para reestruturação e aglutinação de polos em funcionamento.

Esses artigos provocaram uma corrida desenfreada por parte de instituições já credenciadas no sentido de estabelecer, até a data definida, uma grande rede de polos que estariam credenciados, fugindo, portanto, do futuro processo moroso e caro de abertura de novos polos segundo as novas regras²⁸.

De certo modo, portanto, o resultado parece ter sido o contrário do inicialmente previsto ou desejado pelo MEC, uma vez que o processo privilegiou os grandes grupos de Educação a Distância, por erigir maiores barreiras para a entrada no mercado de novas instituições concorrentes, ao mesmo tempo em que mantiveram sua rede, a partir de então oficialmente estabelecida.

Diante disso, a reação do MEC foi fechar o sistema de cadastramento dos polos e editar o Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007²⁹, somente com a função de reformar o nº 5.622/05 e o nº 5.773/06, atualizando-os quanto ao novo posicionamento do MEC.

²⁸ Isto foi possível graças ao fato de que a lista oficial de polos, disponível no sistema Sied-Sup, ficou aberta para a manipulação por parte das instituições, pretensamente apenas para ajustes de polos previamente cadastrados. Na prática, o sistema aceitava todas as inclusões, o que possibilitou a adição de novos endereços, reais ou fictícios. A data para o fechamento do sistema, inicialmente estabelecida em 15 de agosto foi prorrogada duas vezes e finalmente ocorreu no final de 2007.

²⁹ Caberia aqui em estudo sobre o posicionamento dos diferentes grupos dentro do MEC que se posicionam contra e a favor da EAD durante estes meses cruciais e sobre a queda de braço que se desenvolveu entre a posição que veio a se tornar do Ministro e de seu secretário da SEED e das instituições que ofertam a modalidade.

Assim, apenas dois anos após a nova regulamentação do artigo 80 da LDB dada pelo Decreto nº 5.622/05, o MEC achou por bem reescrever artigos e introduzir outros³⁰. As principais inclusões correspondem ao artigo 10, segundo o qual “compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para Educação Superior”³¹. Como pode-se perceber nos parágrafos abaixo:

§ 3º A instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de polos de apoio presencial, na forma de aditamento ao ato de credenciamento.

§ 4º O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos necessários e adequados ao funcionamento dos polos, observados os referenciais de qualidade, comprovados em avaliação *in loco*. [...]

§ 6º O pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação *lato sensu* (BRASIL, Decreto nº 5.622/05).

A legislação de 2007 procurou, portanto, disciplinar a rede de polos de apoio presencial de cada IES de forma mais minuciosa. A principal mudança foi a caracterização da rede de polos como parte integrante da instituição, devendo ser reconhecida e avaliada formalmente pelo poder público.

Esta posição foi reforçada posteriormente nos instrumentos de avaliação que, na prática, exigiram dos polos condições equivalentes àquelas existentes na sede das IES, o que ficou conhecido como um “mini campus” avançado, com exigências específicas sobre infraestrutura física e de recursos humanos.

Houve aumento nos investimentos do MEC para criação de um sistema de informação mais transparente, concretizado pelo lançamento do E-mec em 2007,

³⁰ O decreto n. 5.622 é quase todo remodelado em 2007. Foram incluídos 11 novos artigos, 9 artigos tiveram sua redação alterada e 3 foram revogados. Ou seja, dos 37 artigos originais, 22 foram alterados.

³¹ A partir deste momento, o MEC parece ter se dado conta de que os polos (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.

pela elaboração e homologação de diversos instrumentos de avaliação da Educação a Distância³² e pelo início das ações de supervisão, colocadas em prática a partir do segundo semestre de 2008, tendo a fase inicial sido concluída em 2010.

Os instrumentos de avaliação da EAD aprovados apenas em 2007 diversificaram e aprofundaram as exigências para o funcionamento regular das instituições e dos cursos. Novos itens de avaliação como metodologia, material didático multimeios, laboratórios especializados, plano de gestão, formação de pessoal, pretenderam, então, transformar as ações de regulação em instrumentos efetivos de controle, aparecendo, pela primeira vez, um esboço de política pública articulada para este campo.

Em 2008, a SEED iniciou um trabalho de avaliação prévia, por amostragem, das Instituições de Ensino credenciadas. 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 fossem implantados respeitando os compromissos assumidos pelas instituições no momento da expedição do ato autorizativo.

Nessa direção, constituiu-se a necessidade de que os polos de apoio presencial reproduzissem as mesmas diretrizes da sede das IES. Por isso, itens como biblioteca, laboratórios de ensino, formação dos professores tutores, números de alunos atendidos, sistema de avaliação da aprendizagem, material didático e orientação de tutoria representaram influência acentuada no processo de supervisão.

Durante a fase de diagnóstico, em 21/11/2008 o MEC noticiou na mídia a desativação de 1.337 de polos de educação a distância em todo o país. Segundo

³² Esses instrumentos são: Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Instituições de Ensino Superior para oferta de cursos Superiores a Distância, Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Polo de Apoio Presencial; Instrumento de Avaliação para Autorização de Curso na Modalidade a Distância; Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos nas Modalidades Presenciais e a Distância e o Instrumento de Avaliação Institucional Externa, aplicável a todas as IES.

notícia publicada no próprio site do ministério,³³ o Brasil contava na época com 109 instituições que ofereciam cursos de graduação a distância, das quais oito atendiam a 416.320 alunos e representavam 54,7% de todo o alunado da modalidade.

Finalizado o diagnóstico, os dados levaram a SEED a decidir pela avaliação de todas as instituições credenciadas, com intervenção direta e individualizada em cada uma delas. A metodologia empregada compreendia a assinatura de um documento entre a instituição e a SEED, documento este que ficou conhecido como Termo de Saneamento de Deficiências – TSD, para ser cumprido em um ano. Na prática se constituía num termo de compromisso, no qual as instituições se comprometiam a adequar o seu funcionamento à nova política que estava sendo implementada.

A metodologia de trabalho empregada no processo de supervisão compreendia também visitas da equipe de supervisores da SEED à sede da IES e aos polos, para verificar o cumprimento das determinações estabelecidas no Termo de Saneamento de Deficiências. No momento da assinatura do termo, algumas restrições eram impostas à IES e deveriam permanecer até o cumprimento integral do Termo. As restrições mais comuns eram redução do número de vagas ofertadas, a proibição da abertura de novos polos, paralização de todos os pedidos da IES em fase de tramitação nos órgãos do Ministério da Educação.

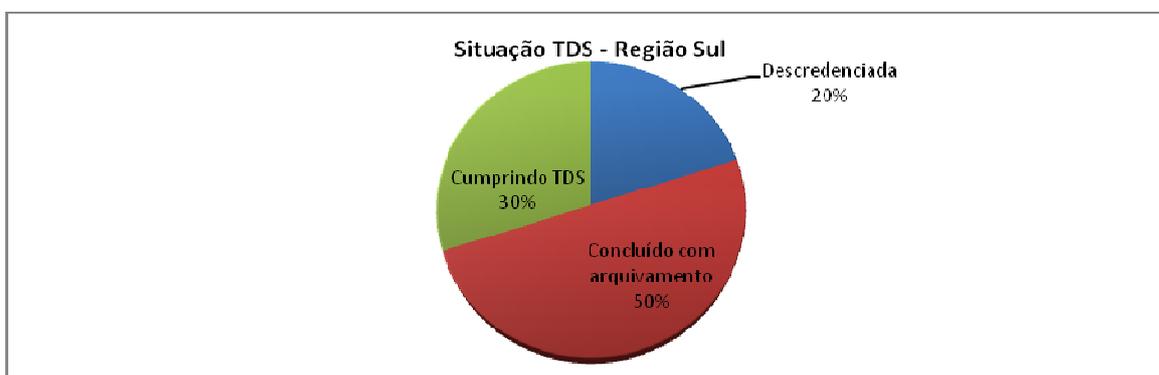
Para apresentar mais detalhadamente a metodologia utilizada e analisar os pontos considerados mais relevantes pela SEED, usei como critério a anterioridade e selecionei para análise documental os 10 (dez) primeiros TSDs assinados por instituições, a partir de um cronograma da então SEED que listava as IES credenciadas e estabelecia data de supervisão e assinatura do Termo de Saneamento por todas elas.

³³ www.mec.gov.br, acesso em 21/11/2008.

O processo de assinaturas iniciou em 2008 e se estendeu durante o ano de 2009. Seguia-se um cronograma e enquanto as primeiras cumpriam as determinações, as demais passavam pelo diagnóstico prévio e assinatura.

Após mais de dois anos, em dezembro de 2010, o processo de supervisão continuava em andamento, porém já apresentava alguns resultados, conforme demonstra o gráfico abaixo, que apresenta a situação das instituições utilizadas na amostragem (CESUMAR, FACINTER, FAEL, FAPI, FATEC INTERNACIONAL, ULBRA, UNISUL, UNIVALI, UNIASSELVI e UNOPAR), em relação ao resultado do processo de supervisão e andamento dos trabalhos.

Gráfico 10 – Resultados do processo de supervisão



Fonte: <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1> (abril/2011)

De um total de 10 (dez) instituições, observa-se 5 (cinco) com os trabalhos concluídos e com a publicação no Diário Oficial da União – DOU indicando a conclusão e o arquivamento do processo no ano de 2010. Observa-se também que 2 (duas) foram descredenciada e (três) em fase de cumprimento dos seus respectivos Termos de Saneamento de Deficiências. Isso significa que, mesmo antes da conclusão dos trabalhos, restando ainda três instituições comprovarem o cumprimento das exigências, 20% do total de IES não apresentavam condições nem de sanear as deficiências. Foram descredenciadas antes da conclusão do processo.

Busquei apontar os elementos centrais e recorrentes nos TSD, de modo a levantar subsídios para identificar potencialidades e fragilidades, tanto das

instituições e cursos, quanto da política adotada. Indiquei como pontos mais relevantes àqueles mais recorrentes, apresentados com maior frequência nos documentos analisados.

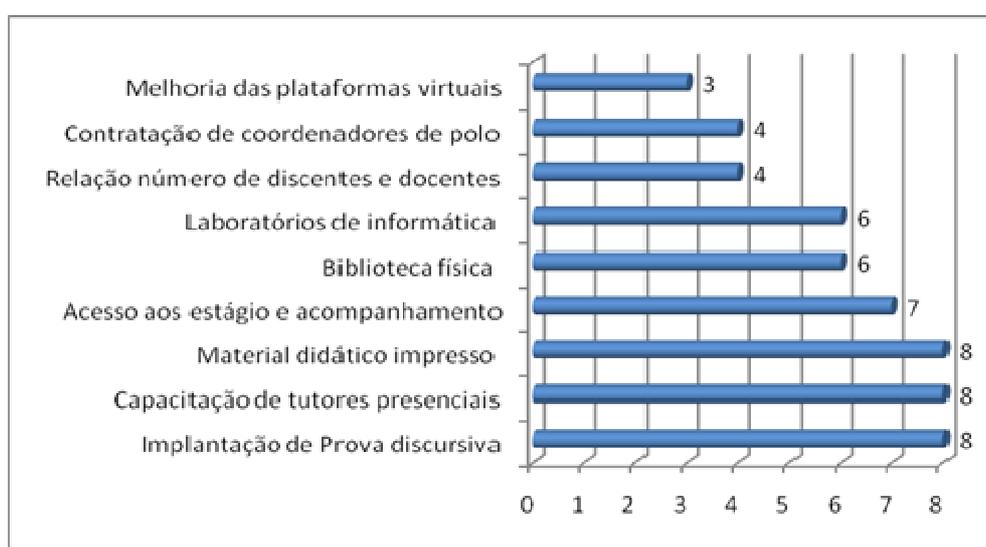
A análise de cada um dos termos tomados como amostra para a pesquisa, indicou que dentre os aspectos mais recorrentes e, portanto, considerados mais importantes para a SEED/MEC destacam-se:

- A necessidade de 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;
- As IES credenciadas deveriam assumir a responsabilidade pela seleção, capacitação e acompanhamento dos tutores presenciais, os quais deveriam ter formação em área afim do curso de atuação, até então essa responsabilidade era transferida para os polos de apoio presencial;
- A elaboração de material didático impresso para os estudantes, abrangendo todos os conteúdos dos respectivos cursos, produzidos com características dialógicas e aprovados por uma Comissão Editorial;
- Garantia de acesso dos estudantes aos campos de estágios obrigatórios, bem como, promoção de ações de acompanhamento dos estagiários;
- 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;
- A existência de laboratórios de informática com número suficiente de computadores para acesso dos alunos aos conteúdos disponibilizados pelas IES;
- A existência de um professor contratado em tempo integral, dedicado à modalidade à distância, para atendimento de até 150 alunos matriculados.

- A contratação pela IES credenciada, de um profissional para cada polo, com formação acadêmica mínima em nível de graduação, responsável por coordenar as atividades de caráter pedagógico e administrativo, até então, o modelo de parceiras criado para constituição das redes de polos, previa, na maioria dos casos, como responsabilidade exclusivamente dos polos a contratação somente de tutores e pessoal técnico administrativo.
- A melhoria nas plataformas virtuais de aprendizagem, com mais possibilidades de interação e comunicação entre os estudantes, professores e tutores;

Em síntese, os aspectos mais recorrentes nos 10 Termos de Saneamento de Deficiências analisados, são quantificados no gráfico a seguir:

Gráfico 11 – Termo de Saneamento: aspectos recorrentes



Fonte: SEED. TSDs de IES Região Sul, 2010.

Observando os temas mais recorrentes nos termos analisados é possível perceber que a preocupação principal da SEED tem sido garantir que o campo da Educação a Distância no Brasil seja mais do que uma fonte de receita para as

instituições credenciadas e se consolide como uma opção eficiente para democratização do acesso ao ensino superior.

Nesse sentido, as questões mais recorrentes explicitadas, embora evidenciem um movimento na direção da melhoria das condições de oferta dos cursos, por meio da contratação e capacitação de profissionais qualificados para o acompanhamento dos estudantes, da disponibilização de acervo de livros e materiais didáticos adequados ao nível de ensino, de recursos de tecnologia para o desenvolvimento da mediação pedagógica, dentre outros aspectos, a política de redefinição do modelo de expansão, carece de avanços na direção de ações mais articuladas e integradas.

A iniciativa de supervisionar a Educação a Distância, a partir de 2008 pela SEED/MEC, tem sido objeto de discussão envolvendo, sobretudo as instituições interessadas e profissionais da área. Neste contexto, busquei destacar dois aspectos que considero relevantes. O primeiro refere-se à existência de dispositivos legais que atribuem ao MEC e seus órgãos o dever de supervisionar as atividades de ensino em todos os níveis.

É dever o MEC garantir a boa aplicação dos recursos públicos no caso das instituições mantidas pelo governo e o cumprimento dos preceitos legais no caso das instituições tanto do setor público quanto as da iniciativa privada, no oferecimento de serviços educacionais à sociedade. É também responsabilidade do MEC o aprimoramento das políticas públicas para a educação, neste caso educação superior a distancia.

O segundo aspecto refere-se ao volumoso crescimento da EAD nos últimos anos, demonstrado pelos dados do censo da educação superior, apresentados anteriormente, dando indícios de que as políticas de expansão e acesso à educação superior passam pela consolidação do campo da Educação a Distância, a exemplo do que fizeram países com o Canadá, Espanha, África do Sul, Índia, México, entre outros.

Trata-se da importância adquirida pelo campo e o papel que passou a desempenhar na educação superior no Brasil. Podemos citar como exemplo, com

base nos dados do censo de 2009, os cursos de formação de professores³⁴, nos quais 45% do total de alunos estão matriculados em cursos ofertados a distância. Portanto senão houver uma política de avaliação e controle adequada, corre-se o risco de existirem professores diplomados e despreparados para o exercício da profissão.

O poder público, neste caso o Ministério da Educação, tem a responsabilidade por garantir a educação como um direito previsto constitucionalmente, conforme explicitado no artigo sexto da Constituição Federal:

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.

Tais disposições constitucionais responsabilizam o poder público, no caso da Educação Superior a Distância, representado pela SEED/MEC³⁵, pelas ações de promoção e consolidação do campo. É com fundamento nesses dispositivos legais que no Decreto 5622/2005, definiu-se a então SEED como órgão do MEC, oficialmente responsável pelas ações de supervisão da Educação a Distância:

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

³⁴ Somados os percentuais de matriculados nos cursos de Pedagogia, História, Matemática, Letras e Ciências Biológicas, que são cursos que formam professores para a Educação Básica, chega-se a conclusão de 49,21% dos alunos da Educação a Distância estão matriculados em cursos de formação de professores.

³⁵ A Secretaria de Educação a Distância – SEED – foi oficialmente criada pelo Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996, com a função de, entre outros, planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política de educação à distância.

cursos de graduação e sequenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação.

Portanto, do ponto de vista legal, o dever de supervisionar e definir medidas de correção recai sobre o Ministro e o Secretário de Educação a Distância. Também recai sobre eles a responsabilidade civil e até mesmo criminal pelas omissões que permitam a precarização do sistema ou o descrédito da oferta de cursos neste campo.

Sendo assim, cabe perguntar se o Ministério da Educação terá condições estruturais e apoio político para concluir como planejado a implantação da política de supervisão e controle que redefine o modelo de expansão do campo da Educação Superior a Distância?

Por outro lado, se o processo for interrompido sem conclusão, o que se poderá dizer sobre o tratamento isonômico, garantido constitucionalmente às instituições, visto que algumas foram avaliadas e passaram por um processo de ajustes e outras ainda não foram submetidas às mesmas exigências?

As instituições que já foram liberadas estão efetivamente cumprindo a exigências? Ou enquanto a SEED se ocupa das instituições que ainda estão em fase de cumprimento dos Termos de Saneamento de Deficiências, corre-se o risco de que as instituições que já foram liberadas voltem a antigas práticas? Ressalvado que, no caso de voltarem às antigas práticas, as avaliações para reconhecimento de cursos e credenciamento institucional, realizadas periodicamente pelo Ministério da Educação, são os momentos legalmente previstos para diagnosticar e corrigir estas possíveis divergências entre as políticas formuladas e as efetivamente implementadas.

Para concluir este capítulo, posso observar que o volumoso crescimento da Educação a Distância criou um fato social e pressionou o Estado a se posicionar e tomar providências para garantir que seja mantido o controle das iniciativas das instituições da rede privada.

O campo ganhou notoriedade no cenário nacional, atraindo cada vez mais os interesses das instituições e das autoridades públicas. O Ministério da Educação não pôde desconsiderar a sua influência quando iniciou a rediscussão de políticas educacionais como a reformulação do Plano Nacional de Educação

para o período de 2011 a 2020, o aumento do número de instituições públicas e a distribuição dos recursos para a educação.

Por isso, o Ministério da Educação, pressionado pela demanda social, pela força econômica das instituições privadas e pelos números da educação no Brasil, usou de sua prerrogativa legal e iniciou o processo de supervisão, levantando subsídios para a formulação de novas regras e a concretização de uma política nacional para a Educação a Distância que subsidie ações voltadas às reais necessidades formativas dos estudantes que buscam a educação superior. Com isso, surge a necessidade de avanço rumo à constituição de políticas públicas numa direção longitudinal, de caráter permanente, contínuo e promotor de resultados qualitativos.

Entendo que a partir das políticas públicas para a Educação a Distância se consolidam os procedimentos normativos, ou seja, as regras para funcionamento dos cursos, abertura dos polos, estabelecimento de parcerias entre instituições, composição do corpo docente, e outras que são consideradas pelo Ministério da Educação, como o mínimo necessário para garantir que o campo se estruture de modo a contribuir para democratizar o ensino superior no País. Como a regulamentação limita a atuação das Instituições credenciadas e eleva os custos para a implantação dos cursos, estas resistem ao processo em dois momentos. Primeiro usando mecanismos para influenciar a fase de formulação das políticas para o campo, conforme vista anteriormente. Porém, mesmo com a pressão exercida pelos grupos de interesses que influenciam a fase de formulação, as políticas públicas acabam sendo concretizadas por meio dos dispositivos legais. Esta regulamentação, de caráter obrigatório, deve ser cumprida por todas as Instituições públicas e privadas. É nesse ponto que nasce o segundo momento de resistência ao processo regulatório.

As instituições procuram meios de relativizar as regras definidas pelas políticas públicas e encontrar subterfúgios para afastarem-se do cumprimento, sobretudo daqueles itens regulamentadores que implicam em custos financeiros. Isso dá origem ao que indicamos anteriormente como distorção entre a política formulada e a política implementada, conforme veremos mais adiante.

5 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA DE CAMPO

5.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Com o intuito de aprofundar a discussão sobre o processo de implementação das políticas públicas para o campo da Educação Superior a Distância, vou, ao longo deste capítulo, apresentar o percurso metodológico da pesquisa de campo. Serão indicadas as dimensões investigadas, a origem do interesse pela pesquisa, a preparação do instrumento de coleta de dados, os Estados escolhidos, os interlocutores e os procedimentos preparatórios para a coleta de dados.

A pesquisa investiga no contexto da prática, o modo como são recebidas e implementadas as políticas para o campo, as principais dificuldades encontradas, bem como, existência de contradições, conflitos e tensões entre as políticas nos instrumentos normativos e a prática cotidiana dos responsáveis pela implementação.

Será observado ainda, se os profissionais envolvidos na implementação têm oportunidade de expor suas dificuldades, dúvidas, opiniões, satisfação ou insatisfação de forma a subsidiar o processo de elaboração de novas políticas, bem como, o aperfeiçoamento das políticas públicas existentes.

Portanto, trata-se de ouvir os profissionais imersos nas atividades diárias de gestão das instituições e cursos a distância, procurando identificar a percepção que eles têm das políticas públicas para o campo, tanto na fase de implementação onde efetivamente atuam quanto da fase anterior do processo de políticas, ou seja, a fase da formulação.

A partir desse entendimento, situei a pesquisa no campo da Educação, no âmbito das políticas públicas, mais especificamente, das políticas públicas para a Educação Superior. Dessa forma, para poder evoluir até a exposição clara do caminho metodológico que pretendo percorrer, iniciei por dizer que entendo que o método mais adequado para apreender as particularidades da natureza do objeto

pesquisado é a indução analítica. Entendido por alguns (MAUNNING, 1982, p. 280) como um método de pesquisa sociológica, qualitativo e não experimental. Definida por Deslauriers (2012, p. 339) como “um modo de coleta e análise de dados, que tem por objetivo evidenciar os elementos fundamentais de um fenômeno, para daí deduzir, se possível, uma explicação universal”.

Optei então, pela realização de uma pesquisa qualitativa, usando como técnica de coleta de dados a aplicação de questionários aos interlocutores e a análise documental sobre a temática.

Seguirei os procedimentos da indução analítica, conforme descrito por Cressey (1953, p. 16), que os organiza em sete etapas, segundo as quais:

1. O pesquisador, primeiramente define grosso modo o fenômeno que pretende explicar;
2. Ele formula uma hipótese provisória para explicar esse fenômeno;
3. Ele confronta cada caso à hipótese provisória, com o objetivo de determinar se esta explica os fatos apresentados em cada caso;
4. Se a hipótese não corresponde aos fatos, ele deve reformulá-la, ou então redefinir o fenômeno, de modo a incluir esse caso;
5. O pesquisador atinge uma certeza provável, após ter examinado um pequeno número de caso; porém, a descoberta de um único caso negativo, seja pelo pesquisador em questão, ou por algum outro, invalida a explicação e exige que ela seja reformulada;
6. O pesquisador retoma o processo de exame dos casos e de redefinição do fenômeno e reformulação da hipótese, até estabelecer uma relação universal, cada caso negativo exigindo que seja redefinido o fenômeno ou reformulada a explicação;
7. Ele examina, para efeito de demonstração, casos fora do âmbito circunscrito, para determinar se a explicação final também se aplica a ele.

Dessa forma, “o trabalho analítico começa com um exame minucioso do fenômeno social, visando determinar as propriedades, características, partes e elementos que o constituem” (DESLAURIERS, 2012, p. 340). Assim, a constituição do campo da Educação Superior a Distância no Brasil no período de

1996 a 2010 apresenta-se como o fenômeno social a ser examinado minuciosamente.

5.2 A ORIGEM DO INTERESSE PELA PESQUISA

A origem do interesse por essa pesquisa está ligada à minha atividade profissional e a trajetória de formação pela qual passei. Iniciei ano de 2000 o desenvolvimento de atividades profissionais ligadas às políticas públicas para a Educação Superior, assumindo a função de assessorar a Diretoria de uma Instituição privada de Ensino, com o objetivo de auxiliar na preparação dos processos de credenciamento e autorização dos cursos de graduação. Função que desempenhei até final de 2003, quando então, depois de credenciada a instituição e autorizados os cursos, assumi a Coordenação Geral da faculdade.

No desempenho dessas funções tive a oportunidade de me aproximar do Ministério da Educação e de autoridades ligadas à formulação e implementação das políticas educacionais. Fato este, que me instigou a aprofundar os estudos nesse campo, levando-me a identificar a necessidade do desenvolvimento de pesquisas relacionadas a essa temática e que contribuíssem para o aprimoramento da educação superior no país.

Em 2002, trabalhando na mesma Instituição, iniciei um novo desafio. Dessa vez, o trabalho com a políticas públicas educacionais se voltou para a Educação a Distância. Particpei dos trabalhos de elaboração do projeto de educação a distancia, que teve como resultado o credenciamento da instituição no ano de 2004.

A partir de então, assumi a responsabilidade pela coordenação da equipe responsável pela gestão do projeto de Educação a Distância, função que desempenhei até 2008, quando o Ministério da Educação iniciou um processo de redefinição das políticas públicas para este campo, que implicou em profundas alterações nas metodologias de trabalho pedagógico e nas técnicas de gestão das instituições credenciadas.

Nesse momento, fui convidado pela instituição para assumir a tarefa de acompanhar as discussões que se faziam nas instancias do Ministério da

Educação, disseminando estas para toda a instituição, numa linguagem acessível, sobretudo aos polos de apoio presencial. Dessa forma, passei a coordenar o trabalho de adaptação do projeto institucional de gestão acadêmica, às novas diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas para o campo da Educação a Distância, o que proporcionou aprofundar, desde então, a proximidade com a equipe e com os trabalhos desenvolvidos pela então Secretaria de Educação a Distância SEED/MEC, inclusive com participação em audiências públicas e reuniões com autoridades ministeriais e os representantes das Instituições credenciadas.

Portanto, tenho um percurso de atuação profissional no campo da Educação Superior a Distância, que desde 2004 me permite gerir instituições, cursos e programas, de forma a exercer no momento de realização desta pesquisa, a coordenação de um grupo de 425 profissionais que trabalham diretamente na fase de implementação das políticas para o campo, exercendo cargos de coordenadores de polos de apoio presencial, coordenadores de cursos, professores e tutores. Isso me trouxe proximidade com o objeto pesquisado e forneceu subsídios para definir os interlocutores dessa pesquisa.

A minha história profissional tem contribuído para o amadurecimento do objeto pesquisado. Ademais, em 2006, depois de ter participado do processo seletivo e das capacitações oferecidas pelo Ministério da Educação, passei a fazer parte do grupo de avaliadores responsáveis pelas visitas às instituições para verificar o cumprimento dos indicadores estabelecidos nas políticas públicas para a Educação Superior a Distância.

Dessa forma, quando uma instituição protocola um pedido de autorização ou reconhecimento de curso, credenciamento ou credenciamento institucional, tenho oportunidade de participar de visitas *in loco* para verificar o seu desempenho no que se refere ao cumprimento das normas regulamentadoras emanadas das políticas públicas. O relatório elaborado ao final de cada visita, além de servir de parâmetro para o deferimento daquele pedido específico, serve também de subsídio para a formulação ou reformulação da política existente.

No desenvolvimento desta atividade, ao mesmo tempo em que participei da vida das instituições aprendendo com elas, levantei subsídios para discutir juntamente com as autoridades ministeriais responsáveis pela formulação de políticas, as fragilidades e potencialidades existentes, num processo de melhoria contínua.

Portanto, posso dizer que este projeto de pesquisa que ora se consolida, nasceu do diálogo da minha prática profissional com as diferentes leituras e discussões que participei sobre as políticas públicas para a Educação Superior a Distância. Assim, a origem do interesse por esta pesquisa, está em minha vivência do processo de formulação e também de implementação das políticas. Vivência esta, que significou acompanhar cotidianamente as discussões, debates e embates sobre o seu desenvolvimento do ensino superior no País no período compreendido pela pesquisa.

5.3 DIMENSÕES INVESTIGADAS NA PESQUISA

A pesquisa de campo investiga duas dimensões: formulação e implementação das políticas públicas para o campo. No contexto da formulação, investiga como se sentem os interlocutores em relação a essa fase do processo de políticas.

Para tanto, levanta dados sobre a participação dos interlocutores na formulação das políticas, a apropriação de conhecimento dos debates e disputas existentes no campo e a influência que exercem na fase de formulação.

Por outro lado, no contexto da implementação investiga como se dá na prática cotidiana a implementação, por meio da atuação dos coordenadores de polos. Parte do pressuposto que as políticas se expressam nos instrumentos normativos, tais como, os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, os Decretos 5622/05 e 5773/06 e Portaria 40/07.

Por uma questão de limitações físicas e temporal, sem, contudo, atribuir menor importância dos demais instrumentos normativos, tomei como categorias de análise para a pesquisa de campo, as oito dimensões dos Referenciais de

Qualidade para a Educação Superior a Distância, publicado pelo Ministério da Educação em 2002 e reformulado em 2007. Esse documento foi escolhido para fundamentar a pesquisa de campo, por ter se constituído numa base de sustentação para o conjunto de ações, regras e diretrizes estabelecidas pelo MEC depois de sua publicação.

As oito dimensões referidas, nesta pesquisa tratadas como categorias de análise, que orientam a elaboração dos projetos institucionais de Educação a Distância, agrupam temáticas, conforme segue:

1. Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem;
2. Sistemas de Comunicação;
3. Material didático;
4. Avaliação;
5. Equipe multidisciplinar;
6. Infraestrutura de apoio;
7. Gestão Acadêmico-Administrativa;
8. Sustentabilidade financeira.

Estas categorias são investigadas no contexto da implementação das políticas, buscado observar o que dispõem enquanto política formulada e o que efetivamente ocorre na prática cotidiana dos coordenadores de polos, interlocutores da pesquisa, onde a implementação de fato acontece.

5.4 A PREPARAÇÃO DO INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

O instrumento de coleta de dados foi elaborado tendo como base os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, que apresentam uma estrutura segmentada em oito dimensões, transformadas em categorias de análise, citadas anteriormente. Partindo o estudo aprofundado das dimensões, elaborei proposições, que utilizando as palavras do próprio texto dos referenciais, buscaram expressar resumidamente a essência do conteúdo de cada uma delas. A partir das proposições elaborei as questões do instrumento de pesquisa.

Para facilitar o trabalho posterior de análise dos dados, criei uma sigla para cada dimensão utilizando as primeiras letras do seu próprio título. Crie também uma numeração para cada proposição. As questões do instrumento de coleta de

dados foram identificadas com a sigla da dimensão e com o número da proposição a qual corresponde. O número de proposições variou de acordo com o conteúdo de cada dimensão, conforme pode ser observado abaixo:

Quadro 2 – Proposições

Dimensões dos Referenciais de Qualidade	Proposições para cada uma das dimensões
CEC - Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem	CEC1 - O projeto pedagógico do curso deve apresentar claramente sua opção epistemológica de educação, de currículo, de ensino, de aprendizagem, de perfil do estudante que deseja formar.
	CEC2 – O Projeto pedagógico dos cursos deve definir como se desenvolverão os processos de produção de material de didático, de tutoria, de comunicação e avaliação.
SC - Sistemas de Comunicação	SC1 – O princípio da interação que articula professores, tutores, estudantes, coordenadores de curso e disciplinas, responsáveis pelo gerenciamento acadêmico e administrativo é fundamental para o processo de ensino aprendizagem e deve ser garantido com o uso dos meios tecnológicos disponibilizados pelas Instituições de Ensino.
MD - Material Didático	MD1 - O Material Didático deve ser concebido de forma a garantir coerência entre os conteúdos das disciplinas, os aspectos metodológicos e avaliativos explicitados no projeto pedagógico.
	MD2 - Deve recorrer a um conjunto de mídias compatível com a proposta do curso e com o contexto socioeconômico do público-alvo.
AV - Avaliação	AV1 – As avaliações de aprendizagem precisam articular mecanismos que promovam o permanente acompanhamento dos estudantes.
	AV2 - As avaliações da aprendizagem devem ser compostas de avaliações à distância e presenciais, cercadas das precauções de sigilo e segurança, zelando pela confiabilidade e credibilidade dos resultados.
	AV3 - Um projeto de Educação a Distância deve considerar além da avaliação de aprendizagem, um processo de avaliação institucional que envolva os estudantes, professores, tutores e o quadro técnico administrativo.
EM - Equipe Multidisciplinar	EM1 - Os recursos humanos devem configurar uma equipe multidisciplinar onde três categorias profissionais - docentes, tutores e pessoal técnico-administrativo - são essenciais.
	EM2 - O quadro de tutores deve especificar uma relação numérica entre estudantes/tutor capaz de permitir a interação no processo de aprendizagem e a participação dos momentos presenciais obrigatórios.
	EM3 - O corpo técnico-administrativo oferece apoio para a plena realização dos cursos ofertados, atuando na sede da instituição e nos polos de apoio presencial.
	EM4 – O coordenador é responsável pelo bom funcionamento dos processos administrativos e pedagógicos que se desenvolvem nos polos de apoio presencial.
IA - Infraestrutura de Apoio	IA1 - Um curso a distância exige infraestrutura material e recursos tecnológicos proporcionais ao número de estudantes e à extensão de território a ser alcançada.
	IA2 - As bibliotecas dos polos devem possuir acervo atualizado, amplo e compatível com as disciplinas dos cursos ofertados.
GAA - Gestão Acadêmico-Administrativa;	GAA1 - É de fundamental importância que o estudante de um curso a distância tenha as mesmas condições e suporte que o aluno do curso presencial.
	GAA2 - O sistema acadêmico deve oferecer aos estudantes geograficamente distantes o acesso aos mesmos serviços disponíveis para os estudantes do ensino presencial.
SF - Sustentabilidade Financeira	SF1 - Um projeto de curso a distancia, acompanhado e avaliado permanentemente, faz com que o curso esteja sempre em processo de aperfeiçoamento, o que mantém constante o elevado volume de investimentos.

Para cada proposição elaborei questões que ao serem respondidas pelos interlocutores apresentaram subsídios para aprofundar a discussão sobre o objetivo da pesquisa. Dessa forma, o questionário, disponibilizado no apêndice II, contemplou 3 (três) questões sobre os dados básicos dos interlocutores, 51 (cinquenta e uma) questões objetivas que versam sobre as 17 proposições elaboradas e, ainda, 1 (um) espaço apropriado para relatos para cada uma das dimensões.

Antes do envio do questionário por email para os interlocutores fiz o teste do instrumento, que foi aplicado para cinco professores, com mais de cinco anos de experiência no trabalho com Educação a Distância e que ocupam cargo de liderança na instituição onde trabalham. Como resultado da aplicação piloto do instrumento de pesquisa, percebi a necessidade de alterar a redação das questões da dimensão 1, para torná-la mais clara. Depois disso, o instrumento foi distribuído por *e-mail* para 39 (trinta e nove) coordenadores de polo, acompanhado das instruções para preenchimento e do prazo para devolução. Ao final do prazo, foram devolvidos preenchidos 35 (trinta e cinco) questionários que formaram o universo dos dados analisados.

5.5 OS ESTADOS ESCOLHIDOS

Entendendo o dinamismo do processo de implantação das políticas públicas e as variações que podem existir nas diferentes regiões do país, meu interesse era ter uma amostra que representasse todas as regiões. Como não seria viável realizar a pesquisa em todos os Estados, dadas às limitações físicas e temporais, optei pelos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal - onde ficam sediadas as IES às quais estão vinculados os sujeitos da pesquisa e também pelos Estados de - Santa Catarina, Tocantins, Piauí, Maranhão, São Paulo, Roraima, Rio Grande do Norte, Goiás, Minas Gerais, Paraíba e Bahia - num total de 13 Estados mais o Distrito Federal, onde estão localizados os 39 polos nos quais exercem atividades profissionais os coordenadores interlocutores da pesquisa. O critério utilizado para a escolha destes estados foi à existência de polos em funcionamento há mais de cinco anos, coordenados por profissionais

com mais de três anos de experiência em Educação a Distância e a mais de dois anos no exercício da função. Além destes critérios, acrescenta-se que teve oportunidade de visitar cada um dos 39 polos, conversar com coordenadores, observar a realidade de seu funcionamento e discutir o contexto do exercício de suas funções.

5.6 OS INTERLOCUTORES

Entendo que para apresentar os interlocutores e contextualizar as funções exercidas por eles, é necessário fazer menção, mesmo que sucintamente, aos procedimentos utilizados pelo Ministério da Educação, para credenciamento e credenciamento das instituições e dos polos de apoio presencial, autorização e reconhecimento dos cursos. Para isso, retomei a portaria 40/2007 do Ministério da Educação, segundo a qual o credenciamento de uma Instituição para oferta de Educação a Distância inicia com o protocolo do pedido no sistema e-MEC.

Art. 1º A tramitação dos processos regulatórios de instituições e cursos de graduação e sequenciais do sistema federal de educação superior será feita exclusivamente em meio eletrônico, no sistema e-MEC [...] (Brasil, Portaria/MEC 40/2007).

Uma vez protocolado o pedido, inicia-se a fase da análise documental pelos técnicos da Secretaria de Educação Superior – SESu ou Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC. Encerrada esta a fase, o processo segue para o INEP, para que seja realizada a avaliação *in loco*.

O INEP, então, nomeia a comissão de especialistas para proceder à avaliação *in loco*, utilizando como referência o instrumento de avaliação elaborado pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, nos termos do art. 7º, V, do Decreto nº 5.773, de 2006³⁶, anteriormente apresentado.

³⁶ Partindo das determinações do referido Decreto, foi publicada pelo MEC a Portaria Normativa 1050, de 08 de novembro de 2007, que regulamentou três diferentes instrumentos de avaliação, a saber:

- Instrumento de Avaliação para Credenciamento de IES para oferta de Educação a Distância;
- Instrumento de Avaliação para Autorização de cursos de graduação a Distância;
- Instrumento de Avaliação para Credenciamento de Polo de Apoio Presencial.

O trabalho da Comissão se constitui no registro fiel e circunstanciado das condições concretas de funcionamento de cada instituição ou curso avaliado, incluindo as eventuais deficiências observadas. O relatório elaborado durante o processo avaliativo *in loco* serve como referencial básico para a decisão das Secretarias (SESu, SETEC ou SEED) nos casos de autorização de cursos ou do CNE (Conselho Nacional de Educação) nos casos de credenciamento de instituição.

Finalizada a fase da visita *in loco* o processo é reencaminhado para a apreciação da SESu, SETEC ou SEED, conforme o caso, que analisam o mérito do pedido e preparam a minuta do ato autorizativo para o caso de autorização e reconhecimento de cursos³⁷ ou encaminham para o CNE, no caso de processos de credenciamento de IES ou polo de apoio presencial.

Quando se tratar de pedido de credenciamento, o processo seguirá para o CNE, para sorteio do Conselheiro relator, que depois de elaborar a minuta do parecer submete o processo à apreciação da Câmara de Educação Superior, que aprecia o parecer e profere a decisão final.

A deliberação do CNE é então encaminhada ao Ministro, para homologação. Expedido o ato autorizativo encerra-se o processo na esfera administrativa e a instituição se torna credenciada oficialmente pelo poder público.

Os pedidos de credenciamento da instituição para oferta Educação³⁸ à Distância guardam relativas diferenças dos presenciais. Neles são informados os polos de apoio presencial que a instituição pretende implantar, acompanhados dos elementos necessários para a comprovação da existência de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados e suficientes.

³⁷ Conforme previsto no artigo 53 da Portaria 40/2007, as instituições com autonomia universitária ficam dispensadas do processo de autorização de cursos, exceto os cursos de Direito, Medicina, Odontologia e Psicologia, na forma da legislação.

³⁸ O artigo 50 da Portaria 40/2010 determina que a oferta de curso na modalidade a distância por instituições integrantes dos sistemas estaduais seja efetivada após o credenciamento da instituição pelo Ministério da Educação. Também os pedidos relativos aos cursos superiores na modalidade a distância de instituições integrantes do sistema federal devem tramitar perante os órgãos próprios do Ministério da Educação.

Ademais, o artigo 54 da referida Portaria 40/2007, estabelece critérios pedagógicos para instruir os pedidos de autorização de cursos a distância, nos seguintes termos:

Art. 54. O pedido de autorização de curso na modalidade a distância deverá cumprir os requisitos pertinentes aos demais cursos superiores, informando projeto pedagógico, professores comprometidos, tutores de EAD e outros dados relevantes para o ato autorizativo, em formulário eletrônico do sistema e-MEC.

O ato de credenciamento para a Educação a Distância compreende como área de abrangência geográfica a sede e os polos da IES, conforme prevê o artigo 45 da Portaria 40/2007.

Art. 45. O ato de credenciamento para EAD considerará como abrangência geográfica para atuação da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias, a sede da instituição acrescida dos polos de apoio presencial.

Entendido o polo de apoio presencial como uma unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância. As atividades presenciais obrigatórias previstas no art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.622, de 2005, conforme visto anteriormente, compreendem as avaliações de aprendizagem dos alunos, os estágios curriculares, as defesas de trabalhos de conclusão de cursos e as práticas de laboratórios, que devem obrigatoriamente ser realizadas na sede da instituição ou nos polos de apoio presencial credenciados.

A implantação dessa normativa que obriga a realização de atividades presenciais nos polos credenciados se constitui num desafio para os implementadores das políticas públicas para a Educação a Distância. Devido ao grande número de polos credenciados para cada instituição e a vasta extensão geográfica que constitui a área de atuação, torna-se difícil o controle das atividades realizadas nos polos.

Significa dizer que quando um polo deixa de cumprir as normativas legais, a sede da instituição nem sempre toma conhecimento. Para exemplificar a extensão

geográfica das instituições, podemos observar que as três instituições as quais estão vinculados os interlocutores, tem abrangência nacional. Juntas possuem 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) polos de apoio presencial.

Portanto, possuem polos em regiões distantes da sede, mantido em parceria com outras instituições de ensino ou mesmo empresas comerciais da iniciativa privada, que acabam assumindo a responsabilidade pelo atendimento dos alunos, conforme visto anteriormente.

Isso dificulta o controle das atividades desenvolvidas, não só para Ministério da Educação, mas também para as próprias instituições que, sediadas distantes dos polos, dependem dos representantes, os “chamados gestores de polos” para cumprir o projeto pedagógico dos cursos.

Contudo, a partir do momento em que são credenciadas, as IES definem seus modelos administrativos com base no regimento interno, sem nenhuma interferência do Ministério da Educação. Assim, as IES desenvolveram como prática a efetivação de parcerias para a implantação de polos, com a divisão de responsabilidades e resultados financeiros com os conveniados responsáveis pelos polos.

Analisando os documentos de uma das IES às quais estão vinculados os interlocutores da pesquisa, observei que existe um contrato firmado entre elas e os gestores dos polos, que define os termos das parcerias.

Observei então, que os polos são responsáveis pela infraestrutura física e tecnológica, pela contratação de pessoal técnico administrativo e tutores e participam dos resultados financeiros na proporção de 30% sobre o montante pago pelos alunos matriculados. Dessa forma, as IES credenciadas têm baixo poder de influência e pouco controle pedagógico sobre as atividades desenvolvidas nos polos, conforme será visto mais adiante na análise dos dados da pesquisa de campo.

O Ministério da Educação, percebendo esse contexto, passou a exigir a partir de 2008, a contratação diretamente pela mantenedora das IES, de um profissional responsável por coordenador cada um dos polos credenciados. A partir desse momento, institucionalizou-se a figura do coordenador de polo, que

acabou se tornando o profissional responsável pela implementação das políticas públicas para a Educação a Distância no âmbito dos polos.

Estes profissionais, que compõem o grupo de interlocutores da pesquisa, ganharam destaque como atores fundamentais na implementação das políticas públicas para o campo da educação a distancia.

O instrumento de avaliação³⁹ para credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos a Distância, aprovados pela Portaria MEC 1050, de 08 de novembro de 2007, consolidou a existência do coordenador como um profissional indispensável para a condução das atividades nos polos. Estabeleceu como requisito para o exercício da função, a formação em nível superior, preferencialmente com titulação *scrito senso*, experiência acadêmica e de gestão de IES de no mínimo 3 (três) anos, experiência em Educação a Distância e disponibilidade de tempo de trabalho de 40 horas por semana.

Contudo, são funcionários das IES credenciadas, o que os coloca numa relação de dependência que pode comprometer a autonomia de sua atuação e a parcialidade do trabalho que devem realizar.

Seu espaço de atuação é restrito, centraliza-se na garantia do cumprimento das diretrizes estabelecidas nos referenciais de qualidade e na legislação complementar. Sua atuação começa depois que a instituição está credenciada e com os cursos autorizados. Por trabalharem nos polos, distantes da sede das IES, não conseguem participar das decisões que interferem na vida institucional, tais como, definição da estrutura administrativa das IES.

A existência dos coordenadores de polos é uma exigência do Ministério da Educação. Na prática isso significa que pode haver conflitos de interesses entre os coordenadores e os gestores dos polos, os empresários locais que assinam o contrato de parcerias com as IES credenciadas e que são considerados “donos” dos polos.

³⁹ Os Instrumentos de Avaliação acabaram por se tornar manuais utilizados pelo INEP para orientar os processos avaliativos das instituições. Por serem aprovados por meio de Portaria Ministeriais adquiriram força de lei, sendo o cumprimento das regras que estabelecem, requisitos essenciais para que a instituição obtenha avaliação positiva.

O foco principal de seu trabalho é fazer com que os momentos presenciais dos cursos, conforme determina o artigo 1º, parágrafo 1º do Decreto 5622/2005, sejam cumpridos pelas Instituições credenciadas. Complementa o rol de suas atribuições, garantir que os alunos recebem os materiais didáticos, o sigilo e a segurança do sistema de avaliação de aprendizagem, por fim, que os alunos recebam atendimento de professores e tutores qualificados.

O grupo de interlocutores está diretamente ligado à implementação das políticas públicas para o campo da Educação a Distância. Portanto, tem a possibilidade de participar, nos termos de Poulantzas, (2000, p. 131) “da condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes” que compõem do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Assim, compusemos o grupo com 37 coordenadores de polos, que representam três instituições de ensino credenciadas, de forma que pudéssemos levantar subsídios para análise do processo de formulação e implementação das políticas públicas para o campo da Educação a Distância. Política esta, que segundo Poulantzas (2000, p. 134) “deve ser considerada como resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado”.

5.7 O TRABALHO DE CAMPO E OS PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS PARA A COLETA DE DADOS

A atividade de pesquisa apresenta determinadas características específicas para que tenha cientificidade. Busca-se por meio dela, ultrapassar entendimento imediato que temos da realidade que observamos. Por isso, quando pesquisamos, estamos “tentando elaborar um conjunto estruturado de conhecimentos que nos permita compreender em profundidade aquilo que, à primeira vista, o mundo das coisas e dos homens nos revela nebulosamente ou sob uma aparência caótica” (GATTI, 2010, p 10). Por isso, a pesquisa científica passa a ter algumas características peculiares para que se possa ter segurança quanto ao tipo de conhecimento gerado.

Assim, entendo que a observação do pesquisador no campo de pesquisa é fundamental para desvelar a realidade do objeto pesquisado. Dessa forma, meu trabalho de pesquisa se consolidou por meio de visitas às instituições, conversas formais e informais, reuniões com profissionais da área e observação das práticas das instituições credenciadas. As experiências vividas ao longo do processo de preparação da pesquisa, às observações do contexto da prática e a realidade experimentada serão descritas a seguir e subsidiarão a análise dos dados como forma de enriquecimento da pesquisa.

Antes mesmo de iniciar o levantamento de dados, tive a oportunidade de vivenciar o campo cumprindo as obrigações da minha atividade profissional, o que significou visitar *in loco* instituições e polos, por solicitação do Ministério da Educação ou por solicitação da Instituição onde, desde 2004, exerço funções relacionadas à Educação a Distância.

Dentre as experiências vivenciadas relato o contato que tive com a realidade dos polos no Estado de Tocantins. Cheguei a Palmas, capital, em julho de 2009 e iniciei uma trajetória de visita que durou uma semana. Percorri o Estado, passando por sete cidades, o que me possibilitou vivenciar, mesmo que limitadamente, a experiência de implantação das políticas para o campo da Educação a Distância. Tive a oportunidade de conversar com coordenadores de polos, alunos, tutores e com autoridades locais ligadas às Secretarias de Educação dos Municípios e do Estado.

Em outra oportunidade, dois meses depois, fiz nova viagem para os Estados do Piauí e Maranhão, passando por três cidades do Estado do Piauí e nove cidades do Estado do Maranhão. Dessa vez foram 10 (dez) dias de convivência com pessoas que trabalham com Educação a Distância e têm a missão de fazer com que as regras estabelecidas pelas políticas públicas que regulamentam o campo sejam cumpridas. Passei por cidades do interior dos Estados, onde as condições socioeconômicas da população são precárias. Percebi que o acesso às tecnologias da informação e a comunicação entre alunos e tutores são algumas das dificuldades a serem superadas pelos modelos de Educação a Distância existentes no Brasil, descritos anteriormente.

Fiz nova viagem em Janeiro de 2010, desta vez para os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Foram duas semanas de visitas e observações do trabalho dos coordenadores de polos, diretores de instituições regionais e tutores. Oportunidade ímpar para ver na realidade as diferenças existentes entre os Estados do Nordeste, anteriormente visitados, e do Sul do país. Dessa forma, fui fortalecendo o desejo de aprofundar o trabalho de pesquisa e verificar, no contexto da prática, como se dá o processo de implementação das políticas públicas para o campo da Educação a Distância.

Em São Paulo, em seis oportunidades diferentes durante o ano de 2010, passei por 30 (trinta) cidades do Estado incluindo capital e interior. Encontrei pessoas das mais distintas áreas de conhecimento, que incluem desde engenheiros químicos até professores de língua inglesa, coordenando polos e cursos a distância. Na ocasião destas visitas, pude participar como representante do Ministério da Educação, da avaliação de credenciamento para oferta de Educação a Distância de duas faculdades isoladas, um Centro Universitário e do credenciamento de dois polos de apoio presencial. Uma experiência ímpar que possibilitou observar como as políticas se manifestam no cotidiano das instituições.

Diferentemente das regiões norte e nordeste, em São Paulo observei a facilidade no acesso as tecnologias de comunicação, mas grande dificuldade de deslocamento dos estudantes, professores e tutores nas grandes áreas urbanas.

Uma das experiências mais marcantes foi em Roraima, onde no interior do Estado, tive a oportunidade de participar durante 4 (quatro) dias da vida de duas aldeias indígenas que recebiam as aulas dos cursos a distância via televisão. Havia uma escola estadual em cada uma das aldeias, onde foram instalados os polos de apoio presencial. Os Indígenas estavam satisfeito com a possibilidade de formar membros do seu povo para as funções de professores para as séries iniciais das duas escolas instaladas dentro das aldeias.

Neste Estado tive a oportunidade de me reunir com o governador que revelou a interesse público na implantação de cursos a distância, visto que encontrava dificuldades para oferecer educação presencial nas aldeias. Faltavam

professores, sobretudo nas áreas de ciências exatas. A língua indígena era um obstáculo para os professores brancos. A lei facultava aos indígenas assistirem aulas na sua própria língua e eles exigiam isso do Estado de modo que a formação dos membros das aldeias para ocuparem as funções de professores era uma solução para conciliar as obrigações do Estado com os interesses dos Indígenas.

Nos Estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba as visitas se concentraram nas capitais e em três cidades do interior dos Estados. Falei sobre implantação das políticas para o campo da Educação a Distância com 4 (quatro) coordenadores e 2 (dois) diretores de instituições regionais. Na capital da Paraíba, a cidade de João Pessoa, foi possível participar do Congresso Nacional de Educação a Distância e fazer uma exposição sobre as Políticas Públicas.

Particpei de uma mesa de discussão com o Diretor de Regulação da Educação Superior a Distância da SEED, sobre o aperfeiçoamento das políticas existentes e a ampliação da participação das instituições da iniciativa privada no processo de políticas.

Na Bahia, no interior e na capital, encontramos polos em condições precárias, alunos sem atendimento e gestores de polos, representantes locais das instituições credenciadas, descontentes com o andamento da parceria que estabeleceu com a IES credenciada. Relatando falta de retorno das IES para as demandas dos alunos e baixo resultado financeiro, o que impossibilitava investir na melhoria das condições de ensino.

Tive contato com instituições e polos que foram descredenciados pelo Ministério da Educação e alunos em dúvidas sobre a continuidade da oferta de seus cursos e a validade dos seus diplomas.

No Estado do Paraná, em ocasiões distintas, encontrei polos que haviam sido vendidos por seus gestores sem o conhecimento das instituições credencias responsáveis por eles. Disputa de interesses entre adversários políticos municipais envolvendo polos que eram apresentados como uma conquista para as cidades, frequentemente creditando o mérito para prefeitos, vereadores e líderes comunitários.

Por conta de minha atividade profissional tive a chance de presenciar a realidade da Educação a Distância em todos os Estados do país, orientando e avaliando polos em 351 (trezentos e cinquenta e uma) cidades. Relatei algumas das experiências mais significativas, nas quais atuei como representante no Ministério da Educação ou de instituições credenciadas. Nesse cenário preparei e executei o trabalho de levantar dados que serão analisados no capítulo seguinte.

5.8 O TRABALHO DE ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados envolveu uma reflexão contínua e profunda com resgate da literatura pesquisada, no intuito de extrair sentido do material coletado. Exigiu, portanto, aprofundar o entendimento das respostas e das informações recebidas e a interpretação do seu significado mais amplo. Tomei como referência os passos genéricos propostos por Creswell (2007, p. 198), para análise de dados de pesquisa de campo, com as adaptações necessárias às características desta investigação. Assim, os trabalhos de análise iniciaram depois de encerrada a fase da coleta, tendo sido devolvidos pelos interlocutores 35 (trinta e cinco) questionários devidamente preenchidos. O passo seguinte foi a tabulação das informações presentes nas questões objetivas e a transcrição dos comentários que constavam nas questões discursivas.

Portanto, a análise iniciou-se com uma leitura de todos os dados para ter uma visão geral das informações coletadas e refletir sobre seu sentido global; análise das tendências predominantes nos questionários e da qualidade geral das informações quanto à profundidade e credibilidade.

Utilizando o Excel foram gerados os gráficos, um para cada questão objetiva e a apresentação dos resultados foi organizada em itens de acordo com as proposições que orientaram a elaboração do questionário.

Tendo em vista que foram analisadas oito categorias que correspondem às dimensões dos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, os resultados da análise foram organizados em itens conforme segue: (1) Concepção de Educação e Currículo dos Cursos – CEC; (2) Sistemas de Comunicação – SC; (3) Material Didático – MD; (4) Avaliação – AV; (5) Equipe

Multidisciplinar – EM; (6) Infraestrutura de Apoio – IA; (7) Gestão Acadêmica e Administrativa – GAA; (8) Sustentabilidade Financeira - SF.

As informações presentes nos gráficos foram comparadas com as proposições formuladas a partir do conteúdo das dimensões do documento Referenciais de Qualidade e com a literatura que analisa e discute a temática. De forma que os dados coletados na realidade dos interlocutores pudessem ser comparados com as diretrizes políticas presentes no referido documento e na legislação complementar, indicando divergências, fragilidades e potencialidades presentes no campo.

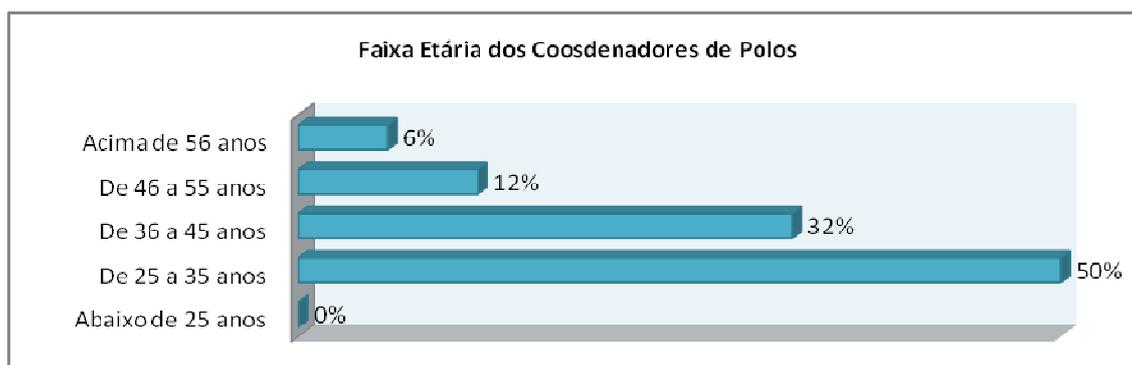
6 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTANCIA NA PERSPECTIVA DOS COORDENADORES DE POLOS: OS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo apresento a análise dos resultados da pesquisa de campo realizada com coordenadores de polos, profissionais que ocupam uma posição estratégica na implementação das políticas públicas para a Educação a Distância.

Começo pela apresentação sucinta do perfil dos coordenadores que responderam os questionários da pesquisa, questionários este, elaborado com fundamento nas diretrizes estabelecidas no documento Referenciais Qualidade para a Educação Superior a Distância e nos instrumentos de avaliação *in loco* para credenciamento de polos e autorização de cursos.

Para traçar o perfil dos coordenadores, a pesquisa levantou dados sobre a formação acadêmica, tempo de experiência profissional com Educação a Distância e faixa etária. Aproximadamente 50% deles encontram-se na faixa etária entre os 25 (vinte e cinco) e 35 (trinta e cinco) anos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 12 - Faixa etária dos coordenadores de polos



Antes de apresentar os dados sobre a experiência profissional com a Educação a Distância, é necessário ressaltar que os Referenciais de Qualidade não estabelecem tempo mínimo de experiência para o exercício da função de

coordenador de polo, exigem, no entanto, que a função seja exercida por profissionais que possuam experiência acadêmica e administrativa.

Porém, a Portaria Normativa do MEC n° 1050, de 08 de novembro de 2007, que aprovou os instrumentos de avaliação para autorização de cursos e credenciamento de polos, definiu que para uma instituição alcançar nota máxima num processo avaliativo no quesito coordenador de polo, precisa contar com profissionais que possuam experiência docente de pelo menos, quatro (4) anos.

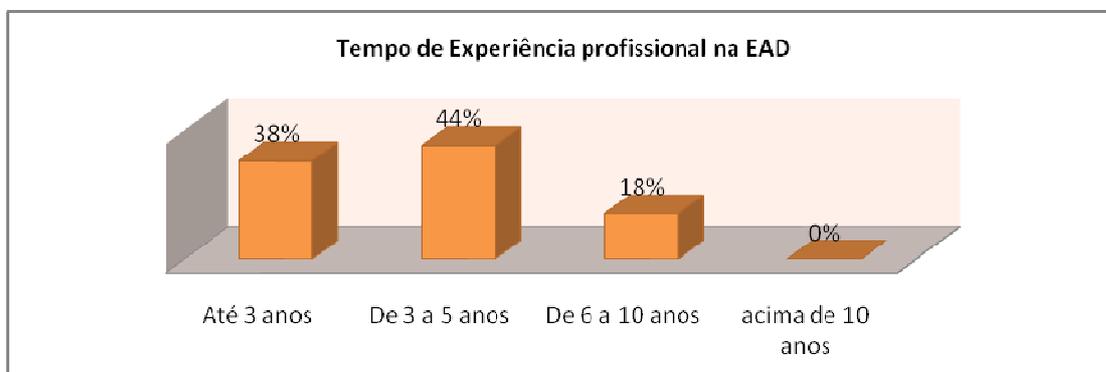
Os dados coletados na pesquisa demonstraram que 18% dos coordenadores têm tempo de experiência acadêmica acima do exigido nos referidos documentos, estão incluídos na faixa que varia entre 6 (seis) a 10 (dez) anos de atividade profissional com a Educação a Distância. Outros 44% deles, possuem tempo de experiência que varia entre 3 (três) e 5 (cinco) anos. Portanto, as instituições e os polos envolvidos na pesquisa atendem parcialmente a esse quesito, o que significa que num processo avaliativo do Ministério da Educação não atingiram nota máxima⁴⁰. O gráfico abaixo mostra os dados detalhadamente:

⁴⁰ O instrumento de avaliação aprovado pela Portaria Normativa N° 1050, de 08 de novembro de 2007, prevê a atribuição de conceitos de 1 a 5, em ordem crescente de excelência, a cada um dos indicadores avaliados. A atribuição de conceitos é feita pelos avaliadores no momento da visita *in loco* da seguinte forma:

Conceito	Descrição
1	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito NÃO EXISTENTE
2	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito INSUFICIENTE
3	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito SUFICIENTE
4	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito MUITO BOM
5	Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito EXCELENTE

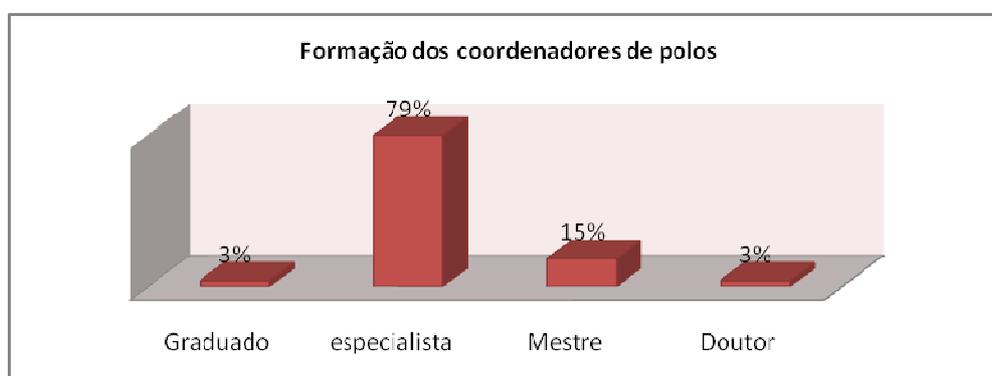
Fonte: Portaria N° 1050/2007

Gráfico 13 – Tempo de experiência profissional na EAD



No que se refere à formação acadêmica dos coordenadores, o cenário é ainda mais desfavorável para as instituições. Os Referencias de Qualidade exigem formação em nível de graduação, mas o instrumento de credenciamento de polo, referido anteriormente, elaborado com base nos Referencias de Qualidade, exige que todos os coordenadores tenham titulação em nível de pós-graduação *stricto sensu*, para que a instituição atinja a nota máxima neste quesito num processo avaliativo. Essa exigência é atendida apenas por 18% dos coordenadores que possuem titulação de mestre ou doutor. A grande maioria, 79% possui especialização *lato sensu*, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 14 – Formação dos coordenadores de polos



Concluimos, então, que 50% dos coordenadores de polos que participaram da pesquisa tem idade entre 25 a 35 anos e que 18% deles tem mais de 6 anos de experiência profissional com a Educação a Distância. O mesmo percentual, ou seja, 18% tem pós-graduação *stricto sensu*. Observamos, logo de início, que a política elaborada corresponde parcialmente à política implementada.

As justificativas que ouvi das instituições e dos polos durante a realização da pesquisa, são tentativas de explicar que em muitas cidades onde existem polos para serem coordenados não existem profissionais disponíveis com formação em nível de mestrado ou doutorado para serem contratados; caso existissem profissionais com essa qualificação, os salários seriam exageradamente altos e isso inviabilizaria as contratações. Ouvi também como justificativa que o tempo de experiência profissional com a Educação a Distância da maioria dos coordenadores está abaixo dos 4 anos exigidos no instrumento de avaliação porque trata-se de um campo relativamente novo no ensino superior, o que ainda não possibilitou a aquisição de experiência por grande número de profissionais.

Uma vez exposto o perfil dos coordenadores que preencheram o instrumento de coleta de dados, podemos iniciar a análise das oito dimensões que constituem as categorias pesquisadas.

6.1 CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO E CURRÍCULO NO PROCESSO DE ENSINO E APRENDIZAGEM

A análise da primeira dimensão denominada - Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem - teve como marco balizador as proposições que extraí do texto dos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, como forma de destacar pontos relevantes do documento e capazes de contribuir com o aprofundamento da temática em discussão.

Esse procedimento foi usado para as demais dimensões que serão analisadas abaixo. Outras proposições também poderiam ter sido extraídas do mesmo documento de forma que preciso justificar que busquei no próprio texto a indicação do que seriam os pontos mais relevantes tratados por ele. Transformei

estes pontos mais relevantes em proposições como forma de destacar e resumir tais pontos, para serem analisados durante a investigação. Contudo, representam um recorte útil e necessário, mas não tiveram a pretensão de esgotar o conteúdo de cada uma das dimensões.

Portanto, para a dimensão Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem, as proposições são:

- **CEC1** - O projeto pedagógico do curso deve apresentar claramente sua opção epistemológica de educação, de currículo, de ensino, de aprendizagem e as diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem.
- **CEC2** – O Projeto pedagógico dos cursos deve definir como se desenvolverão os processos de produção de material didático, de tutoria, de comunicação e avaliação.

Busquei por meio das questões respondidas pelos interlocutores da pesquisa, levantar dados que subsidiassem o aprofundamento da discussão sobre o atendimento dessas proposições pelos projetos pedagógicos dos cursos.

6.1.1 Conhecimento dos projetos dos cursos pelos coordenadores de polos

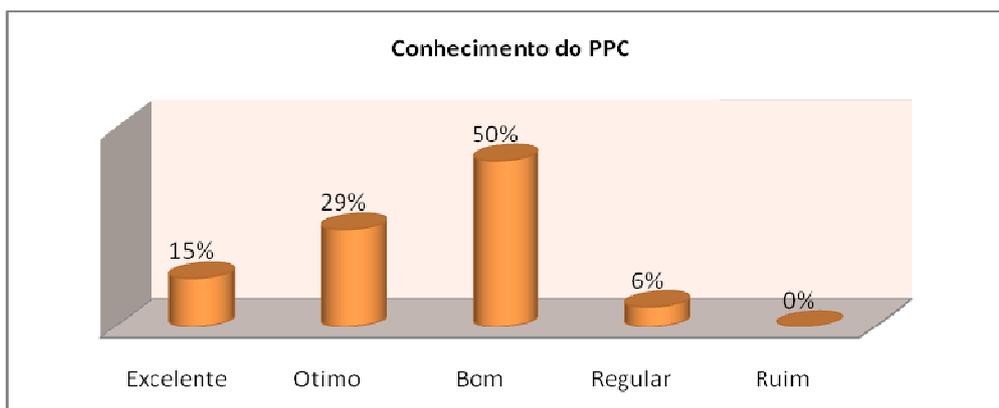
Inicialmente procurei identificar o nível de conhecimento que os coordenadores, interlocutores da pesquisa, têm dos projetos pedagógicos dos cursos implantados nos polos que coordenam, simultaneamente, busquei verificar se tais projetos atendem às proposições acima indicadas e, portanto, atendem aos Referenciais de Qualidade.

Ressalto que os projetos pedagógicos dos cursos são considerados fundamentais para o bom desenvolvimento dos sistemas de Educação a Distância por autores como Moraes (2010, p. 18) segundo o qual, “o núcleo matricial de sistema parecer ser a equipe de projetos, o grupo de professores e técnicos que produz seus elementos fundamentais”.

Portanto, o nível de conhecimento que os coordenadores dos polos demonstram ter dos projetos dos cursos influencia a implementação das políticas que regulamentam o campo.

Conforme se pode observar no gráfico abaixo, a grande maioria dos coordenadores julga ter conhecimento dos projetos pedagógicos dos cursos. Isso significa dizer que se consideram preparados para fornecer informações sobre os itens que devem constar dos projetos, tais como, a descrição do processo de elaboração de material didático; de avaliação de aprendizagem; de interatividade entre professores, tutores e alunos; de controle das atividades pedagógicas desenvolvidas pelos polos e os demais aspectos que compõem as oito dimensões pesquisadas.

Gráfico 15 – Conhecimento dos Projetos Pedagógicos dos Cursos



Esse alto índice de conhecimento dos projetos pedagógicos não surpreende se for observado no contexto da Portaria n° 40/2007 que em seu artigo 32, obriga as instituições a disponibilizarem cópias dos projetos pedagógicos dos cursos para a consulta dos alunos. Observei durante as visitas aos polos que estavam disponíveis as cópias resumidas e que os alunos apresentavam interesses em conhecê-las. Isso fez com que os coordenadores dos polos estudassem os projetos para poder responder as possíveis indagações dos alunos.

Entretanto, um dos coordenadores, conforme relato abaixo, indicou que somente a disponibilização dos projetos pedagógicos dos cursos resumidos, não é

suficiente para atender a necessidade de aproximação dos estudantes com o curso. Destacou que:

Os projetos pedagógicos dos cursos deveriam ser apresentados aos alunos numa aula inaugural, para que todos tomassem conhecimento do que verão durante o curso. (Relato 1)

Outro aspecto importante relacionado ao conhecimento dos projetos pedagógicos está diretamente ligado ao fato dos coordenadores auxiliarem na divulgação dos cursos buscando novos alunos. Para convencer os candidatos a efetivarem a matrícula, precisam apresentar com segurança os diferenciais dos cursos, neste caso, a fonte de consulta por excelência é o projeto pedagógico, que para Moran (2011, p. 59), “precisa ter forte compromisso institucional para garantir o processo de formação que contempla a dimensão técnico-científica para o mercado de trabalho e a dimensão política para a formação do cidadão”.

Entende também o autor, que a elaboração de um projeto é complexa e que precisa ser elaborado numa perspectiva sistêmica, capaz de compreender os seguintes tópicos: “concepção de educação e currículo no processo de ensino aprendizagem; opção epistemológica de educação, currículo, ensino, aprendizagem e perfil do estudante que deseja formar”. (MORAN 2011, p. 59).

Uma vez apresentadas essas características teóricas que o fundamentam, deve o projeto pedagógico, apresentar também características técnicas, ou seja, “como se desenvolverão os processos de produção do material didático, tutoria, comunicação e avaliação, delineando princípios e diretrizes que alicerçarão o desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (MORAN, 2011, p. 59).

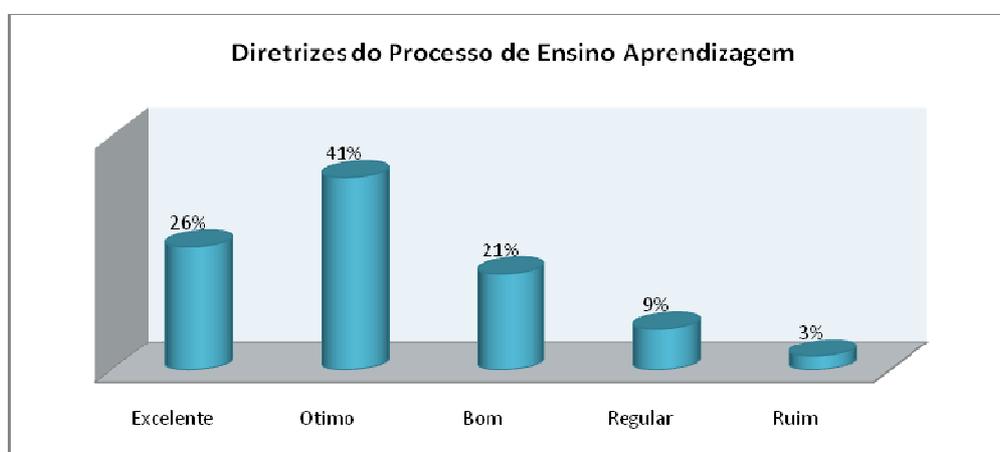
6.1.2 Diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem

Os Referenciais de Qualidade destacam três itens como essenciais aos projetos pedagógicos dos cursos. São eles: o processo de produção do material didático; o sistema de avaliação da aprendizagem e os procedimentos de tutoria. Assim, podemos dizer a título de exemplificação, que a linguagem dialógica utilizada na produção dos materiais didáticos, a existência de mecanismos de

avaliação permanente dos estudantes e o atendimento dos alunos por tutores formados na grande área do curso, são diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem.

Nesse sentido, a questão de pesquisa que perguntou sobre a existência de diretrizes que orientem o processo de ensino aprendizagem foi respondida, da seguinte forma:

Gráfico 16 - Diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem



Os dados mostraram que 26% dos coordenadores entendem como excelente a existência de diretrizes que orientam o processo de ensino aprendizagem nos projetos dos cursos. Por outro lado, 3% disseram ser ruim e 9% disseram ser razoável. Uma faixa intermediária com 62% deles entende como boa ou ótima.

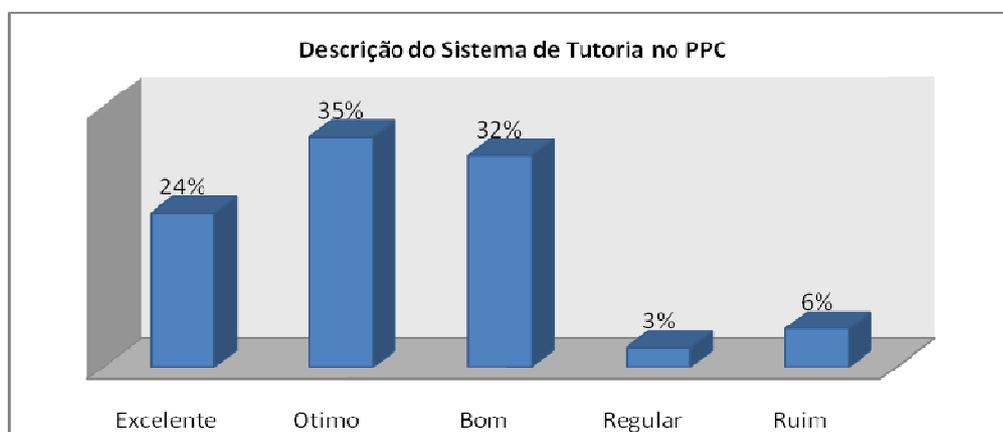
6.1.3 Descrição do sistema de tutoria nos projetos dos cursos

O sistema de tutoria descrito nos projetos pedagógicos dos cursos é percebido como excelente por 24% dos coordenadores, como ótimo por 35% e bom por 32% deles, conforme mostra o gráfico abaixo. Contudo, as polêmicas que envolvem a figura dos tutores, conforme será analisado na dimensão Equipe Multidisciplinar, confrontadas com os dados da pesquisa, demonstram que a

descrição do processo de tutoria presente nos projetos dos cursos, é implementada apenas parcialmente.

O que pretendo dizer é que, os processos de tutoria podem estar descritos de maneira excelente, ótima ou boa, mas a sua implementação não corresponde a esta informação. Observei e vivenciei as reclamações dos alunos nos polos que visitei, sobre a falta de tutores para atendê-los; a existência de tutores despreparados e sem conhecimento dos conteúdos dos cursos; coordenador assumindo também a função de tutor de forma a suprir a ausência destes e proporcionar atendimento, mesmo que superficial, aos alunos que procuravam esclarecer suas dúvidas. Verifiquei que existem tutores trabalhando sem vínculo empregatício com as Instituições credenciadas ou com os polos; pessoas indicadas como tutores, mas que de fato nunca exerceram a função; alunos dos cursos de graduação, chamados de monitores, exercendo as funções dos tutores que não estavam presentes.

Gráfico 17 – Descrição do sistema de tutoria nos projetos dos cursos



Os sistemas de tutoria das instituições estão organizados, conforme determinam os Referenciais de Qualidade, ou seja, divididos entre tutoria presencial e a distância. Porém apresentam dois pontos frágeis. Primeiro: os tutores presenciais que acompanham os alunos nos polos são formados na grande área dos cursos e não apresentam domínio dos conteúdos específicos das

disciplinas. Segundo, os alunos têm dificuldades para interagir com os tutores a distancia o que, conseqüentemente, prejudica o envio de respostas para as dúvidas, conforme veremos na dimensão Sistemas de Comunicação.

6.1.4 Descrição do processo de produção do material didático

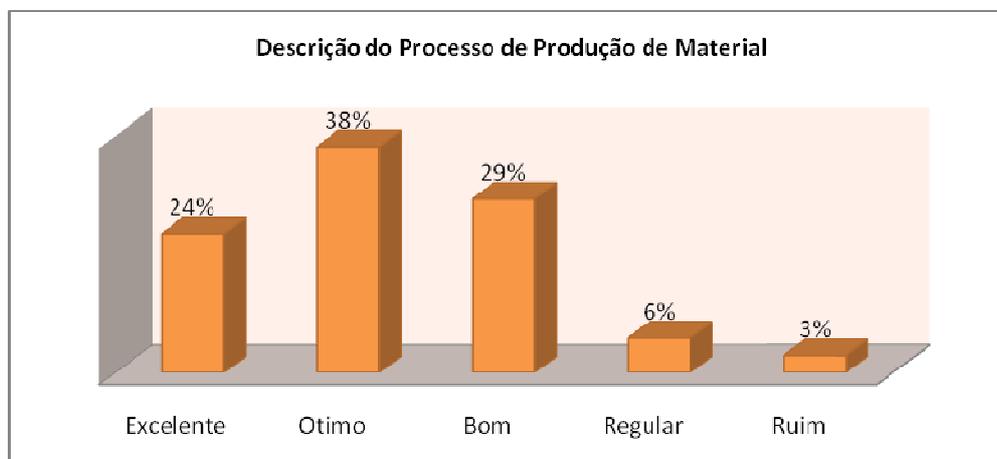
A descrição do processo de produção de material didático nos projetos pedagógicos dos cursos é entendida por 24% dos coordenadores como excelente, 38% deles consideram ótima e 29% entendem que é boa, conforme mostra o gráfico abaixo. Este alto índice demonstra que existe uma descrição detalhada no processo de produção de materiais didáticos nos projetos dos cursos, o que se explica pelo fato de estes se constituírem em diferenciais, que auxiliam inclusive na divulgação dos cursos e na conquista novas matrículas.

Contudo, um dos coordenadores relatou que:

Os projetos pedagógicos dos cursos [...] não contemplam a descrição sobre a produção de materiais didáticos, o sistema de tutoria, princípios e diretrizes que alicerçam o processo de ensino-aprendizagem, integração entre os conteúdos e metodologias e interação dos estudantes com diferentes culturas (Relato 2).

Assim percebemos que não existe homogeneidade de entendimentos, o que fica evidente no gráfico abaixo, no qual vemos que 9% dos coordenadores consideram regular ou ruim à descrição do processo de produção dos materiais didáticos.

Gráfico 18 – Descrição do processo de produção do material didático



Descrever nos projetos dos cursos como serão produzidos os materiais didáticos é também uma exigência legal, uma forma de garantir que os estudantes tenham asseguradas as condições de acesso aos conteúdos e ao acompanhamento dos cursos. Os Referencias de Qualidade, conforme veremos mais adiante, dedicam atenção especial às formas de abordagens dos conteúdos e as mídias utilizadas para a disponibilização. Por hora, importa saber se os projetos dos cursos atendem a recomendação de apresentar uma descrição detalhada de como se dará o processo de produção.

Portanto, nesse ponto é apropriada a definição de Peters (1983) que assemelha a Educação a Distância e conseqüentemente, a produção de materiais didáticos, às atividades industriais de produção em escala, a partir da divisão de trabalho. É no processo de produção dos materiais didáticos que mais se tornam evidentes essas características.

Moran (2011, p.70), por outro lado, destaca como uma das dificuldades da Educação a Distância a superação da “predominância de modelos industriais, que organizam os processos de forma tayloriana, com materiais iguais para todos, atividades iguais, avaliação igual. Ganha-se em escala, em economia. Perde-se em flexibilidade, inovação, adequação a ritmos e formas diferentes de aprender”

Os documentos analisados durante a pesquisa demonstraram que as instituições fracionam o processo de produção de seus materiais entre equipes

que compreendem: os professores especialistas no conteúdo e que elaboram os textos; os designers instrucionais e gráficos; revisores e corretores; especialistas em web designer que produzem as animações e disponibilizam os materiais em ambientes virtuais de aprendizagem; os editores que preparam o material gráfico para a impressão e outros. Todos estes profissionais são apoiados por uma rede logística de distribuição, encarregada de destinar os materiais físicos até os alunos.

6.1.5 Integração entre conteúdos, metodologia e avaliação da aprendizagem

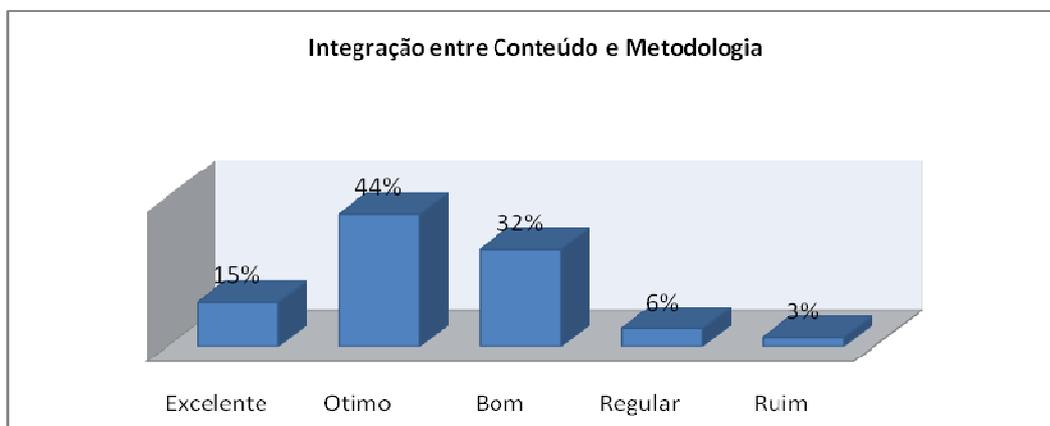
A falta de integração entre conteúdos, metodologia e avaliação da aprendizagem, implica em risco de fracionamento ou desconexão dos textos fazendo com que os conteúdos trabalhados nos materiais não sejam os mesmos cobrados nas avaliações. Nesse sentido, Moran (2011, p. 61), destaca que:

é importante que as instituições elaborem seus materiais didáticos para uso a distância buscando integrar as diferentes mídias, explorando a convergência e a integração entre materiais impressos, radiofônicos, televisivos, de informática, de videoconferências e teleconferências, dentre outros, sempre na perspectiva da construção do conhecimento e favorecendo a interação entre os múltiplos atores (MORAN, 2011, p. 61).

Os dados levantados na pesquisa indicam a existência de coerência entre o que o curso se propõe a ensinar, as metodologias utilizadas e o processo de avaliação da aprendizagem.

O gráfico abaixo mostra os dados da integração entre conteúdos e metodologia de ensino explicitando que 15% dos coordenadores entendem como excelente essa integração, 44% consideram ótima, 32%, dizem que é boa e 9% deles considera regular ou ruim. Vejamos:

Gráfico 19 – Integração entre conteúdo e metodologia



A integração destes itens é tratada pelos Referenciais de qualidade nos seguintes termos:

Partindo da ideia de que a realidade só pode ser apreendida se for considerada em suas múltiplas dimensões, ao propor o estudo de um objeto, busca-se, não só levantar quais os conteúdos podem colaborar no processo de aprendizagem, mas também perceber como eles se combinam e se interpenetram (BRASIL, Referenciais de Qualidade, 2007, p. 9).

Contudo, sem ter a pretensão de contradizer os dados levantados com os coordenadores dos polos, devo dizer que encontrei alunos e tutores que afirmam existir desconexão entre os conteúdos exigidos nas avaliações com os conteúdos dos materiais didáticos ou com as aulas transmitidas via televisão.

Comparei textos de provas com livros distribuídos como material didático e percebi que não havia nos livros menção à conteúdos presentes nas provas. Para entender por que isso pode acontecer basta lembrar que o processo de produção fracionado envolve diferentes profissionais para cada etapa do processo. Assim, o professor que elabora o texto do material didático nem sempre é o mesmo que elabora as questões de avaliação.

Neste sentido, é importante retornar ao capítulo 4 no qual discutimos os aspectos mais recorrentes nos Termos de Saneamento de Deficiências. Ali encontramos a exigência da realização de provas presenciais discursas pelos alunos como um dos itens mais cobrados das instituições. Essa foi a forma que o

Ministério da Educação encontrou para, além de melhorar a garantia de sigilo e segurança, dar mais consistência e coerência ao processo de avaliação de aprendizagem nos cursos a distância.

6.1.6 Integração dos estudantes com as diferentes culturas

A integração dos estudantes com as diferentes culturas que deveria ser uma das potencialidades dos sistemas de Educação a Distância foi relatada por um dos participantes da pesquisa da seguinte forma:

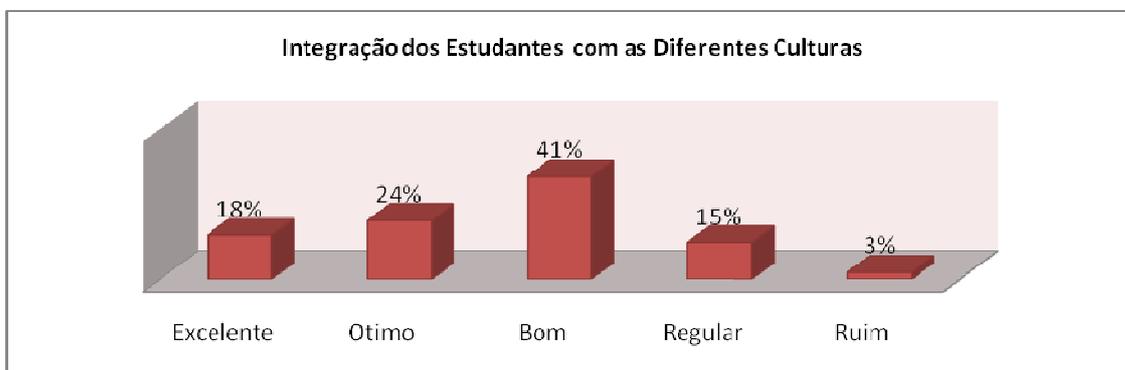
No ensino a distância a maior dificuldade na elaboração do projeto pedagógico é prever culturas diferentes (...) (Relato 3).

As Instituições se deparam com este desafio, visto que os sistemas de Educação a Distância são organizados com abrangência nacional. Como o Brasil é formado por diferentes culturas, a abrangência dos sistemas em nível nacional acaba exigindo dos cursos a criação de mecanismos de integração cultural.

Num mesmo curso existem alunos das diferentes regiões do país, com grande diversidade cultural. Nas aulas transmitidas por televisão acompanhei a interação de alunos que, por telefone, falavam ao vivo com os professores durante as aulas e eram ouvidos por todos os colegas de curso, de forma que a cultura das diversas regiões do país se fazia presente ao mesmo tempo. Como exemplo, posso citar o curso de Pedagogia de uma das instituições que tem 25 mil alunos matriculados, em 425 cidades dos 26 Estados e do Distrito Federal. Pode-se esperar a existência de uma grande e rica diversidade cultural.

A interação dessa diversidade cultural deve ser incentivada com trocas de informações, conhecimentos e experiências, utilizando mecanismos com radioweb, fóruns e chat. Porém, os projetos dos cursos ainda estão longe de apresentar atividades curriculares ou extracurriculares que promovam essa interação de forma satisfatória. É o que demonstram os dados do gráfico abaixo.

Gráfico 20 – Integração dos estudantes com as diferentes culturas



A promoção de tais atividades levaria ao que sugerem Preti e Arruda (2004), segundo os quais, a educação a distancia, para promover a integração dos estudantes às diferentes culturas, precisa devolver atividades adequadas para “considerar a prática social do estudante, promover a construção de atitudes críticas e criativas, abrir caminhos para a expressão e comunicação, fundamentar-se na produção do conhecimento, ser lúdica, prazerosa e bela, desenvolver uma atitude investigativa” (PRETI e ARRUDA, 2004, p. 35).

Resumindo, a análise dos dados referentes à dimensão Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem nos permite concluir que as proposições elaboradas para fundamentar esta discussão, são parcialmente atendidas.

As atividades de tutorias implantadas não correspondem plenamente a processo descrito nos projetos dos cursos. A produção do material didático corresponde às expectativas previstas nos Referenciais de Qualidade, mas é impulsionada pela necessidade do mercado, pouco preocupada com eficiência pedagógica dos cursos, o que provoca a desconexão com a metodologia de ensino e com a avaliação de aprendizagem. Embora os sistemas de Educação a Distância tenham sido planejados com abrangência nacional, os coordenadores, tutores e, sobretudo os estudantes sentem a dificuldade sempre presente e se ressentem da pouca existência de iniciativas que promovam a integração entre eles, os alunos e suas diferentes culturas.

6.2 SC - SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO

A dimensão denominada - Sistemas de Comunicação – foi analisada a partir da proposição abaixo extraída dos Referenciais de Qualidade, conforme relatado anteriormente.

SC1 – O princípio da interação que articula professores, tutores, estudantes, coordenadores de curso e disciplinas, responsáveis pelo gerenciamento acadêmico e administrativo é fundamental para o processo de ensino aprendizagem e deve ser garantido com o uso dos meios tecnológicos disponibilizados pelas Instituições de Ensino.

Os dados levantados na pesquisa buscaram esclarecer como os coordenadores de polos implementam, a partir das condições estruturais disponibilizadas pelas Instituições credenciadas, as determinações que regulamentam as formas de interação, que segundo Valente (2011, p. 30), “permitem o acompanhamento e o assessoramento constante do aprendiz, no sentido de entender o seu interesse e o nível de conhecimento sobre determinado assunto e, a partir disso, ser capaz de propor desafios e auxiliá-lo a atribuir significado ao que está realizando”⁴¹.

6.2.1 Interação no processo de ensino aprendizagem

Mesmo que o advento da internet tenha criado os meios para que as interações sejam intensas dando condições para professores e alunos estarem juntos virtualmente, um dos coordenadores relatou que:

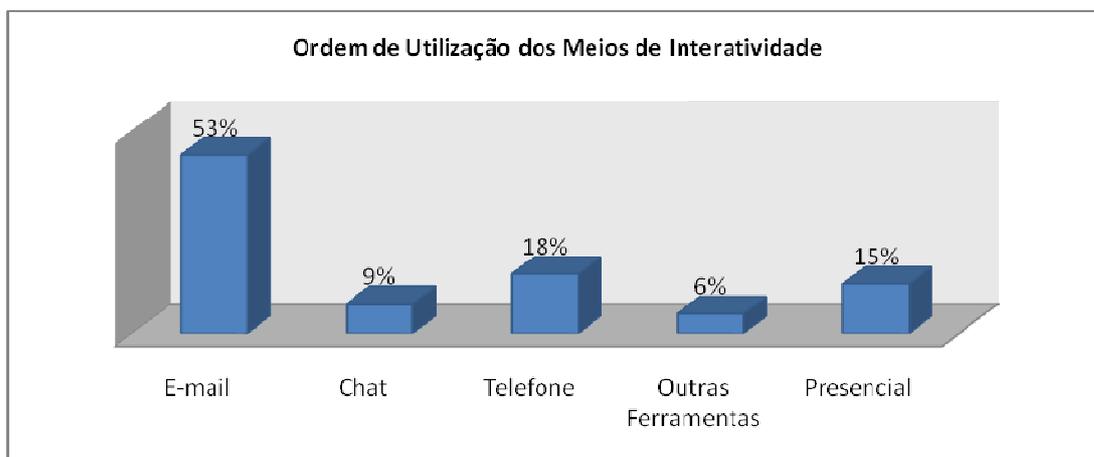
[...] a interatividade por telefone mostra-se bem mais eficaz no aspecto pronta-resposta, pois, nem sempre, os e-mails e/ou outras ferramentas oferecem respostas em tempo hábil para resolver o problema do aluno (Relato 4).

⁴¹ Ver também: RUMBLE, Greville. A tecnologia da Educação a Distância em cenários do terceiro mundo. In: PRETTI, O. (Org.). Educação a Distância: construindo significados. Cuiabá : NEAD/UFMT. Brasília: Plano, 2000.

Portanto, uma forma tradicional de interação, ou seja, o telefone, é vista como uma das mais eficientes. Isso pode ser explicado pelo fato do telefone ser uma forma de comunicação síncrona, pela qual a interação se dá de forma direta e imediata. Como os sistemas de Educação a Distância tem abrangência nacional, existem diferenças de facilidade de acesso aos meio interativos via internet. Observei nas visitas aos polos que os coordenadores das regiões Norte e Nordeste têm mais dificuldades de acesso à internet do que os das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Os dados confirmam que o telefone, mesmo tendo alto custo, é o segundo meio de comunicação mais usado para a interatividade, perdendo apenas para o email, que não impõem nenhum ônus financeiro aos alunos.

Gráfico 21 - Ordem de utilização dos meios de interatividade



6.2.2 Tempo de Resposta para as Demandas dos Estudantes

Entendem os Referenciais de Qualidade que a interação compreende também o tempo de resposta às demandas dos alunos. Sobre esse quesito, encontramos relatos dos coordenadores dizendo que:

[...] os alunos buscam interagir através de diversas ferramentas, o que possibilita uma maior aproximação entre os envolvidos no processo. Mas as respostas dos professores demoram muito ou nem chegam. Por vezes não há tempo para esperar a resposta, pois há necessidade de cumprimento de prazos. [...] Esclarecimentos feitos pelo telefone ainda continuam sendo a forma mais rápida de obter a informação (Relato 5).

Portanto, a demora do retorno dos professores e tutores a distância para as demandas dos alunos é uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos coordenadores.

Outros relatos dão maior dimensão da gravidade do problema:

[...] o que precisa melhorar é o compromisso em atender as dúvidas dos alunos. Já acompanhei muitos casos que as respostas demoram mais de 30 dias para chegar (Relato 6).

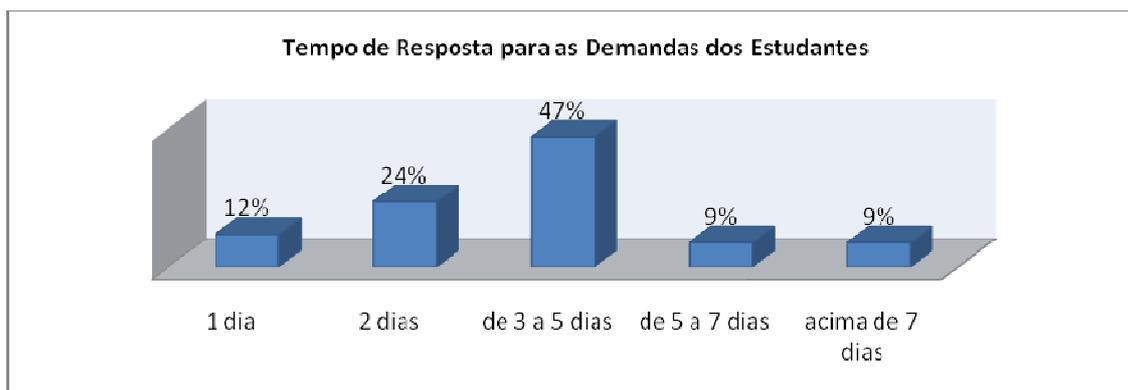
A dificuldade de interação extrapola os limites da relação dos tutores e alunos. Até mesmo os coordenadores de curso e de polo estão inclusos nessas fragilidades, conforme o relato abaixo:

[...] Alguns coordenadores de curso demoram bastante para responder alguma dúvida. Se é difícil para eu enquanto coordenadora falar com eles, imagina a situação do aluno (Relato 7).

Para os Referenciais de Qualidade, “um curso superior a distancia precisa estar ancorado em um sistema de comunicação que permita ao estudante resolver, com rapidez as suas dúvidas”. (BRASIL, Referenciais de Qualidade, 2007, p. 9).

Contudo, os dados abaixo indicam que 47% das respostas às dúvidas dos alunos demoram entre 3 a 5 dias para chegar e 18% dos coordenadores disseram que as respostas demoram mais de 5 dias, vejamos:

Gráfico 22 - Tempo de resposta para as demandas dos estudantes



As dificuldades de interação são atribuídas pelas Instituições a fatores como: acesso deficitário às tecnologias da informação e comunicação nas regiões onde os polos estão localizados; falta ou escassez de recursos tecnológicos nos polos e falta de familiaridade dos estudantes com as tecnologias. Este último, inclusive, destacado pelos coordenadores nos relatos. Vejamos:

Nesse aspecto, as maiores fragilidades estão relacionadas com a disponibilidade dos alunos em esclarecer suas dúvidas a distância, ainda há um bloqueio por parte dos alunos para interagirem por esses meios, preferindo o contato presencial, no qual poderão se expressar de forma mais espontânea e rápida. (Relato 8)

Nesse caso, a tutoria presencial, aquela que fica nos polos, se torna o elo do aluno com a instituição, desenvolvendo atividades como nos cursos presenciais:

Principalmente na função de tutora, percebo a riqueza das rotas de aprendizagem e a variedade de possibilidades que elas oferecem. No entanto, ainda temos uma parcela grande de alunos que não dominam as NTIC e isso prejudica o seu aprendizado. (Relato 9)

O número de professores e tutores, bem como, o tempo disponível para atendimento dos alunos é outro fator elencado pelos coordenadores como dificultador do processo de interação, conforme indicam os relatos:

Em relação aos sistemas de comunicações poderia existir uma disponibilização maior dos professores que ministram as disciplinas, ou aumentando o horário das rádios web, ou chats. Por diversas vezes passamos por situações onde além de haver demora para responder os emails, o aluno não conseguia tirar todas as dúvidas nos chats, por conta da duração do encontro. (Relato 10)

Outro relato reforça a existência de dificuldades causadas pelos reduzido número de tutores:

Nossa maior dificuldade com relação ao sistema de comunicação e o processo de ensino aprendizagem, está relacionada ao número insuficiente de tutores para atender os alunos e também para facilitar a interação entre alunos e professores. (Relato 11)

A relação de docentes, tutores e alunos foi indicada como um dos itens mais cobrados nos Termos de Saneamento de Deficiências, vistos anteriormente no capítulo 4. Durante o processo de supervisão, a então SEED definiu como parâmetro para as instituições credenciadas:

A relação máxima a ser admitida pela instituição entre o número de discentes e o número de docentes equivalentes a 40 horas dedicadas a modalidade a distância será de 1 para 150, relação que poderá ser alterada por resolução ou portaria posterior a assinatura deste termo. (BRASIL, TSD, SEED, 2009).

Essa referencia apareceu em 4 dos 10 Termos de Saneamentos de Deficiências analisados, indicando que há uma preocupação das políticas regulamentadoras da Educação a Distância com a existência de professores e tutores em quantidade suficiente para atendimento dos alunos. Esse parâmetro passou a integrar o Instrumento de avaliação *in loco* para o reconhecimento de cursos à distância a partir de 2010, após uma revisão feita pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES.

Os dados coletados na pesquisa de campo indicam que as diretrizes emanadas desta dimensão – Sistema de Comunicação – são parcialmente atendidas e representam pontos frágeis que desafiam a política regulamentadora do Ministério da Educação, visto que como indicado na proposição que sustentou essa análise, a interação constitui um dos pontos fundamentais para o desenvolvimento dos sistemas de Educação a Distância.

6.3 MD - MATERIAL DIDÁTICO

Análise da dimensão Material Didático tem como fundamento duas proposições. São elas:

MD1 - O Material Didático deve ser concebido de forma a garantir coerência entre os conteúdos das disciplinas, os aspectos metodológicos e avaliativos explicitados no projeto pedagógico.

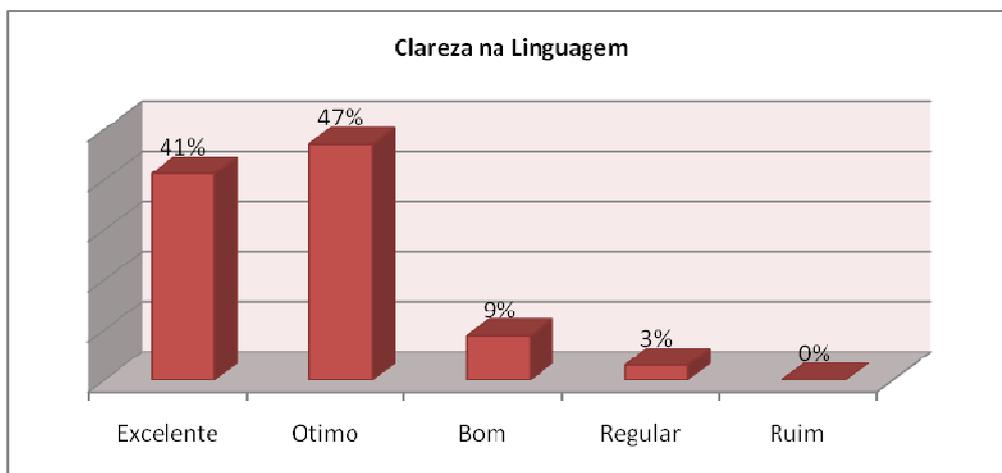
MD2 - Deve recorrer a um conjunto de mídias compatível com a proposta do curso e com o contexto socioeconômico do público-alvo.

A partir delas, investiguei quatro aspectos do material didático que as instituições disponibilizam aos alunos. Iniciando pela dialogicidade da linguagem, em seguida, a existência de avaliação prévia do material, a integração com diferentes mídias e a integração dos conteúdos com a metodologia utilizada e com o processo de avaliação de aprendizagem.

6.3.1 Clareza e dialogicidade na linguagem dos materiais didáticos

Tendo com referência estas proposições, uma das questões perguntou aos coordenadores de polos sobre a clareza na linguagem dos materiais didáticos e obtive as seguintes respostas:

Gráfico 23 – Clareza na linguagem do material didático



A interação dos estudantes com o material didático é facilitada pela linguagem utilizada na sua elaboração. Portanto, há uma exigência dos Referenciais de Qualidade, que a produção de material didático “atenda a diferentes lógicas de concepção, produção e linguagem, estudo e controle do tempo” (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p.13, 2006).

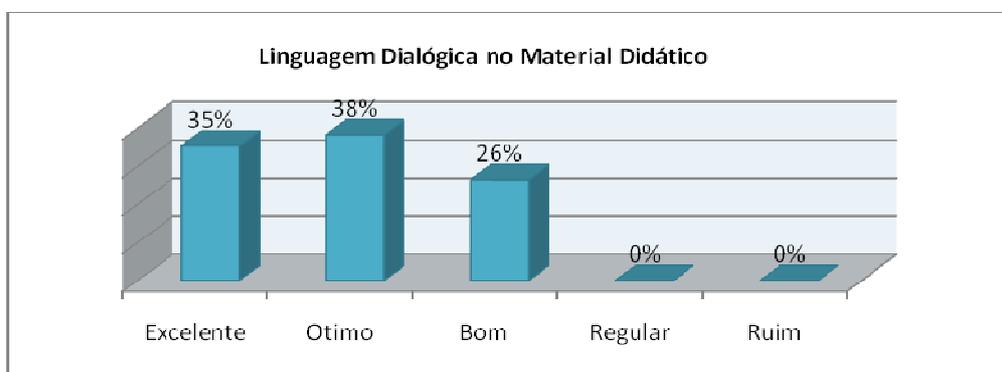
O elevado índice de satisfação com a linguagem dos materiais didáticos pode ser atribuído às avaliações de supervisão feitas pela SEED que levaram as instituições credenciadas a assinar os Termos de Saneamento de Deficiência entre os anos de 2008 e 2010. Um dos aspectos mais recorrentes nos Termos foi a revisão dos materiais didáticos que estavam sendo entregues aos alunos. Vimos no capítulo 4, que em 8 dos 10 Termos analisados, foram exigidos das instituições revisões dos materiais didáticos.

A partir de então, essas características dos materiais didáticos começaram a ser cobradas no instrumento de avaliação para credenciamento de polos, aprovado pela Portaria nº 1050, de 08 de novembro de 2007, que estabeleceu como exigência a consonância do material didático com o projeto pedagógico do curso, com plena abordagem dos conteúdos específicos das disciplinas, atendimento as especificidades da modalidade, em particular quanto à dialogicidade da linguagem.

Daí em diante, as Instituições passaram a produzir materiais integrados às diferentes mídias, numa linguagem capaz de promover o diálogo entre os textos e os estudantes.

O gráfico abaixo mostra como os coordenadores de polo entendem a linguagem dialógica no material didático oferecido pelas IES às quais estão vinculados. Vejamos

Gráfico 24 – Linguagem dialógica no material didático



As respostas dos coordenadores demonstram que as instituições tem se esforçado para disponibilizar aos alunos materiais em linguagem capaz de favorecer o contato dos estudantes com o conteúdo. Procuram elaborar materiais didáticos explorando as diferentes mídias, a convergência e integração entre materiais impressos e digitais, a flexibilidade, diversidade e a coerência com os aspectos metodológicos e avaliativos explicitados no projeto pedagógico dos cursos.

6.3.2 Processo de avaliação prévia do material didático

Os Referenciais de Qualidade orientam que o material didático, tanto do ponto de vista do conteúdo, quanto da forma, precisa ser:

Concebido de acordo com os princípios epistemológicos, metodológicos e políticos explicitado no projeto pedagógico dos cursos, de modo a facilitar a construção do conhecimento e mediar a interlocução entre estudante e professor, devendo passar por rigoroso processo de avaliação prévia (pré-testagem), com o objetivo de verificar necessidade de ajustes, visando seu aperfeiçoamento”. (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p.13, 2006).

Neste sentido, um dos coordenadores destacou que:

O pré-teste dos materiais ainda é um ponto frágil relacionado ao material didático. Os professores, por não dedicarem-se exclusivamente à EAD, têm dificuldade de cumprir os prazos para autoria do material e gravação das videoaulas e acabam apertando muito o prazo de edição do material didático. Isso inviabiliza a etapa de pré-testes e quando necessários, os ajustes são feitos de uma edição do curso para outra (Relato 12).

Além da falta de avaliação prévia dos materiais didáticos, encontramos relatos que indicam fragilidades no quesito conteúdos, motivadas pela falta de testes e revisões, conforme segue:

(...) já encontrei na parte de atividade dos livros alguns erros nas respostas. Até postaram depois, correções no AVA para os alunos, mas esse tipo de erro não deveria acontecer, porque alguns alunos nem se dão conta das erratas postadas pelos professores (Relato 13).

Devido a grande quantidade de material errado devia ter um supervisor para verificar a qualidade da confecção e impressão (Relato 14).

6.3.3 Convergência e Integração dos Materiais Didáticos com mídias diversas

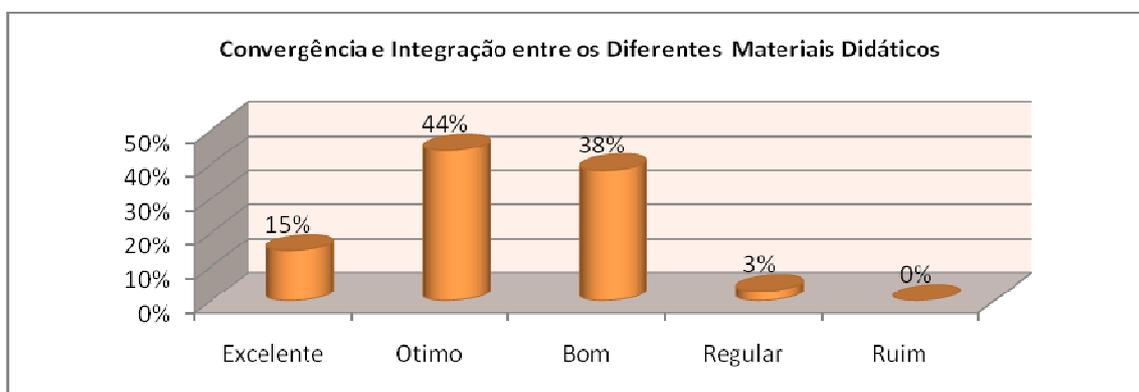
A interação do material didático impresso com as diferentes mídias, tais como vídeos, programas televisivos e radiofônicos, videoconferências, CD-ROM, páginas da WEB, Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA), é uma necessidade dos cursos a distancia segundo os Referenciais de Qualidade.

Também o instrumento de avaliação para credenciamento de polos, referido anteriormente, exige que as instituições, no momento das avaliações, apresentem materiais didáticos que atendam as especificidades da modalidade e estejam disponíveis em pelo menos três mídias distintas.

Os materiais didáticos disponíveis em diversas mídias tem a função de preencher lacunas no processo de interação entre os tutores e alunos, preservando a natureza da Educação a Distância, que segundo a teoria dos estudos independentes sustentada por Charles Wedemeyer (1973 e 1981) deve promover a autonomia dos estudantes adultos que são autorresponsáveis pela própria formação. Para isso precisam ter a disposição materiais didáticos e recursos tecnológicos capazes de favorecer a autonomia. Portanto, a autonomia discente é facilitada pela interação que o aluno estabelece com os materiais didáticos.

Os dados do gráfico abaixo demonstram que as instituições tem procurado atender a esse quesito. Vejamos:

Gráfico 25 – Convergência e integração entre os materiais didáticos



A disponibilização dos materiais em diferentes mídias não significa necessariamente que os estudantes tenham diferentes formas de acesso, visto as limitações tecnológicas, sobretudo das regiões Norte e Nordeste do país. Por isso, o material impresso torna-se indispensável, pois acaba sendo uma das formas

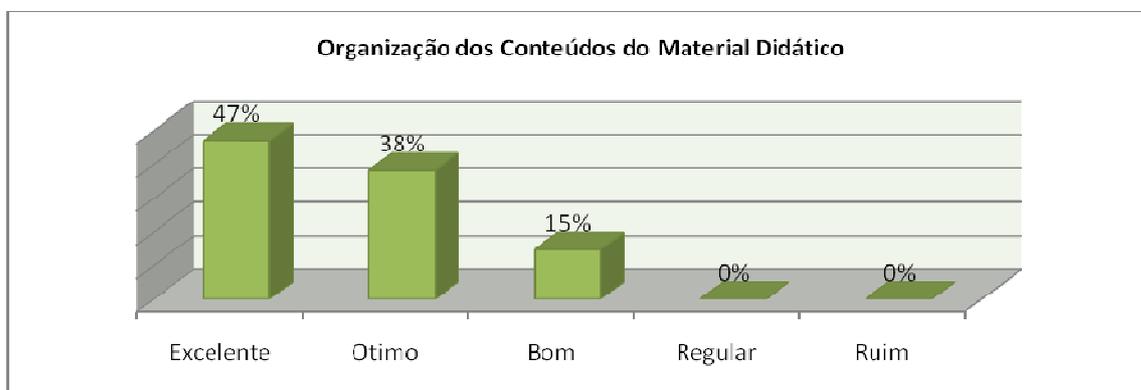
mais seguras de acesso aos conteúdos dos cursos, sobretudo nas cidades do interior.

6.3.4 Organização dos conteúdos e adequação às atividades a serem realizadas pelos alunos

As três instituições representadas na pesquisa disponibilizam materiais digitais aos alunos via ambiente virtual de aprendizagem - AVA. Uma delas transmite aulas via televisão ao vivo e gravadas e as outras duas gravam aulas em vídeo e disponibilizam no AVA. Em uma das instituições os materiais didáticos são compostos por livros produzidos por editoras, utilizados nos cursos a distância e disponibilizados para as livrarias. Nas outras duas, são utilizadas apostilas, elaboradas com base nas ementas das disciplinas, especificamente para os cursos a distância. As três utilizam cadernos de atividades a serem realizadas pelos alunos, aulas gravadas pelos professores das disciplinas, indicações de obras artísticas e culturais, etc. A forma de disponibilização dos conteúdos compreende material impresso, vídeos, livros digitais, roteiros *on line* disponibilizados em Ambientes Virtuais de Aprendizagem para serem seguidos pelos estudantes. Mídias como *CD-ROM*, *Pen Drives*, *DVDs*, *i-phones*, *i-pads*, também são usadas para disponibilizar os conteúdos. A ferramenta mais comum e mais utilizada pelos alunos são os Ambientes Virtuais de Aprendizagem disponibilizados na *web*.

Sobre a organização dos conteúdos no interior dos materiais didáticos, 47% dos coordenadores entendem que pode ser classificada como excelente, 38% classificam como ótima, 15% dizem ser boa e nenhum considera regular ou ruim, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 26 – Organização dos conteúdos do material didático



Procurei também levantar informações sobre a adequação dos exercícios propostos nos materiais didáticos e os conteúdos trabalhados nos textos. Neste quesito, os dados demonstraram que 24% dos coordenadores entendem como excelente a coerência entre conteúdos trabalhados e exercícios propostos. Outros 44% entendem como ótima e 29%, consideram boa essa adequação. Nenhum deles considerou regular ou ruim.

Os dados demonstraram haver iniciativas institucionais no que se refere a melhoria da dialogicidade da linguagem dos materiais didáticos e na utilização de diferentes mídias para disponibilizá-los aos alunos. Contudo, o atendimento dessa dimensão se dá de forma parcial, sobretudo nos quesitos avaliação prévia dos materiais didáticos e adequação dos conteúdos ao processo de avaliação da aprendizagem.

6.4 AV - AVALIAÇÃO

Para análise da dimensão – Avaliação – elaborei três proposições. Seguindo a lógica das anteriores procurei indicar os aspectos mais relevantes da dimensão da seguinte forma:

AV1 – As avaliações de aprendizagem precisam articular mecanismos que promovam o permanente acompanhamento dos estudantes;

AV2 - As avaliações da aprendizagem devem ser compostas de avaliações à distância e presenciais, cercadas das precauções de sigilo e segurança, zelando pela confiabilidade e credibilidade dos resultados;

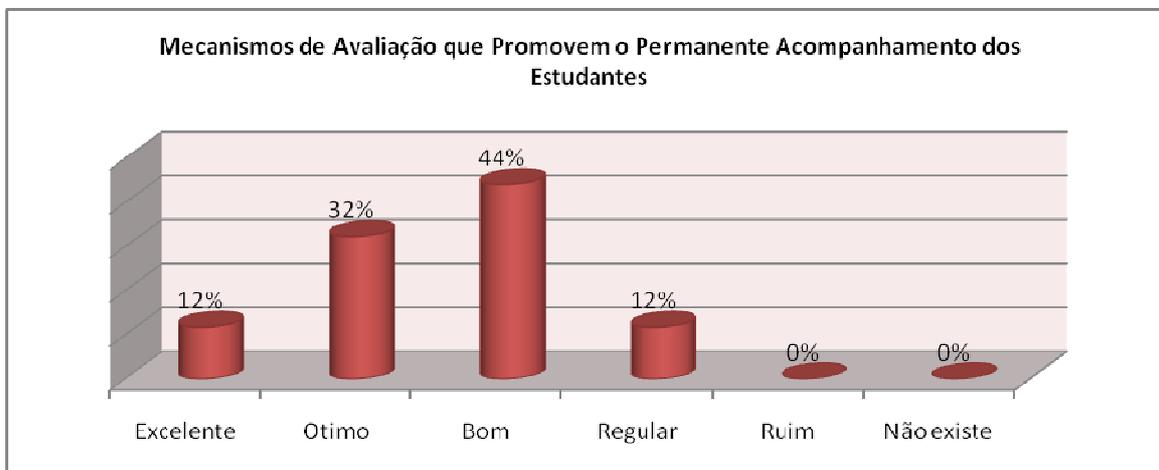
AV3 - Um projeto de Educação a Distância deve considerar além da avaliação de aprendizagem, um processo de avaliação institucional que envolva os estudantes, professores, tutores e o quadro técnico administrativo.

Os Referenciais de Qualidade afirmam que o “modelo de avaliação deve ajudar o estudante a desenvolver graus mais complexo de competências cognitivas, habilidades e atitudes”. (BRASIL, Referenciais de Qualidade, 2007, p.16). No entanto, para chegar a esse nível de aprofundamento, a avaliação precisa ser formulada num processo contínuo, de forma que possa verificar constantemente o progresso dos estudantes. Desse modo, “deve articular mecanismos que promovam o permanente acompanhamento dos estudantes, no intuito de identificar eventuais dificuldades de aprendizagem e saná-las ainda durante o processo de ensino aprendizagem”. (BRASIL, Referenciais de Qualidade, 2007, p.16).

6.4.1 Mecanismos de avaliação que promovam o acompanhamento dos estudantes

Uma das diretrizes do processo avaliativo é o permanente acompanhamento dos alunos. Perguntei aos coordenadores de polos sobre a existência de mecanismos que promovam esse acompanhamento permanente e obtive as respostas apresentadas no gráfico abaixo.

Gráfico 27 – Mecanismos de avaliação que promovam o acompanhamento permanente dos estudantes



Para promover o permanente acompanhamento dos estudantes uma das instituições envolvidas na pesquisa apresenta nos resumos dos projetos dos cursos disponibilizados aos polos, como momentos de avaliação da aprendizagem a:

- Participação nas atividades realizadas *on-line* e nas atividades propostas no Ambiente Virtual de Aprendizagem;
- Elaboração e entrega das tarefas propostas desde o início até o término do curso;
- Avaliação final de cada módulo realizada presencialmente.

Também apresentou como as atividades a serem realizadas durante o processo de avaliação de aprendizagem, as seguintes:

- Avaliação Continuada - atividades propostas pelos professores nos materiais didáticos para serem executadas individualmente pelos estudantes durante o estudo da disciplina;
- Atividade supervisionada - um tema definido antecipadamente pelos Colegiados dos Cursos de forma interdisciplinar, desenvolvido por grupos de alunos, sob a orientação de todos os professores do módulo;

- Prova individual - realizada no final de cada disciplina do módulo, composta por questões objetivas e discursivas.

Contudo, apesar de estarem descritos os momentos e as atividades que seriam realizadas, um dos coordenadores relatou:

(...) O que precisa melhorar são as cobranças de conteúdos não vistos em aula (...) (Relato 15).

Indicando inadequação entre os conteúdos das aulas e os conteúdos cobrados dos alunos nas avaliações de aprendizagem. De fato, durante as visitas conversei com alunos que se demonstraram insatisfeitos com as inconsistências existentes entre o conteúdo que estudavam e as questões que deveriam ser respondidas por eles nas avaliações de aprendizagem.

6.4.2 O sigilo e segurança nas avaliações presenciais

As diretrizes estabelecidas pelos Referenciais de Qualidade sobre as avaliações de aprendizagem são reafirmadas pelo Decreto 5622/05, que exige que as instituições programem avaliações presenciais nos cursos à distância.

Ao tratar desse tema, Moran (2011, p. 61) fala que “as avaliações de aprendizagem do estudante devem ser compostas de modalidades a distância e presenciais, sendo esta última cercada das preocupações de segurança e controle de frequência, zelando pela confiabilidade e credibilidade dos resultados”.

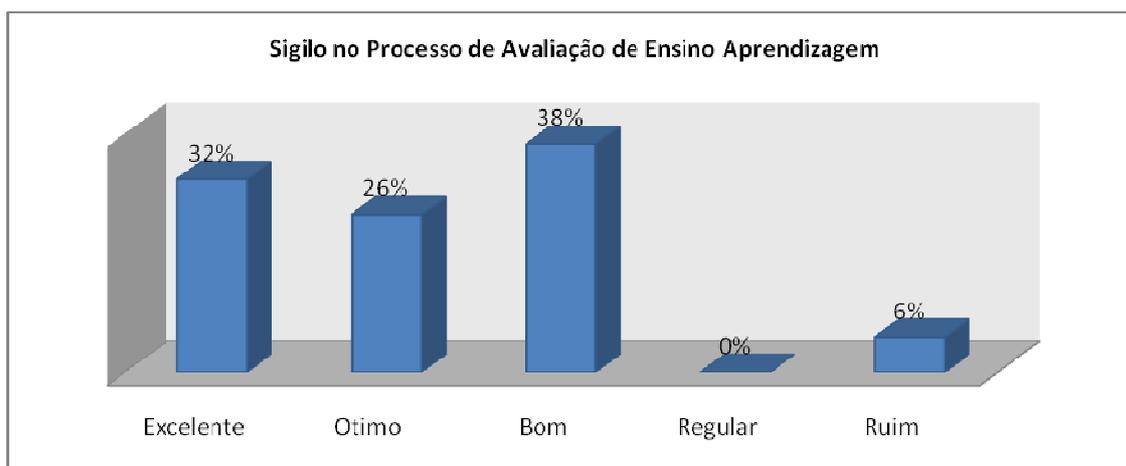
Os sistemas de avaliação de aprendizagem das instituições representadas na pesquisa estão organizados de forma a atender às diretrizes de Referenciais de Qualidade e o Decreto 5622/2005 que estabelece além da obrigatoriedade a prevalência das avaliações presenciais sobre outras formas de avaliação.

Verifiquei que a parte presencial das avaliações é composta por uma prova com questões discursivas e objetivas, realizadas nos polos sob a supervisão dos tutores ou coordenadores. A parte a distância muda conforme as particularidades institucionais, mas são sempre compostas por trabalhos realizados em grupos e

individualmente pelos estudantes, a exemplo das avaliações continuadas e das atividades supervisionadas citadas anteriormente.

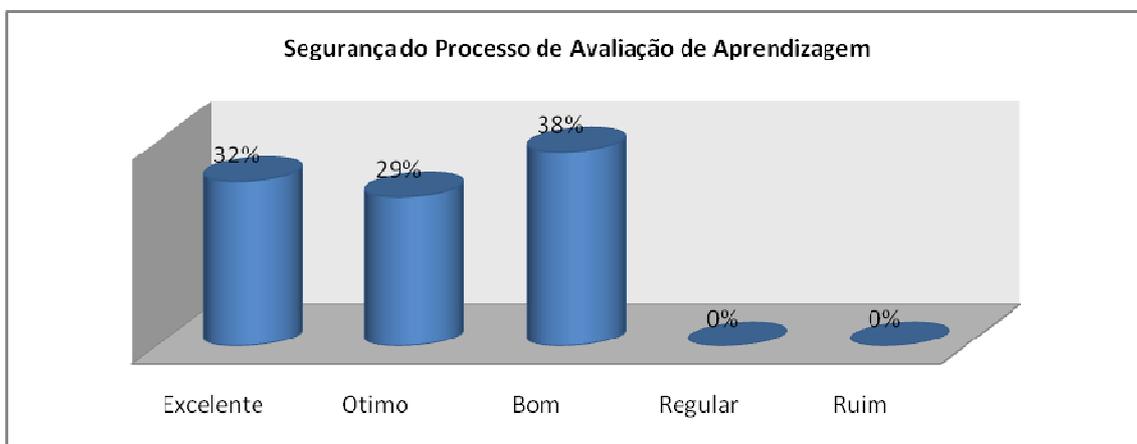
A questão que pesquisou o sigilo no processo avaliativo teve os seguintes resultados:

Gráfico 28 – Sigilo no processo de avaliação de aprendizagem



Também perguntei aos coordenadores de polos sobre a segurança do processo de avaliação. As respostas demonstraram que 32% deles consideram o processo seguro em nível de excelência, 38% consideram bom e 30% consideram ótimo. Nenhum coordenador disse ser regular ou ruim conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 29 – Segurança no processo de avaliação de aprendizagem



Entretanto, um dos relatos afirma que:

Algumas provas online têm vindo com erros, que particularmente considero graves. Questões de V ou F sem a opção correta no final para marcar. Frases repetidas em opções. Sei que é possível fazer reclamação, mas penso que é um tipo de erro tão primário que não deveria acontecer. (Relato 16)

Outro relato é ainda mais incisivo ao afirmar que:

[...] todo modulo tem pelo menos uma questão incompleta ou com gabarito errado. As questões poderiam ser mais reflexivas e menos “decoreba”. (Relato 17)

As provas são realizadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem e isso exige dos polos laboratórios de informática com computadores e conexão de internet eficiente, bem como, a presença do tutor para acompanhar os alunos no momento de realização das provas. Contudo, encontramos relatos que demonstram existir fragilidades no processo de aplicação das avaliações *online*, conforme demonstrado abaixo:

Como o polo possui uma conexão de internet muito ruim, às vezes a conexão cai no meio da prova. (Relato 18)

Embora os coordenadores não mencionem aspectos regulares ou ruins no que se refere ao sigilo ou a segurança do processo avaliativo, observei nas visitas

aos polos, um sistema fragilizado, com alunos conversando no momento de realização das provas individuais, consultando materiais de aula em provas que deveriam ser sem consulta, pesquisando em sites da internet as respostas das questões.

As provas presenciais, individuais e sem consultas, conforme diretrizes dos Referenciais de Qualidade podem ser realizadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) desde que seja num computador nos polos credenciados ou na sede das IES. Como os polos não dispõem de quantidade suficiente de computadores para atendimento simultâneo de todos os alunos matriculados em determinados curso, conforme veremos na dimensão Infraestrutura, um das Instituições pesquisadas criou um sistema de agendamento e deixa as provas disponíveis *on line* para os alunos por um período de tempo que varia de 1 a 15 dias. Os alunos vão até os polos, os tutores ou o próprio coordenador acessa o Ambiente Virtual de Aprendizagem com seu *login* e senha, liberando a prova para o aluno que tem até duas horas para respondê-la.

Este procedimento de realização de provas *online* apresenta fragilidades. Observei casos em que os alunos copiavam as questões das provas, faziam um arquivo de texto e distribuíam por email para os colegas, de forma que as provas se tornavam públicas, em alguns casos antes mesmo do início do período de aplicação. Questões e as respostas passavam rapidamente integrar as redes sociais dos alunos.

6.4.3 Avaliação Institucional

As diretrizes estabelecidas pelos Referenciais de Qualidade para o processo de Avaliação Institucional estão fundamentadas na lei 10.861/2004 que oficializa a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. “Configura-se num processo permanente e consequente, de forma a subsidiar o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e pedagógico, produzindo efetivamente correções” (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p. 17, 2009).

Os relatos dos coordenadores demonstram que a implementação dessas diretrizes não corresponde à política formulada. Um dos relatos explica que:

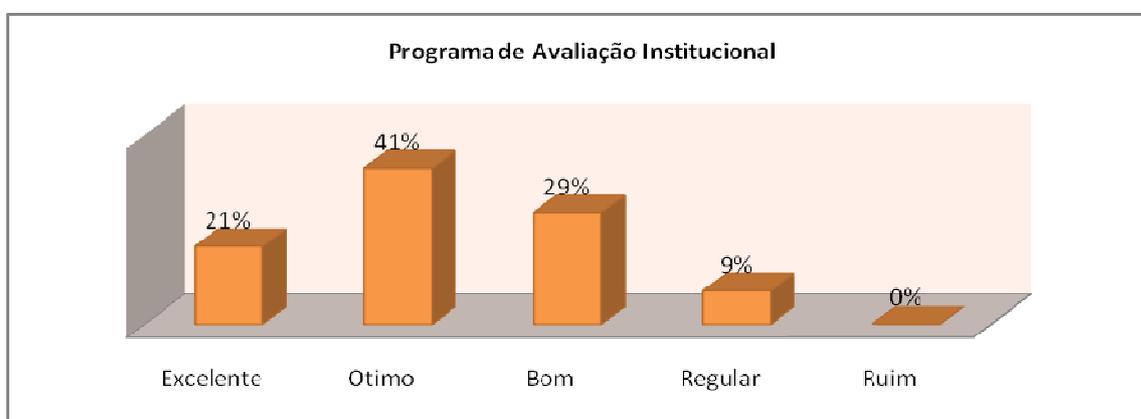
Sobre avaliação institucional – raramente temos retorno. (Relato 19).

Conforme os Referenciais de Qualidade, para ter sucesso à Avaliação Institucional precisa envolver os diversos atores: estudantes, professores, tutores e quadro técnico administrativo. Contudo, um dos coordenadores relatou que o processo de avaliação institucional:

É preocupante, pois percebo que os alunos da EAD, pelo menos do polo que coordeno ainda não perceberam a importância da avaliação do sistema institucional, que são solicitadas através do AVA. Mas, acredito que é uma questão cultural e não somente dos alunos de cursos à distância (Relato 20).

Mesmo assim, os dados demonstram que os coordenadores têm uma percepção positiva dos programas de Avaliação Institucional. É o que observamos no gráfico abaixo:

Gráfico 30 – Programa de Avaliação Institucional



Tratando de avaliação da educação superior, Souza (2005, p.153) diz que:

Nos cursos de graduação concentra-se a maior parte dos problemas de qualidade de nosso sistema de educação superior [...] a avaliação na graduação é muito complicada pela dificuldade de construir indicadores objetivos, que resistam a interpretações subjetivas, que, frequentemente, causam polêmica e dão margem ao favorecimento desta ou daquela instituição.

A Avaliação Institucional prevista pelos Referenciais de Qualidade, nos moldes exigidos pelo SINAES, compreende a qualidade e quantidade dos livros, equipamentos e materiais; a qualificação e dedicação de seus professores; a produção acadêmica e científica; a contribuição para a reflexão crítica do desenvolvimento da sociedade; a qualidade dos cursos de graduação e dos profissionais que foram; a qualidade dos cursos de pós-graduação; a produção de teses e sua contribuição ao desenvolvimento científico e tecnológico do país; e a contribuição da extensão universitária para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

A pesquisa demonstrou que as instituições implantaram parcialmente as diretrizes estabelecidas pelos Referenciais de Qualidade para essa dimensão. Os mecanismos de avaliação de aprendizagem existentes são insuficientes para promover o permanente acompanhamento dos estudantes. O sigilo e a segurança não garantem de modo suficiente à transparência e a lisura da avaliação de aprendizagem. A Avaliação Institucional não tem envolvido os estudantes, professores, tutores e o quadro técnico administrativo num processo contínuo de melhoria dos sistemas de Educação a Distância.

6.5 EM - EQUIPE MULTIDISCIPLINAR

A análise da dimensão Equipe Multidisciplinar, teve como fundamento as proposições abaixo:

EM1 - Os recursos humanos devem configurar uma equipe multidisciplinar na qual os docentes, tutores e o pessoal técnico-administrativo são essenciais.

EM2 - O quadro de tutores deve especificar uma relação numérica entre estudantes/tutor capaz de permitir a interação no processo de aprendizagem e a participação dos momentos presenciais obrigatórios.

EM3 - O corpo técnico-administrativo oferece apoio para a plena realização dos cursos ofertados, atuando na sede da instituição e nos polos de apoio presencial.

EM4 – O coordenador é responsável pelo bom funcionamento dos processos administrativos e pedagógicos que se desenvolvem nos polos de apoio presencial

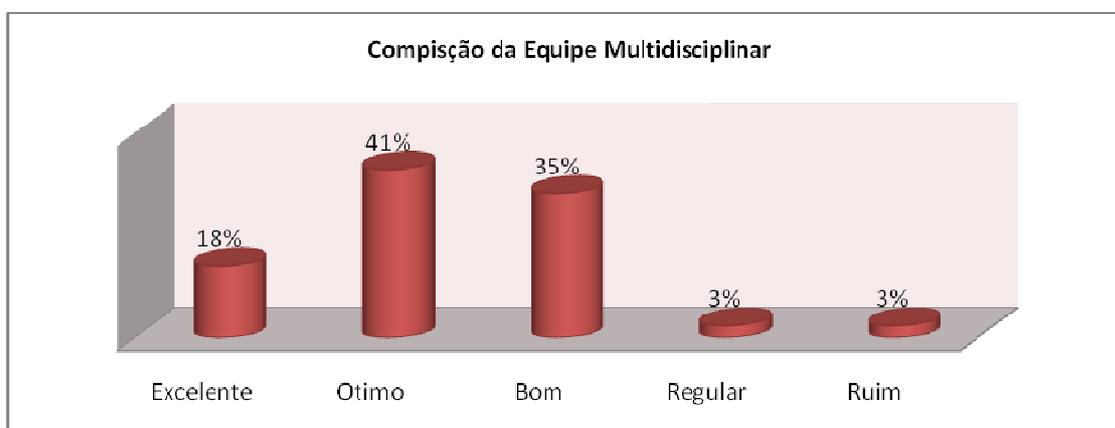
Os sistemas de Educação a Distância implementados pelas instituições credenciadas não se resumem a um modelo único padronizado, conforme vimos no Capítulo 2. De acordo com Moran (2011, p. 48) “temos modelos de EAD diversificados e cada vez mais sólidos”. Entretanto, segundo os Referenciais de Qualidade, “qualquer que seja a opção estabelecida, os recursos humanos devem configurar uma equipe multidisciplinar, com funções de planejamento, implementação e gestão dos cursos” (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p.19 2007).

A equipe de pessoal técnico administrativo dos polos tem por função oferecer apoio a plena realização dos cursos ofertados, atuando na sede da instituição junto a equipe de docentes responsável pela gestão dos cursos e nos polos de apoio presencial. A sua atuação nos polos compreende o apoio as atividades administrativas e tecnológicas necessárias para o processo de ensino.

6.5.1 Composição da Equipe Multidisciplinar

Uma das questões da pesquisa levantou dados sobre a composição das equipes que atendem nos polos. A maioria dos coordenadores entende que as equipes são ótimas ou boas, conforme os dados do gráfico abaixo:

Gráfico 31 – Composição da equipe multidisciplinar nos polos



Contudo, durante as visitas aos polos, percebi que as Equipes Multidisciplinares constituem pontos frágeis dos sistemas de Educação a Distância. Os contratos de parceria firmados entre as instituições credenciadas e os representantes locais que administram os polos, definem as obrigações das partes. Mesmo existindo particularidades institucionais, as condições essenciais, como por exemplo, a responsabilidade pelos recursos humanos dos polos, são as mesmas, para as três instituições envolvidas na pesquisa.

De acordo com os contratos de parcerias, cabe aos gestores dos polos a responsabilidade pela composição e remuneração das equipes responsáveis pelo seu funcionamento. Incluindo os tutores presenciais, os funcionários da biblioteca, tecnologia, secretaria, segurança e conservação.

A regulamentação dos aspectos trabalhistas escapa à legislação educacional e também aos Referenciais de Qualidade que não se referem a esse assunto. Contudo os instrumentos de avaliação para credenciamento institucional avaliam a existência de Plano de Carreira nas instituições sem fazer distinção entre funcionários de sede ou dos polos. Portanto é responsabilidade da instituição credenciada a contratação e a capacitação dos recursos humanos, sejam eles para a sede ou para os polos.

A atribuição dessa responsabilidade aos polos pelos contratos de parcerias firmados entre eles e as instituições, traz como consequência a precariedade no atendimento dos alunos, provocada pela falta de pessoal contratado ou pela

contratação com carga horária reduzida. Um dos relatos dos coordenadores deixa explícita essa situação:

Há uma grande exigência em relação ao trabalho (quantidade) que o coordenador do polo precisa desenvolver. A equipe disponível no polo é pequena, sobrecarregando o coordenador. Muitas vezes fazendo atendimentos diferentes ao mesmo tempo, além do trabalho burocrático (Relatos 21).

Quando os cursos exigem dos alunos a realização de estágio curricular supervisionado, como é o caso do curso de pedagogia ou das demais licenciaturas, o acompanhando dos estagiários e as visitas aos campos de estágios ficam comprometidas por falta de pessoal, conforme relatado:

Não tenho como ir a campo nos estágios, pois sou sozinha [...] (Relato 22).

Uma das características dos cursos a distancia é receber alunos de cidades diferentes daquelas onde estão localizados os polos. Isso dificulta ainda mais o acompanhamento dos estagiários e as visitas aos campos de estágios pelos coordenadores ou tutores. Ao perguntar sobre esse assunto, 56% dos coordenadores responderam que nunca foram aos locais de estágios dos alunos.

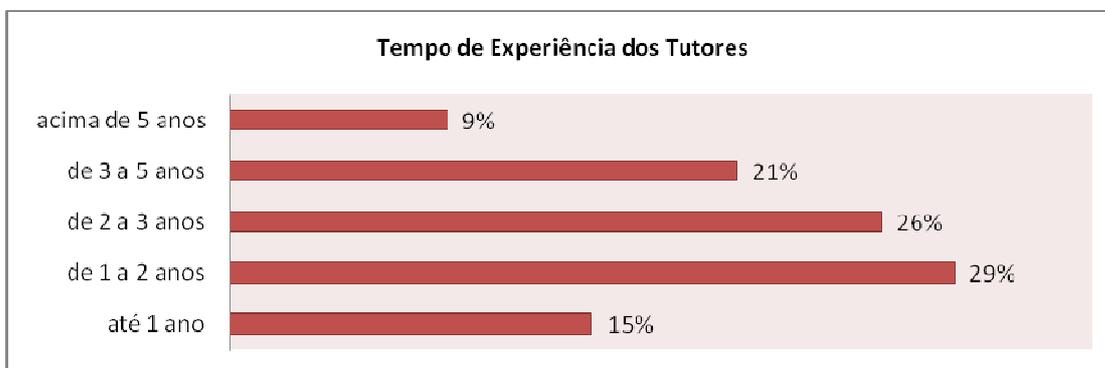
Um dos relatos reforça a dificuldade dizendo:

Temos alunos de vários municípios, isso dificulta as visitas dos tutores que na maioria das vezes trabalham em dois cargos e não tem disposição de horários para visitas em outros municípios. Já na cidade, os tutores que trabalham no polo atuam em escolas públicas onde sempre há estagiários, essas escolas ficam a cargo desses tutores enquanto as outras ficam a cargo da coordenadora do polo [...] (Relato 23).

6.5.2 Tempo de experiência e jornada de trabalho semanal dos tutores

O tempo de experiência dos tutores com a Educação a Distancia é um indicador de que os valores pagos não são suficientemente atrativos para contratar profissionais experientes, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 32 – Tempo de experiência dos tutores

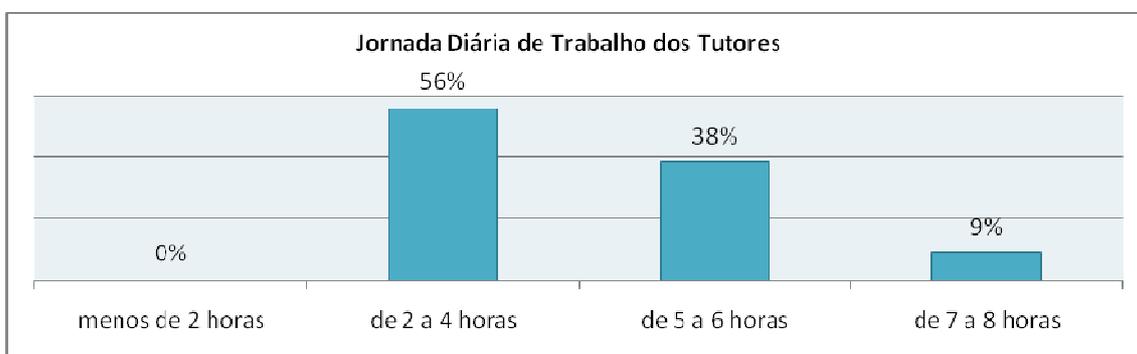


Um dos relatos deixa claro que, além do pouco tempo de experiência demonstrado no gráfico acima, existe uma rotatividade grande de tutores nos polos:

[...] a rotatividade dos tutores presenciais é uma coisa seria demais, porque não possibilita a criação de vínculos afetivos e interpessoais com os alunos. Além do que, tais trocas impossibilitam aos tutores conhecerem mais profundamente os projetos dos cursos e a própria filosofia da instituição, limitando assim sua capacidade de atuação e de auxílio ao aluno. (Relato 24)

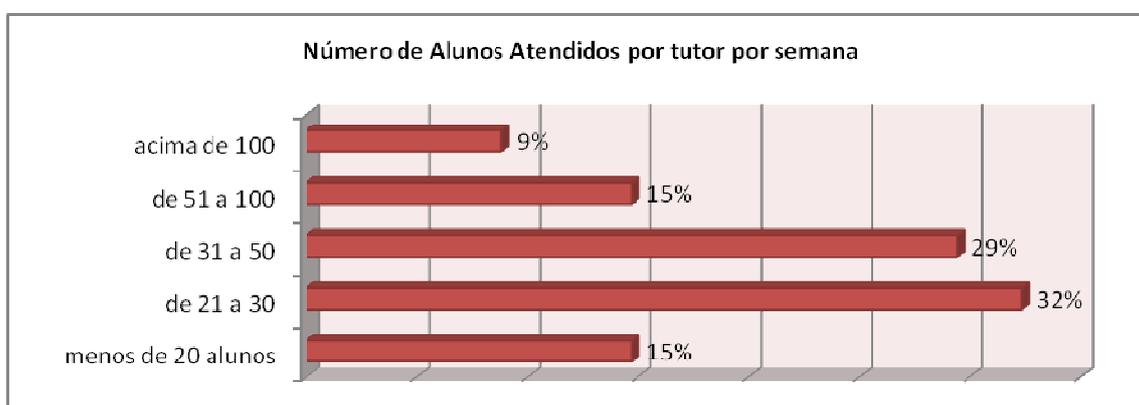
Existem também fragilidades no que se refere à carga horária semanal de trabalho dos tutores, devido ao pequeno número de horas disponíveis. 56% dos tutores trabalham entre 2 a 4 horas semanais, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 33 – Jornada diária de trabalho dos tutores



O número de alunos atendido representa um dos pontos críticos dos sistemas de Educação a Distância. Vemos abaixo que 32% dos tutores atendem entre 21 e 30 alunos e 29% deles atendem entre 31 a 50 alunos, 15% atende entre 51 e 100 alunos e 9% atende a mais de 100 alunos. Isso mostra que o número de horas semanais de trabalho é insuficiente para atender o número de alunos que procuram por eles nos polos.

Gráfico 34 – Número de alunos atendidos por tutor por semana



A reduzida disponibilidade de tempo para atendimento dos alunos pelos tutores e o elevado número de alunos atendidos eles, provoca um distanciamento entre os estudantes e as instituições, implicando em abandono dos cursos. Embora não seja o foco dessa pesquisa e não existam dados oficiais que demonstrem a porcentagem de desistência ao longo do curso, uma das instituições disponibilizou dados de uma pesquisa interna que mostram que de cada 100 alunos matriculados apenas 18 concluem os cursos no prazo previsto. Depois de dois meses de aulas, ao final da primeira rodada de avaliações é que estão concentrados os altos índices de desistências. Um dos fatores que explicam esse fenômeno é o precário acompanhamento dos alunos por tutores com poucas horas semanais de dedicação ao trabalho e com poucos recursos tecnológicos para a interatividade.

A explicação dada pelos coordenadores de polos ou mesmo pelas instituições, é que quando os alunos ingressam não estão disciplinados para o

estudo autônomo dos materiais didáticos e não esperam que os cursos exijam altos índices de leituras. Durante os primeiros meses as tarefas vão se acumulando e após as primeiras avaliações, os resultados ficam aquém do esperado provando desestímulos e conseqüentemente desistências. Esse não é o único fator que causa a desistência, que apesar de ser mais concentrada nesse período inicial, é contínua ao longo de todo o curso.

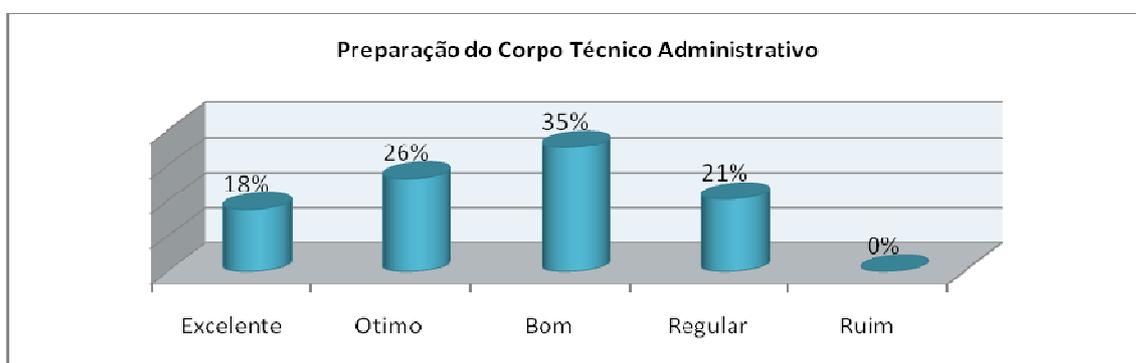
6.5.3 Capacitação do corpo técnico administrativo e tutores presenciais

Os dados coletados na pesquisa demonstraram que a capacitação do corpo técnico administrativo dos polos e dos tutores presenciais é feita por iniciativa das instituições credenciadas e não dos polos. Um dos relatos confirma essa observação. Vejamos:

[...] além dos cursos de extensão e pós-graduação ofertados pela Instituição, participo de um grupo de pesquisa na Universidade Federal de minha cidade, promovendo discussões, estudos e pesquisas na área da EAD (Relato 25).

Os números mostram que 35% dos coordenadores consideram bom o nível de preparação de recursos humanos dos polos. Vejamos:

Gráfico 35 – Preparação da equipe técnico administrativa



Contudo, a capacitação da equipe técnica e dos tutores para o exercício das atividades pedagógicas continua sendo um desafio para as instituições e foi indicada como uma necessidade pelos coordenadores. Um deles relatou o seguinte:

Para que o processo de ensino aprendido aconteça de uma forma saudável, o preparo dos tutores e atendentes é fundamental [...], pois são agentes facilitadores na modalidade a distancia. E é uma fragilidade na modalidade o preparo dos atendentes e tutores para auxiliar os alunos a desenvolverem seu aprendizado (Relato 26).

A capacitação dos tutores foi um dos aspectos mais recorrente nos termos de saneamento de deficiências, conforme vimos no capítulo 4. Dos 10 Termos analisados, 8 exigiam das instituições capacitação dos tutores dos polos. Mesmo existindo iniciativas regulamentadoras no Instrumento de Avaliação para Reconhecimento de Cursos, que exige dos tutores formação específica em Educação a Distância e experiência mínima de 3 anos para que o curso seja avaliado com nota máxima, ainda há muito o que ser feito neste sentido pelas políticas que regulamentam a modalidade e pelas instituições, conforme relata um dos participantes da pesquisa:

Nossa grande dificuldade é a falta de prática dos tutores e de uma forma geral dos profissionais que atuam na EAD. Entramos para atuar na EAD com pouco ou nenhum conhecimento da legislação, da metodologia e do uso das novas tecnologias [...] desde que entrei como coordenadora de polo busco construir esse conhecimento para melhorar minha atuação (Relato 27).

Um dos relatos dos coordenadores deixa claro que existe também insatisfação com o preparo dos responsáveis pelos polos, ou seja, os gestores. Vejamos:

[...] a outra fragilidade a se destacar é a necessidade latente da criação de mecanismos que inserissem todos os gestores (de um modo geral) no processo de ensino-aprendizagem. Não que este gestor vá fazer parte desse processo, mas ele, como “dono do negócio” tem que conhecer os processos [...] (Relato 28)

Os coordenadores de polos são contratados pelas instituições credenciadas para trabalharem nos polos de apoio presencial por força das determinações da política de supervisão que culminou na assinatura dos Termos de Saneamento entre a SEED e as Instituições, conforme vimos anteriormente.

Essa exigência apareceu em 4 dos 10 termos analisados. A partir de então, as instituições mantêm profissionais contratados para a função de coordenadores, formados em curso de graduação e com especialização, para trabalharem 20 ou 40 horas por semana nos polos, dependendo do número de alunos matriculados.

Os dados mostraram que 32% deles consideram excelente o tempo que tem disponível para atendimento do polo, 47% considera ótimo e 18% considera bom. Apenas 3% deles disseram ser regular e nenhum disse ser ruim.

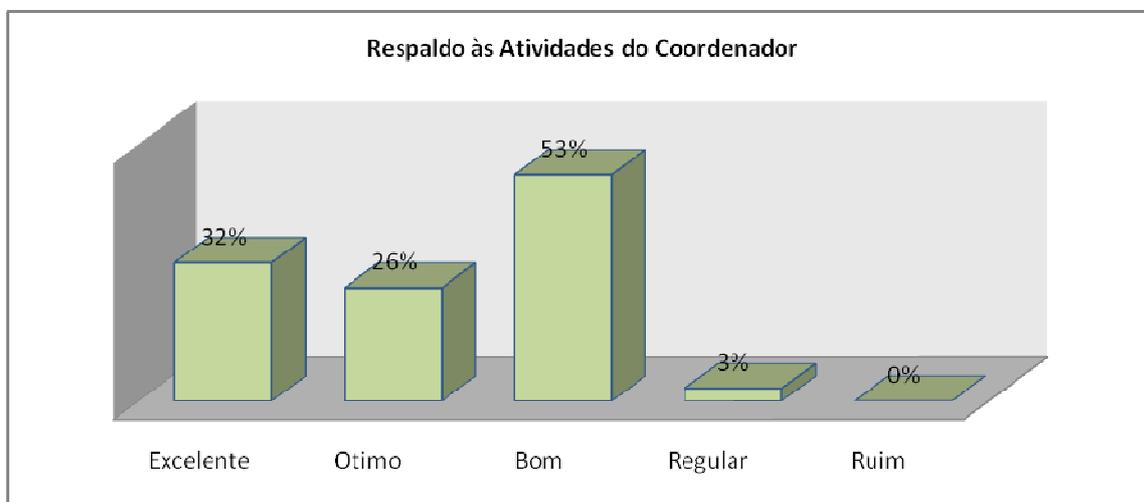
Se comparar com o tempo disponível dos tutores que são contratados pelos polos com os dos coordenadores que são contratados pelas instituições, percebemos uma clara diferença de disponibilidade de tempo o que reafirma a problemática originada pela contratação de recursos humanos de forma indireta pelas instituições credenciadas, por meio dos polos de apoio presencial.

6.5.4 Respaldo ao trabalho dos coordenadores

Sabendo que existem dificuldades de relacionamento entre coordenadores e gestores dos polos, visto que estes são funcionários das instituições credenciadas, trabalhando dentro das instalações dos polos que são dos representantes das instituições e com a função de fazer cumprir as diretrizes emanadas das políticas educacionais, procurei descobrir se as instituições oferecem respaldo aos seus funcionários, ou seja, coordenados, quando surgem atritos entre estes e os gestores dos polos.

Os dados mostraram que os coordenadores estão satisfeitos com o respaldo que recebem, conforme podemos ver abaixo.

Gráfico 36 – Respaldo da IES às atividades dos coordenadores de polos

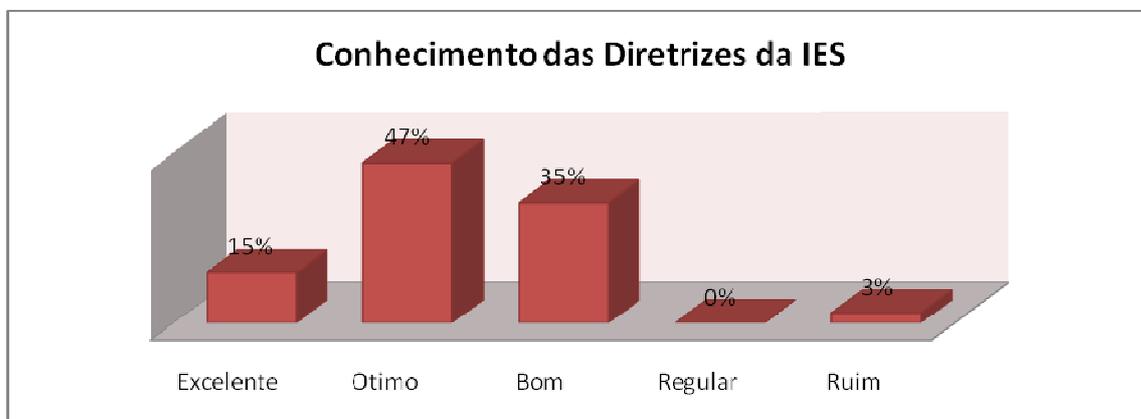


Também procurei identificar se os coordenadores conhecem as regras estabelecidas nos regimentos internos das instituições, visto que 23% dos que participaram da pesquisa não conhecem a sede das instituições nas quais trabalham. Perguntei como tratavam as dificuldades de relacionamento entre eles e os gestores, caso elas surgissem. Verifiquei que em muitos casos acontecem atritos geradores de grandes dificuldades de relacionamento entre coordenadores e gestores. Nos casos mais extremos, as instituições interferem substituindo o coordenador ou rescindindo o contrato com o gestor e procurando novo representante. Porém, nos polos que participaram da pesquisa, ocorreram três casos de dificuldades de relacionamento entre gestores e coordenadores, em todos eles dos coordenadores foram substituídos e os gestores continuaram administrando os polos.

Os gestores participam do processo de contratação indicando profissionais para os cargos de coordenador. Estes são contatados via telefone ou email pela instituição. Após um primeiro contato, enviam a documentação necessária para registro, recebem um manual com a descrição das funções e as orientações básicas e iniciam as atividades nas datas marcadas.

O gráfico abaixo mostra o grau de satisfação dos coordenadores com o respaldo recebido da sede das instituições para a execução das atividades diárias.

Gráfico 37 – Conhecimento das diretrizes da IES



Durante o desenvolvimento das atividades são acompanhados por um funcionário da sede das instituições e com a ajuda deste executam as atividades diárias e estabelecem contato com os demais departamentos.

A participação dos gestores no processo de contratação compromete o cumprimento das obrigações dos coordenadores que em muitos casos, no desenvolvimento de suas atividades, têm que contrariar os interesses dos gestores, sobretudo quando estes são divergentes com as regras institucionais.

Identifiquei que 23% dos coordenadores que participaram da pesquisa foram indicados e são pessoas de confiança dos gestores e que eventualmente poderiam deixar de cumprir suas funções de forma integral, para evitar exposição do polo perante as instituições credenciadas ou mesmo perante os alunos. Identifiquei também que um deles tem grau de parentesco de primeira linha com o gestor do polo.

Em casos assim, podem os polos deixar de cumprir os projetos dos cursos autorizados pelo MEC; facilitar a aprovação dos alunos permitindo consultas aos materiais didáticos durante a realização das avaliações; permitir que as avaliações que deveriam ser individuais sejam realizadas em grupo de alunos, ou mesmo a realização de avaliações fora dos polos, sem que a instituição credenciada, responsável pelo curso tome conhecimento.

6.5.5 Participação dos coordenadores na formulação das políticas que regulamentam a educação a distância

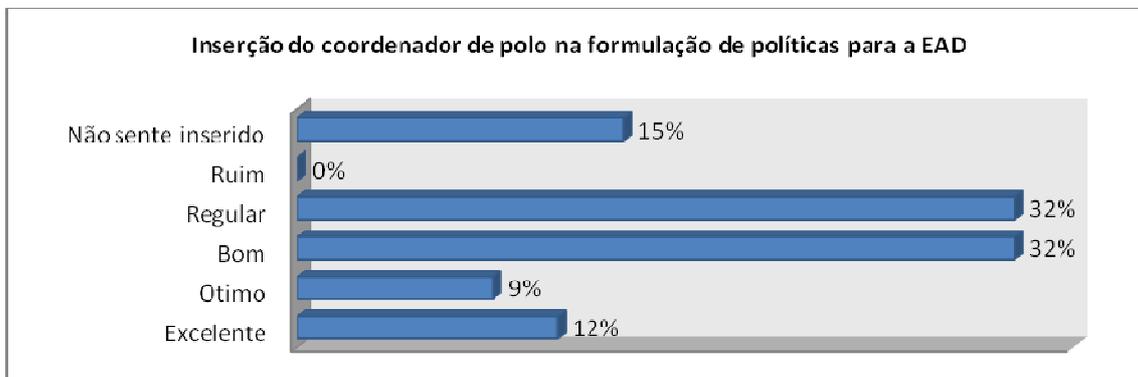
Os coordenadores dos polos desempenham funções estratégicas no que se refere ao cumprimento das determinações estabelecidas pelas políticas públicas que regulamentam o campo. Portanto, no desempenho de suas funções podem influenciar a implementação das políticas. Os Referenciais de Qualidade destacam o coordenador como o principal responsável pelo bom funcionamento dos processos administrativos e pedagógicos no polo.

No Manual do Coordenador de Polo, disponibilizados por uma das instituições pesquisadas no momento da contratação, existe uma relação de atividades que devem ser desempenhadas por eles. Elenquei 10 atividades que demonstram essas características. Vejamos:

- Fazer cumprir os procedimentos de avaliação conforme determinado no projeto dos cursos;
- Supervisionar a aplicação de provas impressas e *on line*, bem como aplicá-las quando necessário;
- Supervisionar a correção e lançamento de notas dos trabalhos acadêmicos dos alunos nos histórico escolar;
- Assegurar o correto acompanhamento dos calendários dos cursos;
- Supervisionar e organizar das defesas de Trabalho de Concluso de Curso (TCC);
- Supervisionar a realização dos estágios curriculares;
- Orientar os alunos e o corpo administrativo do polo no cumprimento de suas atribuições;
- Orientar a comunicação entre alunos e tutores;
- Orientar a implantação e gerenciamento da biblioteca dos polos;
- Manter a sede da instituição informada sobre a realidade do polo.

Procurei também investigar o nível de inserção deles nos debates que levam a formulação das políticas, ou seja, como se sentem em relação à fase de formulação. O gráfico abaixo demonstra que não estão satisfeitos. Vejamos:

Gráfico 38 – Inserção do coordenador de polo na formulação de políticas para a EAD



Um dos indicativos de que não estão satisfeitos é o fato de 15% deles mencionarem claramente que não se sentem inseridos nos debates e, de modo geral, no processo de formulação das políticas. Recebem as orientações das IES nas quais trabalham e fazem cursos de aperfeiçoamento para melhorar o nível de entendimento do que exige a legislação, mas não participam diretamente das discussões que levam às definições das diretrizes e regras que são obrigados a fazer cumprir nos polos durante o exercício de suas funções. Os relatos transcritos abaixo confirmam a insatisfação:

Bem, em relação a me sentir inserida nas discussões e debates que venham a definir as políticas públicas que regulamentam a educação a distância no Brasil ainda não é muito intenso, só tenho oportunidade de expor as minhas ideias quando existe alguma reunião no meu local de trabalho. (Relato 29)

É possível perceber que existe uma distancia entre o que propõem as políticas elaboradas com o que de fato acontece no dia a dia dos polos. O relato abaixo indica que os coordenadores sentem essa distancia e questionam o conhecimento do campo pelos formuladores das políticas, que na maioria das vezes não vivenciaram a realidade. Vejamos:

Podem-se destacar duas fragilidades nesse aspecto: a primeira é em relação à inserção da voz do coordenador nas discussões e debates que definem as políticas públicas que regulamentam a EaD; pesquisas e preenchimento de relatórios nem sempre

refletem a realidade de quem está na ponta, corpo-a-corpo com os alunos. As necessidades, potencialidades, dificuldades e pontos positivos só podem ser percebidos em sua plenitude por quem atende aos alunos diretamente: tutor presencial, coordenador e demais colaboradores que atendem nos polos. (Relato 30)

Uma das questões procurou descobrir se os coordenadores percebiam inconsistências e contradições nas políticas públicas para o campo. Não era o objetivo indicar quais inconsistências e contradições, visto que uma discussão sobre essa temática consistiria em outra pesquisa semelhante a esta. Descobri, no entanto, que estão divididos em relação a este aspecto, porém um número maior, 53% deles afirmam que existem sim e 47% entendem que não existem inconsistências e contradições.

Mantendo coerência com os dados que mostram a insatisfação no que se refere à inserção no processo de formulação de políticas públicas para o campo, um dos coordenadores, respondendo sobre a capacidade deles de influenciar a criação de novas políticas para o campo, fez o seguinte comentário:

influenciar a criação de novas políticas acredito que não, mas ajudei a modificar a visão de EaD em meu município e sei que de certa forma influencio a concorrência a melhorar “por que trabalho seriamente com a educação independente dela ser a distância ou presencial”. (Relato 31)

Os dados confirmam o atendimento parcial dessa dimensão que define as diretrizes para a constituição das equipes multidisciplinares pelas instituições para atender a sede e aos polos. Os pontos mais críticos são a contratação dos tutores e da equipe técnica administrativa dos polos com carga horária reduzida para atendimento dos alunos, alta rotatividade dos tutores contratados pelos gestores dos polos e baixo nível de experiência profissional.

Os aspectos legais das contratações não foram levantados na pesquisa, mas verifiquei a existência de tutores e funcionários dos polos trabalhando sem vínculo empregatício, alto índice de reclamações trabalhistas na justiça do trabalho e a preocupação das instituições credenciadas com o passivo trabalhista

criado por seus representantes, visto que em muitas ações elas são chamadas a responder subsidiariamente.

A falta de inserção dos coordenadores dos polos nos debates que levam a formulação das políticas para o campo é outra fragilidade dos sistemas de Educação a Distância.

6.6 IA - INFRAESTRUTURA DE APOIO

A análise da dimensão infraestrutura de Apoio, seguindo o exemplo das anteriores, será feita a partir das proposições abaixo:

IA1 - um curso a distância exige infraestrutura material e recursos tecnológicos proporcionais ao número de estudantes e à extensão de território a ser alcançado.

IA2 - As bibliotecas dos polos devem possuir acervo atualizado, amplo e compatível com as disciplinas dos cursos ofertados.

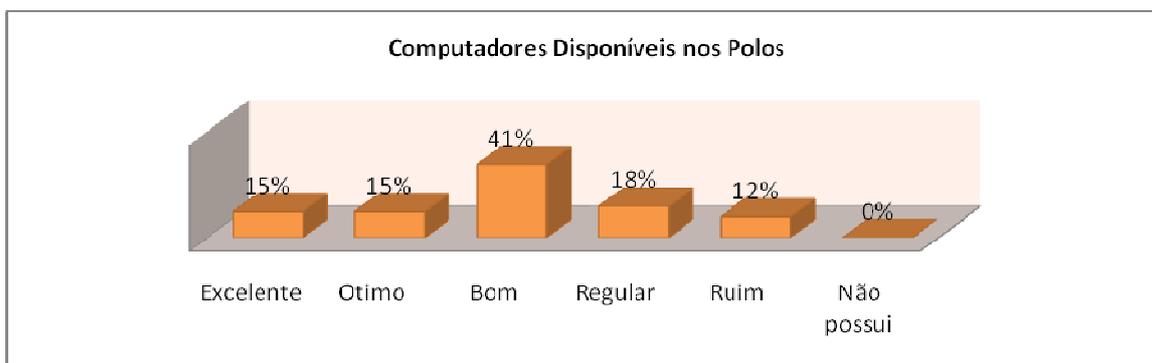
Segundo os referenciais de qualidade, os polos devem contar com “estruturas essenciais, cuja finalidade é assegurar a qualidade dos conteúdos ofertados por meio da disponibilização aos estudantes de material para pesquisa e recursos didáticos para as aulas práticas e de laboratórios”. (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p. 26, 2007).

A infraestrutura dos polos concentra-se em três aspectos. Infraestrutura tecnológica compreendendo toda a tecnologia necessária, desde os computadores convencionais até equipamentos mais sofisticados para videoconferências e teleconferências. Infraestrutura física propriamente dita, com salas de aulas e tutorias, salas de apoio administrativo e pedagógico. Infraestrutura de biblioteca, com espaço físico adequado e acervo completo dos títulos utilizados nos cursos e dos títulos complementares.

6.6.1 Infraestrutura tecnológica nos polos

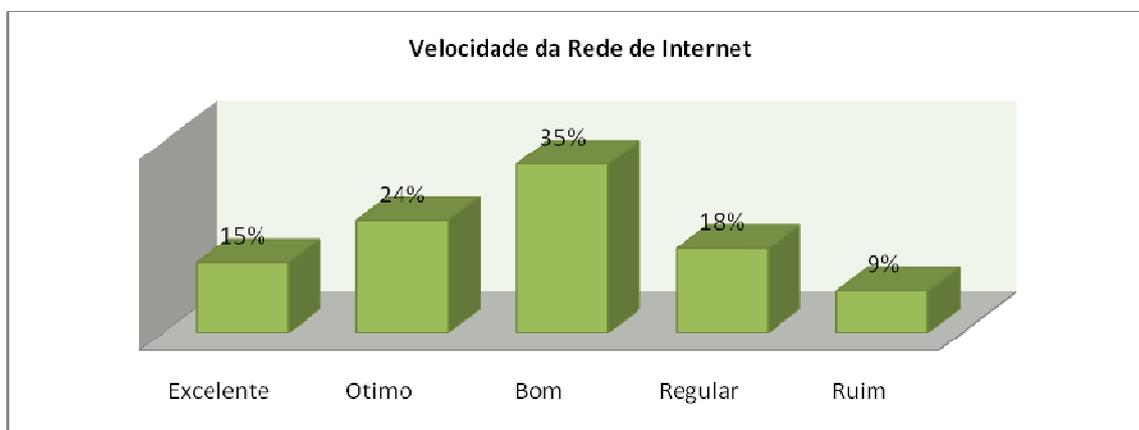
Os dados mostraram que os coordenadores entendem que há muita coisa para ser melhorada na infraestrutura tecnológica dos polos, vejamos no gráfico abaixo:

Gráfico 39 – Computadores disponíveis nos polos



Na concepção dos coordenadores, a quantidade de computadores disponíveis não tem sido suficiente para atender a demanda e a velocidade da internet tem se constituído num desafio a ser superado que prejudica os alunos e até mesmo os funcionários dos polos. Contudo, é necessário ressaltar que nem sempre a solução do problema da velocidade da internet está ao alcance dos gestores, na maioria das cidades do interior e até mesmo em capitais, os provedores de internet oferecem serviços precários. Vejamos os dados no gráfico abaixo:

Gráfico 40 – Velocidade da Internet nos Polos



Em que pese à existência de diversos modelos de Educação a Distância, o crescimento e a consolidação de qualquer deles está sendo possível graças ao desenvolvimento e a aplicação das tecnologias na educação. Relatos como estes abaixo, demonstram que, nestes quesitos, as instituições estão distante das exigências mínimas estabelecidas pelas políticas públicas para o campo. Vejamos:

Precisa melhorar a velocidade e quantidade dos computadores, precisaria de sala para atender aos alunos, pois tudo acontece na sala de informática. (Relato 32).

Ou então:

A conexão com internet é péssima e os computadores muito ruins. (Relato 33).

Segundo Moram (2011, p. 51), as instituições em geral utilizam um “mix de tecnologias, dependendo da duração e do tipo de curso”. Os Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA) customizáveis e flexíveis estão sendo cada vez mais utilizados, o que torna os sistemas de Educação a Distância mais dependentes da disponibilidade de conexões de internet rápidas e de investimentos em tecnologias nos polos de apoio presencial.

6.6.2 Infraestrutura física dos polos

Os polos, em termos de infraestrutura podem ser divididos em duas categorias: aqueles instalados em pequenos espaços, como casas, lojas comerciais, salas em Shopping Center e outros similares e aqueles instalados nas escolas de Educação Básica ou em instituições presenciais de ensino superior. Sobre esse tema, Moraes, (2010, p. 92) fala que “uma alternativa utilizada com frequência por grandes instituições na forma de acordos de cooperação é a criação de centros ou polos presenciais compartilhados ou exclusivos para estudantes de educação a distancia em instituições convencionais (presenciais)”.

No caso dos polos do primeiro grupo, as limitações da infraestrutura física comprometem a realização das atividades pedagógicas pelos alunos. Os espaços físicos são reduzidos e alguns deles colocam o acervo com os poucos livros que existem, juntamente com os computadores numa única sala ou nos fundos das salas de aula. Um dos participantes da pesquisa relatou:

Nossa dificuldade é o espaço físico destinado à biblioteca (Relato 34).

No caso dos polos do segundo grupo, aqueles instalados em instituições de ensino superior presenciais tendem a disponibilizar mobiliários adequados, já os polos instalados em escolas infantis, frequentemente disponibilizam aos alunos adultos dos cursos superiores o mesmo mobiliário da Educação Infantil. Observei em polos que participaram da pesquisa, alunos adultos utilizando carteiras infantis para assistirem as aulas.

Os contratos de parcerias firmados entre as instituições e os gestores dos polos, definem como responsabilidade dos polos, além da manutenção das equipes técnico-administrativas e tutores locais, conforme mencionado anteriormente, os custos com infraestrutura física, tecnológica, biblioteca, com exceção do acervo de livros da bibliografia básica dos cursos.

Somados estes custos e acrescidos a eles ainda os valores gastos com aluguel, os gestores dos polos, sobretudo aqueles das cidades menores, onde

estão instalados polos com números reduzidos de matrículas, reclamam da dificuldade de manter o negócio. Um dos relatos confirma a existência dessa dificuldade:

No polo de apoio presencial, a infraestrutura deixa a desejar no que se refere a espaço. Não há pessoal suficiente para atender a toda demanda. Não há bibliotecária. O pessoal de apoio é insuficiente, principalmente em período onde há férias de alguém, pois como coordenadora, não dou conta do trabalho, em função do atendimento a outros serviços (telefone, secretaria, aluno...) (Relato 35).

Outro relato refere-se à falta de investimento para garantir as condições mínimas estabelecidas pelos Referenciais de Qualidade e exigidas pelos instrumentos de avaliação para credenciamento de polos. Vejamos

No polo onde trabalho, falta investimentos dos gestores para que a estrutura fique de acordo com o que o MEC estipula para o funcionamento adequado da EAD (Relato 36).

Um dos itens avaliados como requisito legal, ou seja, exigidos por lei, a acessibilidade para portadores de necessidades especiais, foi relatado pelos coordenadores como ponto crítico, conforme segue:

Nosso polo infelizmente tem escadas, porque não há prédios em nosso município com acessibilidade (Relato 37).

Tanto os instrumentos de credenciamento quanto os de autorização de cursos, trazem alguns requisitos legais para serem observado no momento das avaliações *in loco*. Nestes casos não existem notas gradativas como nos demais indicadores. Existe somente a possibilidade de dizer se aqueles indicadores atendem ao que determina a lei ou não atendem.

No caso da acessibilidade, o Decreto 5296/2004, estabeleceu prazo até dezembro de 2008 para que todas as instituições de ensino, inclusive os polos, se adequassem, promovendo acesso às pessoas com mobilidade reduzida a todos os seus ambientes. Porém observei durante a pesquisa que esta exigência ainda não está atendida integralmente. Muitos polos possibilitam acesso aos ambientes como secretaria, laboratórios e uma sala de aula. Outros estão sem nenhum tipo

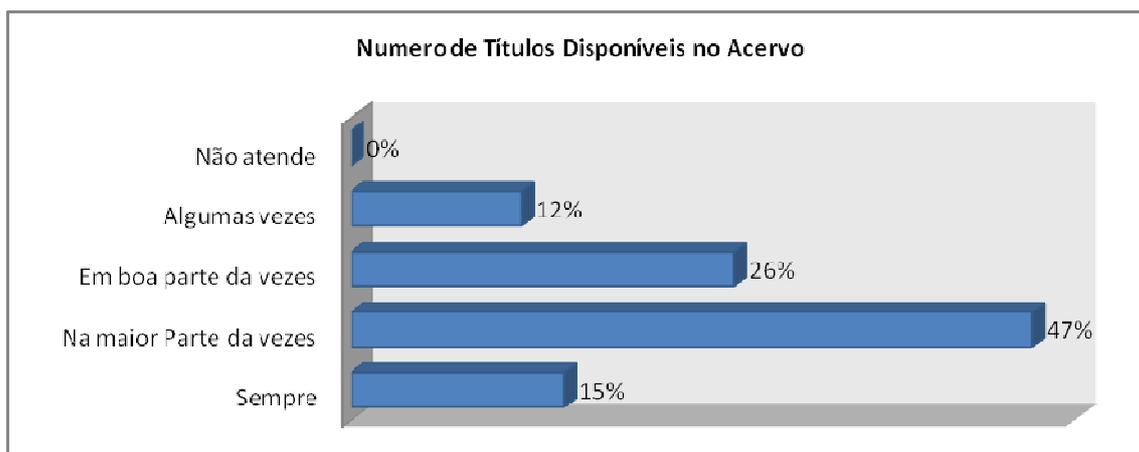
de acessibilidade. Existe preocupação das instituições com esse quesito, inclusive observei que 18% dos polos que fizeram parte da pesquisa, foram transferidos de endereço no período de 2009 a 2010, para prédios capazes de proporcionar acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais.

6.6.3 Infraestrutura de biblioteca nos polos

Os Referenciais de Qualidade estabelecem com diretriz que “as bibliotecas dos polos devem possuir acervo atualizados, amplos e compatíveis com as disciplinas dos cursos ofertados [...] o material oferecido na biblioteca deve ser disponibilizado em diferentes mídias” (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p. 26, 2007)

Uma das questões perguntou aos coordenadores se os títulos disponíveis no acervo atendem as indicações de leituras que os professores passam durante as aulas ou que estão previstas nos projetos dos cursos. Apenas 15% deles disseram que os títulos disponíveis nas bibliotecas dos polos atendem a essas indicações, os demais indicaram a carência de livros, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 41 – Número de títulos disponíveis no acervo



A falta de livros no acervo das bibliotecas é confirmada nos relatos feitos pelos coordenadores. Um deles escreveu que:

Faltam títulos e quantidade de livros. Às vezes é necessário que os tutores emprestem livros aos alunos para acompanhar a disciplina, pois na biblioteca não tem. (Relato 38).

Ouvi dos gestores responsáveis pela manutenção dos polos, que os alunos não têm hábito de usar a biblioteca e que o investimento em livros físicos é muito caro e pouco proveitoso. Que a biblioteca virtual seria a melhor opção para facilitar o acesso e diminuir os custos.

De fato as instituições mantêm bases de dados e bibliotecas virtuais, contudo tanto os Referenciais de Qualidade quanto os instrumentos de avaliação para credenciamento, exigem a existência da bibliografia básica dos cursos disponível fisicamente nos polos. Vimos também anteriormente que os recursos de informática disponíveis não atendem satisfatoriamente as demandas dos alunos, então se a biblioteca for virtual os alunos continuarão com pouca disponibilidade de material.

Um dos coordenadores relatou que, no polo que ele coordena:

O maior problema ainda é o acervo local, embora o polo faça aquisições, não são suficientes para a procura, tendo em vista que muitos alunos estão em momento de realização de TCC, seja da graduação ou pós. (Relato 39)

Como a responsabilidade contratual pela constituição do acervo é da instituição credenciada, os coordenadores se manifestam no sentido de cobrar o cumprimento dessa responsabilidade da instituição e não dos gestores dos polos. Um deles escreveu:

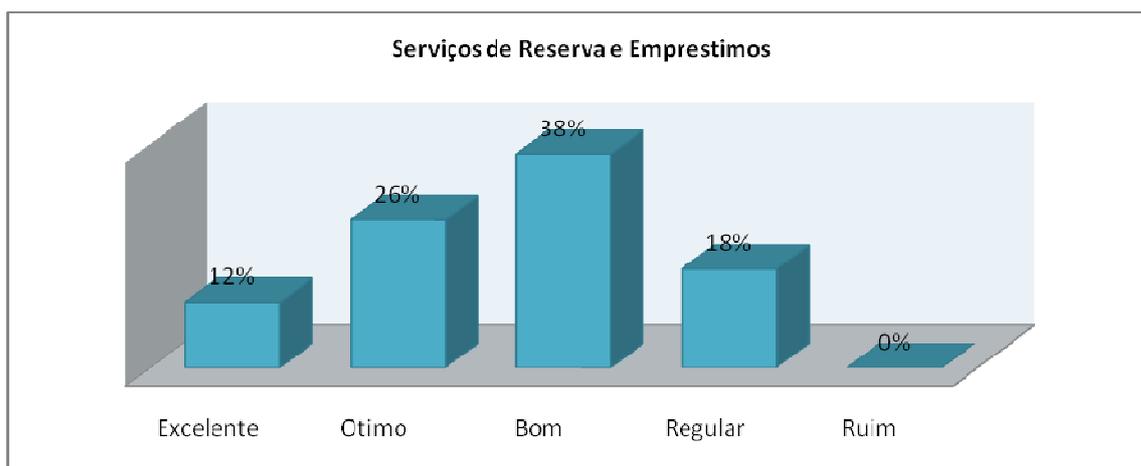
A instituição deveria enviar mais títulos para o acervo bibliográfico do polo. (Relato 40).

Não só o número de títulos, mas também o número de exemplares é tido como um ponto crítico das bibliotecas dos polos, conforme escreve um dos coordenadores participantes da pesquisa:

Quanto à biblioteca, para alguns títulos temos diversas obras para empréstimos, enquanto outros títulos [...] não existem no polo. (Relato 41)

Com o auxílio de um *soft were* de gestão de biblioteca, os livros existentes são catalogados e tombados no patrimônio das instituições. Isso possibilita o funcionamento dos serviços de reserva e empréstimo, conforme mostram os dados do gráfico abaixo:

Gráfico 42 – Serviços de reserva e empréstimo



Os alunos têm acesso aos serviços de biblioteca nos polos, mas não existem dados sobre o índice de utilização. Para levantar informações sobre esse assunto, selecionei 10 títulos aleatoriamente e observei no sistema de empréstimo com ajuda dos funcionários das bibliotecas, o número de vezes que os livros foram emprestados. Verifiquei que 70% deles nunca foram emprestados pelos alunos. Isso indica que é baixo o volume de utilização das bibliotecas. Levantei três hipóteses para explicar esse fato. Primeira, os alunos têm acesso aos materiais bibliográficos dos cursos em outras fontes. Pesquisam na biblioteca virtual e por isso pouco frequentam a biblioteca física. Descartei essa hipótese ao pesquisar o acervo da biblioteca virtual e descobrir que os livros indicados na bibliografia dos projetos não estavam disponíveis virtualmente.

A segunda, eles recebem os materiais didáticos de cada uma das disciplinas dos cursos e limitam-se ao estudo destes materiais que estariam tão completos a ponto de satisfazer todas as suas necessidades, dispensando pesquisas e estudos em materiais complementares.

Essa hipótese só pôde ser descartada parcialmente, pois combinada com a terceira explica o porquê do baixo índice de frequência dos estudantes às bibliotecas físicas. A terceira hipótese retoma a análise da dimensão Avaliação. Nela observamos que existem fragilidades nos quesitos sigilo e segurança nas avaliações de aprendizagem e que os alunos conseguem trocar informações no momento de realização das provas. Observamos também que as questões de provas são elaboradas com base nos materiais didáticos disponibilizados. Então fica fácil para os alunos perceberem que estudando somente os materiais didáticos, é possível tirar boas notas nas avaliações, ainda mais que, em alguns casos, conseguem trocar informações com os colegas durante a realização das provas, pesquisar as respostas na internet, ou mesmo levar as respostas prontas que recebem previamente de outros colegas.

6.7 GAA - GESTÃO ACADÊMICO-ADMINISTRATIVA

Essa dimensão foi analisada com base nas seguintes proposições:

GAA1 - É de fundamental importância que o estudante de um curso a distancia tenha as mesmas condições e suporte que o aluno do curso presencial.

GAA2 - O sistema acadêmico deve oferecer aos estudantes geograficamente distantes o acesso aos mesmos serviços disponíveis para os estudantes do ensino presencial.

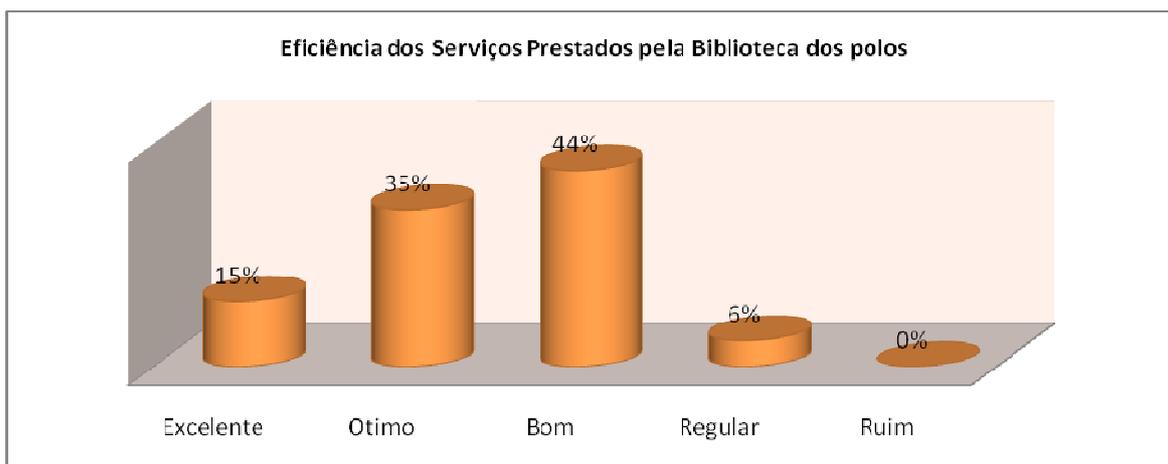
Procurei levantar dados que pudessem dar subsídio para discutir os mecanismos e processos de gestão acadêmico-administrativa dos sistemas de Educação a Distância. Visto que “por envolver um conjunto de processos integrados, a gestão de sistemas de Educação a Distância em nível superior é complexa” (Brasil, Referenciais de Qualidade, p. 29, 2007).

6.7.1 Serviços prestados pelas secretarias e bibliotecas dos polos

Uma das questões referia-se a percepção dos coordenadores sobre a eficiência dos serviços prestados pelas bibliotecas dos polos. Entendo por eficiência nesse contexto, o oferecimento contínuo dos serviços de reserva e empréstimos dos livros constantes do acervo.

Ressalvado os comentários anteriores sobre a presença dos alunos na biblioteca e a reduzida disponibilização de acervo, os dados mostraram que a percepção dos coordenadores está dividida no que se refere aos serviços prestados pelas bibliotecas. Vejamos:

Gráfico 43 – Eficiência dos serviços prestados pela biblioteca dos polos

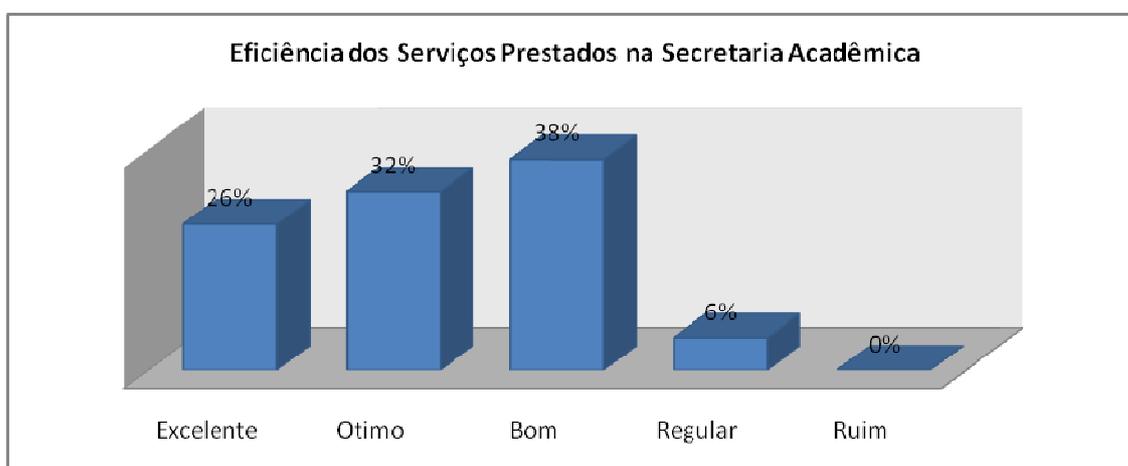


Da mesma forma, procurei levantar dados sobre os serviços prestados pelas secretarias dos polos e observei que estes serviços estão organizados de forma a dividir as responsabilidades entre os polos e sede das instituições. Encontramos nos Referenciais de Qualidade a orientação para que as instituições organizem “um sistema de gestão dos atos acadêmicos tais como: inscrição, trancamento de disciplina e matrículas” (Brasil, Referenciais de Qualidade, p.29, 2007) para oferecer aos alunos a distancia as mesmas condições que oferecem aos alunos dos cursos presenciais.

Os polos recebem dos alunos os documentos necessários para as matrículas, fazem uma inserção preliminar dos dados básicos nos sistemas de gestão acadêmica e enviam os documentos físicos para as secretarias das sedes das instituições que, após uma verificação completa, confirmam os dados básicos cadastrados e finalizam as matrículas e arquivam os documentos na forma física e digital. Todo o controle de arquivo ou expedição de documentos, incluindo, declaração de matrículas, certificados e diplomas, é feito pela secretaria da sede. Aos polos cabe o atendimento das demandas diárias dos alunos e o encaminhamento para a secretaria da sede das instituições.

O gráfico abaixo mostra o nível de satisfação dos coordenadores com a eficiência dos serviços das secretarias dos polos, novamente entendendo o conceito de eficiência, nesse contexto, restritamente ao que cabe as secretarias dos polos, ou seja, recebimento e encaminhamento das demandas dos alunos à secretaria da sede das instituições.

Gráfico 44 – Eficiência dos serviços da secretaria dos polos



6.7.2 Diálogo dos coordenadores de polos com os dirigentes das instituições e o sistema de gestão acadêmica

Observamos anteriormente, quando analisamos a dimensão Sistemas de Comunicação, que existem fragilidades no processo de interação entre alunos, professores, tutores e coordenadores. Agora procuramos identificar como os coordenadores dos polos percebem o diálogo entre eles e a diretoria das Instituições.

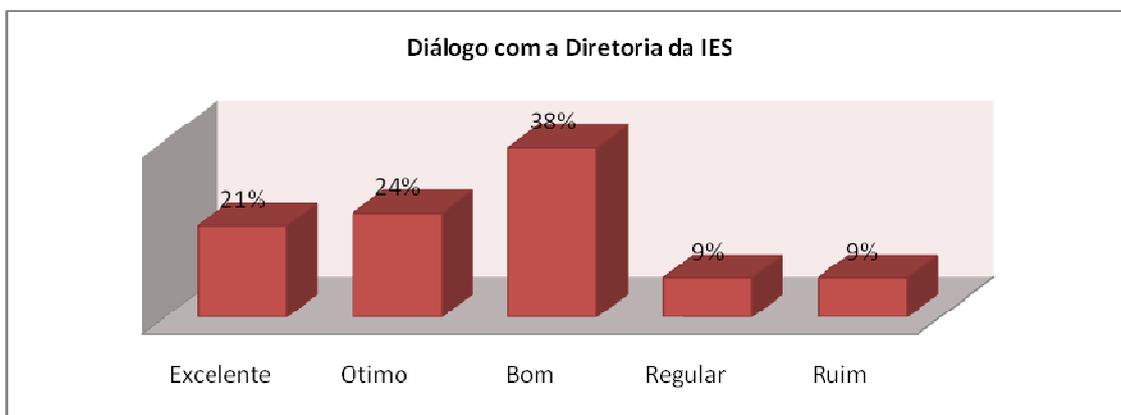
Por estarem fisicamente distantes, os coordenadores nem sempre têm oportunidade de conhecer os responsáveis pela direção das Instituições. Os dados revelaram que existem setores nas instituições que trabalham diretamente com os coordenadores de polos e que, estes, além de não conhecerem pessoalmente a sede das instituições⁴² relataram ter dificuldade de contato até mesmo com os gestores dos polos, que deveriam estar fisicamente no mesmo local de trabalho deles:

Já passamos vários anos sem ver o rosto do gestor, inclusive nos dias de vestibular. (Relato 42)

Os dados coletados mostraram que existe um distanciamento da diretoria das instituições com os coordenadores dos polos. Vejamos:

⁴² Vimos na análise da dimensão – Equipe Multidisciplinar, item respaldo das IES ao trabalho dos coordenadores, que 23% deles não conhecem a sede das instituições nas quais trabalham.

Gráfico 45 – Diálogo dos coordenadores com a Diretoria da Instituição



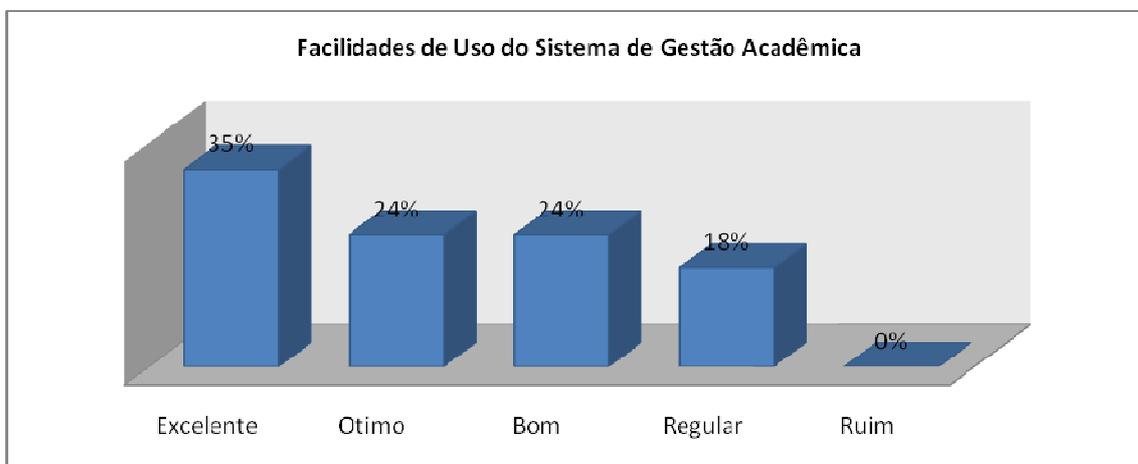
As instituições mantêm a administração das redes de polos distanciada do contexto da prática diária dos coordenadores. Os contatos entre polos e instituições são feitos rotineiramente pelo telefone ou email e esporadicamente, quanto surgem situações que fogem a rotina normal de trabalho, são enviados funcionários da sede para saber o que se passa no determinado polo. Periodicamente as instituições recebem visitas dos seus representantes, os gestores dos polos, que são chamados para falar sobre os negócios ou dar explicações quando os números de alunos estão aquém do esperado.

Os Referenciais de Qualidade estabelecem como diretriz que as instituições construam sistema “que permita ao professor autonomia para a elaboração, inserção e gerenciamento de seu conteúdo e que isso possa ser feito de maneira amigável e rápida, com liberdade e flexibilidade” (BRASIL, Referenciais de Qualidade, p. 30, 2007).

Com base nisso, procurei levantar informações sobre o que pensam os coordenadores dos polos sobre a facilidade de acesso e de uso dos sistemas de gestão acadêmica das instituições, mantendo sempre coerência com o que afirma Bates (2001, p.15) “o acesso e a disponibilidade de equipamentos podem ser os fatores discriminadores mais poderosos para Julgar a conveniência de uma tecnologia específica para os alunos distantes”.

Vejamos os resultados no gráfico abaixo:

Gráfico 46 – Facilidade de uso dos Sistemas Gestão Acadêmica



Os dados mostram um equilíbrio de percepções, com 18% dos coordenadores considerando regular e 24% considerando boa ou ótima a facilidade de uso dos sistemas de gestão e 35% considerando excelente. No exercício das atividades de coordenação dos polos, a utilização do sistema de gestão acadêmica é fundamental, o contato diário dos coordenadores com a sede da instituição não se dá fisicamente, mas sim via ferramentas de comunicação que devem garantir registro e controle das informações.

Esse distanciamento físico influencia o funcionamento dos polos, provocado a falta de padrão de trabalho e dificultando o controle das instituições sobre as atividades realizadas nos polos. Dessa forma, nem sempre os projetos dos cursos são implementados nos termos em que foram autorizados pelo Ministério da Educação, pois quando as normas não são cumpridas pelos polos, as instituições demoram a tomar conhecimento e em muitos casos nem ficam sabendo.

Exemplo disso são as normas institucionais previstas para a aplicação de provas. Nos murais dos polos de uma das instituições estava afixada uma resolução que estabelece os procedimentos para aplicação de provas. Dentre as regras estabelecidas estava a exigência de que as provas fossem respondidas pelos alunos de forma individual em sem consultas aos materiais didáticos. Presenciei, nos mesmos polos, situações nas quais os alunos respondiam as provas em grupo e com consultas, sem que nem eles nem os tutores se dessem

conta dessas regras. Todos os cadernos dessas provas foram enviados para a correção na sede da instituição, foram corrigidos e as notas lançadas nos respectivos históricos dos alunos.

Além disso, existe, segundo Moran (2011, p. 73) as instituições, que no momento do pedido de autorização dos cursos, “apresentam projetos bem elaborados e depois os alteram na prática, às vezes um pouco pelo ritmo, pela demanda, de modo que dois ou três anos depois eles estão desfigurados. Isso é preocupante”.

Nas reuniões que participei na então SEED no período de 2008 a 2010 e nas discussões que tive com responsáveis pelas avaliações de supervisão que culminaram com as assinaturas de Temos de Saneamentos de Deficiências, a maior preocupação do Ministério da Educação, naquele momento, era fazer com que as instituições implementassem os projetos efetivamente aprovados e que os polos refletissem o DNA⁴³ das instituições credenciadas.

Neste sentido, Moran (2011, p. 74) afirma que “em nome da autonomia universitária, algumas universidades banalizam o ensino, o atendimento ao aluno, a capacitação dos professores e tutores. Há muito discurso pedagógico que oculta os interesses claramente comerciais”.

Os instrumentos de avaliação para credenciamento e as políticas regulamentadoras do campo vêm sendo aperfeiçoados nestes aspectos. Mesmo assim, os dados coletados na pesquisa de campo demonstram que essa dimensão é parcialmente atendida e constitui um desafio a ser superado.

6.8 SF - SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

A análise da dimensão sustentabilidade financeira teve como fundamento a seguinte proposição:

⁴³ Termo usado pelo Presidente das comissões que supervisionaram o cumprimento dos TSDs em reunião numa das instituições supervisionadas.

SF1 - Um projeto de curso a distancia, acompanhado e avaliado permanentemente, faz com que o curso esteja sempre em processo de aperfeiçoamento, o que mantém constante o elevado volume de investimentos.

Um dos pontos mais sensíveis dos sistemas de Educação a Distância é a sustentabilidade financeira dos polos e das próprias Instituições⁴⁴. Durante a pesquisa levantei dados sobre os investimentos na implantação e manutenção dos polos e, no momento da análise, percebi a necessidade aprofundar o conhecimento dos contratos de parcerias firmados entre as instituições e os seus representantes para entender em detalhes a divisão de responsabilidades. Os contratos são documentos particulares, mas de domínio público no âmbito dos polos. Por isso, um dos polos pesquisados disponibilizou uma cópia para estudo.

6.8.1 Responsabilidade pela implantação e manutenção dos polos

Os investimentos na implantação dos polos são de responsabilidade dos representantes locais, ou seja, os donos dos polos. Isso é o que está determinado nos contratos de parcerias firmados entre eles e as Instituições credenciadas. Os contratos também definem como remuneração dos polos o repasse pelas instituições credenciadas de 30% dos valores arrecadados com as mensalidades pagas pelos alunos, conforme vimos anteriormente. Verifiquei que os representantes das instituições, ou seja, os gestores dos polos são responsáveis, também, por:

- Administrar o polo que está sob sua responsabilidade;
- Disponibilizar a infraestrutura e equipamentos;
- Contratar a equipe multidisciplinar conforme as exigências do Ministério da Educação;

⁴⁴ Ver também:

LAI Kwok-Wing & PRATT, Keryn. State of the art and Trends in Distance, Flexible, and Open Learning: a Review of the Literature. Dunedin: University of Otago Press, 2003.

J. Daniel. Mega-universities and knowledge Media: Strategies for Higher Education (Londres: Kogan Page, 1998).

- Recolher os encargos trabalhistas e previdenciários referentes aos componentes da equipe multidisciplinar;
- Investir 2% da arrecadação do polo em divulgação.

O montante final que cada polo recebe é diretamente proporcional ao número de alunos matriculados. Desse montante os gestores devem retirar o necessário para a manutenção do negócio e o lucro esperado. Quando os valores estão aquém do esperado, os investimentos em melhoria ou mesmo na manutenção dos polos ficam comprometidos, afetando diretamente o trabalho dos coordenadores e o atendimento às demandas dos alunos.

6.8.2 Investimentos na implantação e manutenção dos polos

Os relatos coletados durante a pesquisa nos ajudam a entender melhor como os coordenadores percebem os investimentos financeiros nos polos. Vejamos:

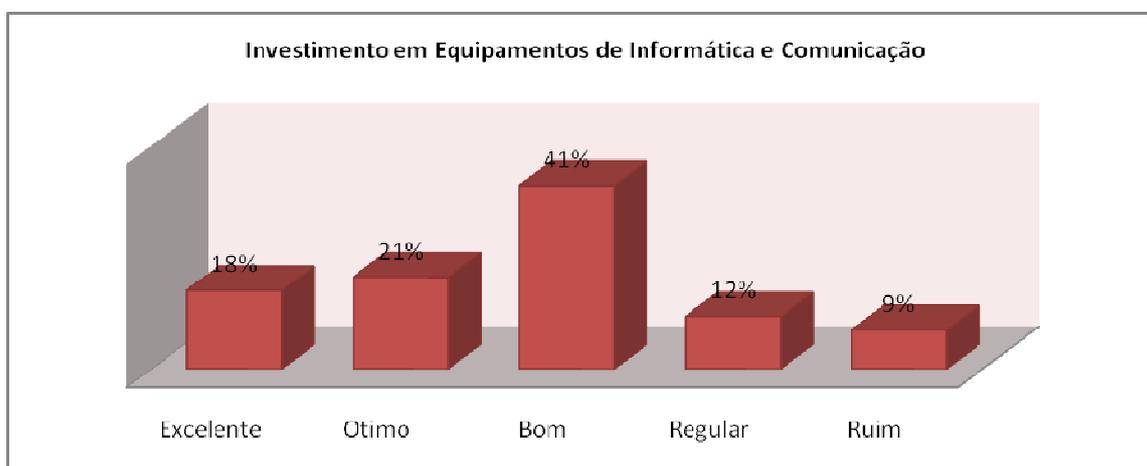
[...] O que temos hoje, não atende adequadamente ao número de alunos do Polo, referente aos equipamentos, equipe multidisciplinar, espaço físico e mobiliário. Faltam investimentos nesses aspectos por parte do gestor do Polo [...] (Relato 43).

Conversando com os gestores identifiquei alguns fatores que explicam esse fato: a) a porcentagem recebida pelos polos é muito baixa para fazer frente aos custos com a manutenção e aos investimentos necessários para o funcionamento adequado. A porcentagem de 30% sobre os valores arrecadados é desproporcional ao tamanho das responsabilidades assumidas e a inadimplência reduz ainda mais a receita; b) o gestor tem mais de um negócio e o polo não é o principal. Isso faz com que sua atenção se volte aos negócios mais lucrativos deixando o polo para segundo plano; c), os gestores retiram o sustento de sua família das receitas dos polos e com isso não investem o necessário para a sua manutenção. Como consequência, os coordenadores relataram que:

Quando entrei no universo do ensino a distância, entrei num campo desconhecido e desafiador. Assumi um polo repleto de problemas, um cenário caótico e que em nada refletia a excelente estrutura que acabara de conhecer no período de minha capacitação na sede (Relato 44).

Conseqüentemente, o investimento em equipamentos de informática para uso dos alunos fica comprometido. O gráfico abaixo demonstra como está a percepção dos coordenadores sobre este quesito. Vejamos:

Gráfico 47 – Investimento em equipamentos de informática e comunicação



Segundo Moraes (2010, p.75) os “especialistas acreditam que os custos envolvidos em EaD podem ser agrupados em três itens básicos:

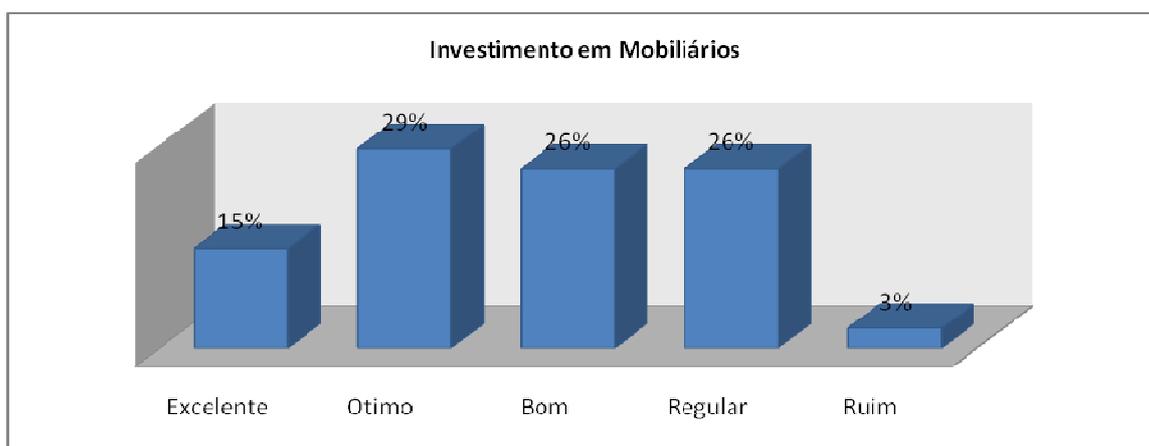
- Custos com o desenvolvimento e implantação, incluindo aqueles que dizem respeito à elaboração e à produção de materiais para os cursos;
- Custos de operação e manutenção, incluindo aqueles relativos à provisão de pessoal, à aquisição de equipamentos e de serviços para suporte, administração, etc.;
- Custos de infraestrutura, incluindo os dispositivos de rede que podem ser acessados tanto de fora do campus quanto no ambiente em que ocorreria a chamada aprendizagem aberta ou flexível (*blackboard, Moodle, teleduc, etc.*)”⁴⁵

⁴⁵ Para aprofundamento do estudo sobre custos da educação a distância ler:

As instituições credenciadas repassam parte destes custos para os polos, sobretudo os relacionados à provisão de pessoal e aquisição de equipamentos, inclusive mobiliário.

Os dados levantados sobre os investimentos em mobiliários indicam que falta investimento também neste quesito. Vejamos:

Gráfico 48 – Investimentos em mobiliário



A pesquisa revelou que o atendimento da dimensão – sustentabilidade financeira – é parcial e tem sido um dos maiores desafios para os sistemas de Educação a Distância. Os projetos dos cursos exigem investimentos permanentes que somente serão compensados com grandes números de matrículas. Por outro lado, a falta de investimentos na infraestrutura física e tecnológica, ou em recursos humanos, compromete o oferecimento dos cursos e aprendizagem dos alunos.

Reginaldo C. Moraes. Educação a Distância e ensino superior: introdução didática a um tema polêmico. São Paulo, editora SENAC, 2010.

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. Educação a Distância: uma visão integrada. São Paulo, Cengage Learning, 2008.

6.9 BALANÇO DA ANÁLISE DOS DADOS

Às discussões deste capítulo, acrescento algumas considerações, distribuídas por categoria, a título balanço da análise apresentada.

Categoria de análise: concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem

A Educação Superior a Distância está concentrada em cursos de graduação, ou seja, bacharelados, licenciaturas e tecnológicos e em cursos de especialização *lato sensu*. A consolidação destes cursos servirá de referência para iniciativas de pós-graduação *stricto sensu* ainda inexistentes nas instituições do setor privado. Fazem parte das discussões políticas para serem implementadas em caráter experimental nas instituições do setor público. Contudo, essa consolidação será efetivada a partir do aperfeiçoamento das políticas regulamentadora do Ministério da Educação. Existe um sólido sistema de avaliação do ensino superior definido e estruturado a partir da lei dos SINAES, porém os curtos limites da capacidade operacional do Ministério da Educação e de seus órgãos comprometem a execução dos trabalhos avaliativos. Os atos regulatórios são extremamente morosos e burocráticos, sem prazos definidos para serem concluídos pelos órgãos do MEC.

Uma das instituições apresentou documentos que comprovam que após 6 anos de tramitação, o processo de reconhecimento de um de seus cursos ainda encontra-se na fase intermediária, muito distante da conclusão. Os diplomas dos alunos são emitidos com respaldo no Art. 63 da Portaria nº40/2007, que autoriza a emissão dos diplomas quando os pedidos de reconhecimento de cursos forem feitos dentro dos prazos pelas instituições e o MEC não tenha concluído o processo até a formatura da primeira turma.

Outro exemplo é um processo de credenciamento de uma das instituições, que depois de 30 meses de tramitação chegou ao Conselho Nacional Educação (CNE) para ser aprovado, depois de mais 5 meses esperando na fila, entrou na pauta e foi aprovado por unanimidade pelos conselheiros, mas ainda ficou parado

mais 100 dias exatos para ser inserido no sistema e_mec e encaminhado para assinatura do Ministro.

Existe ainda tratamento diferenciado atribuído aos mantenedores de instituições que possuem influência política. A título de exemplo posso citar o processo de agendamento de reuniões com a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES. As instituições que precisarem agendar reunião para tratar de seus atos regulatórios são orientadas a enviar um email para o endereço indicado no site e aguardar o retorno.

O tempo mínimo de espera é de três meses, conforme informações fornecidas pela própria Secretaria. Porém, quando uma instituição possui ligações políticas com deputados, senadores ou ministros, por exemplos e estes interferem diretamente ou por meios de seus assessores, as reuniões com os representantes das instituições, são agendadas rapidamente, em alguns casos no prazo de 24 horas. Durante as visitas *in loco* que fiz às instituições representando o MEC como Avaliador Institucional, ouvi tantas vezes essas reclamações que tive o cuidado de pesquisar o assunto. Tomei conhecimento de duas reuniões agendadas em menos de 24 horas, por assessores ou chefes de gabinetes de deputados e ministros, a pedido das instituições. Esses exemplos demonstram que o país ainda não superou sua história de favoritismo e uso da influência política em benefício de poucos, conforme escreveu o ex-ministro Paulo Renato de Souza no seu livro *a Revolução Gerenciada: educação no Brasil 1995 – 2002*, diz ele:

Durante a maior parte da história, o Ministério da Educação ocupou uma posição secundária no espectro político-administrativo federal. Com exceção do período Vargas e de um período do governo militar, até 1995 o país teve 46 Ministros da Educação em 45 anos de história. Muitas vezes o ministério foi usado como moeda de troca no jogo político. Era comum o loteamento interno do ministério entre pessoas de partidos diferentes do partido do ministro (SOUZA, 2005, p. 31).

Enquanto estes desafios não forem superados, os processos regulatórios não tiverem prazos estabelecidos para as instituições e para os órgãos do Ministério da Educação, o tratamento atribuído não for isonômico e independente das influencias políticas, as instituições tendem a implementar parcialmente as

políticas formuladas para o campo. E ainda usar como justificativa que o Estado, representado por seus órgãos, no caso o Ministério da Educação, também não cumpre integralmente sua responsabilidade.

Categoria de análise: sistemas de comunicação

Na análise da categoria Sistemas de Comunicação, identifiquei dois grandes desafios que precisam ser superados pelas instituições. O primeiro diz respeito à melhoria dos processos de interação e acompanhamento dos alunos, o segundo, de caráter mais filosófico, procura demonstrar que a Educação a Distância não pode correr o risco de ser reduzida às tecnologias educacionais.

Ouvi dos coordenadores e também dos tutores dos polos durante a realização da pesquisa que precisam de ferramentas para acompanhar os alunos que vão aos polos somente nas datas e horários previstos para a realização das avaliações presenciais. A falta de ferramentas tecnológicas capazes de aproximar os tutores e coordenadores dos alunos provoca um distanciamento e um isolamento dos estudantes, de forma que torna o processo de aprendizagem à distância ainda mais solitário do que naturalmente é por natureza. Além de provocar aumento na evasão, provoca a falta de efetivo acompanhamento da aprendizagem dos alunos pelas instituições.

Somente as notas nos processos de avaliação suficientes para serem aprovados nas disciplinas, não garantem o aprendizado. Portanto, um dos desafios das instituições credenciadas é a promoção de melhorias nos mecanismos de interação previstos nos Referenciais de Qualidade.

Mas isso não significa descuidar dos fundamentos teóricos e epistemológicos do processo educativo. Na elaboração dos projetos dos cursos as instituições podem fundamentar o uso das tecnologias e das metodologias nas proposições da psicologia, sociologia e da filosofia da educação. A simples aplicação das modernas tecnologias no processo de ensino aprendizagem provoca a mecanização do ensino, distanciando-o de seus objetivos, princípios e

finalidades, tornando a educação uma prática fechada em si mesma, incompleta e desvinculada da realidade social.

Categoria de análise: material didático

Na categoria de análise material didático, os dados demonstraram a existência de elementos de criatividade, que consideram um aluno adulto com experiências de vida, turmas heterogêneas e utilização de recursos didáticos variados. No entanto, as instituições atendem parcialmente esta dimensão, considerando que ainda não superaram o desafio de utilizar as diferentes mídias de forma integrada, como facilitadoras da comunicação e da aprendizagem.

Os professores responsáveis pela produção dos materiais didáticos, também precisam preparar-se para realizar um trabalho diferenciado, produzindo textos que cada vez mais dialoguem com os estudantes, que sejam facilmente compreendidos e assimilados, de forma a estimular o estudo individual e facilitar os processos de interação entre o aluno, os conteúdos e os tutores.

Categoria de análise: avaliação

Percebi na análise dos dados dessa categoria que um dos maiores desafios para a Educação Distância está na criação de mecanismos de acompanhamento individualizado da aprendizagem dos alunos, garantindo o sigilo e a segurança do processo de avaliação de aprendizagem.

As avaliações institucionais, vistas como um processo contínuo, cujos resultados expõem as fragilidades das instituições de forma transparente, podem ser melhor utilizadas para o aprimoramento dos sistemas de Educação a Distância. Contudo, é necessário fazer um trabalho de conscientização dos estudantes demonstrando os benefícios que ela oferece para o aperfeiçoamento dos cursos.

Categoria de análise: equipe multidisciplinar

A análise dos dados dessa categoria demonstrou que um dos grandes desafios dos sistemas de Educação a Distância é a organização das equipes multidisciplinares dos polos. Existe uma indefinição a cerca do papel dos tutores que em alguns momentos são vistos como professores, em outros como auxiliares de ensino, ou ainda, como orientadores acadêmicos.

A política pública precisa enfrentar a discussão relacionada aos contratos de parcerias das instituições como os gestores dos polos. Da forma como estão organizadas, implicam em terceirização de parte das funções delegadas a elas pelo poder público no ato de credenciamento. Esse quesito tem escapado aos instrumentos de avaliação.

Apesar de ser uma prática comum das instituições credenciadas a criação de redes de polo por meio de representantes, conhecidos como donos ou gestores de polos, não há previsão legal para esse tipo de parceria e nem regulamentação que estabeleça diretrizes para sua implementação.

Assim, a regulamentação das redes construídas com fundamentos em contratos de parcerias entre as instituições credenciadas e os gestores dos polos, tornou-se um desafio normativo a ser vencido pelas políticas públicas regulamentadoras. Desafio que precisa ser enfrentado com sabedoria e serenidade, visto que com essa prática as instituições têm implantado polos em pequenas cidades e proporcionado aos moradores do interior do país, acesso aos cursos de graduação e especialização *lato sensu*. Existem, inclusive, polos implantados dentro das aldeias indígenas como, por exemplo, nas reservas indígenas de Boqueirão; Jaguarão e Raposa Terra do Sol, no estado de Roraima, que tive oportunidade de conhecer pessoalmente durante a pesquisa.

Categoria de análise: infraestrutura de apoio

O processo de credenciamento das instituições para oferta de Educação a Distância, como vimos no capítulo que expõem a metodologia da pesquisa, se dá em momento distinto do credenciamento para oferta de cursos presenciais. Esse fato reforça, no interior das instituições, a separação entre Educação a Distância e Presencial, criando isolamento das iniciativas de cada uma das modalidades.

Precisam ser discutidas as implicações e os benefícios da existência de dois atos regulatórios distintos para credenciamento institucional. Unificá-los num único ato é o mais adequado, de forma que todas as instituições, uma vez credenciada, possam ofertar as duas modalidades educativas.

A infraestrutura física e tecnológica existente nos polos é deficitária e o modelo utilizado pelas instituições para estruturação das redes, obscurece as deficiências e dificulta a efetivação de melhorias.

Categoria de análise: gestão acadêmico-administrativa

Os sistemas de Educação a Distância, constituídos geograficamente com abrangência nacional, independente do modelo pedagógico que adotem, enfrentam o desafio de fazer com que os polos, geograficamente distantes e administrados por representantes locais, reproduzam a proposta do curso originalmente autorizada. Ciente dessa necessidade, a Secretaria de Educação a Distância, (SEED/MEC), criou em 2008, os cargos de coordenadores de polos. Com isso, houve melhorias, porém o controle das atividades realizadas pelos polos ainda é precário e sua melhoria passa pelo estabelecimento de diretrizes que regulamentem a constituição das parcerias para a criação das redes de polos.

Portanto, a melhoria da infraestrutura passa pelo estabelecimento de diretrizes que definam as regras das parcerias para a implantação de polos de apoio presencial. Esse parece ser o caminho para proporcionar aos alunos distantes o mesmo tratamento que recebem os alunos da sede das instituições. Diretrizes que regulamentem esse quesito, farão com que as instituições tenham maior controle sobre as atividades realizadas nos polos e que os projetos dos cursos implementados pelos coordenadores representem efetivamente os projetos de cursos autorizados pelo Ministério da Educação.

Categoria de análise: sustentabilidade financeira

O crescimento da Educação a Distância está sustentado em redes que congregam grandes polos com muitos alunos matriculados e pequenos polos, sem

condições financeiras para investimento em infraestrutura física e tecnológica. Existe uma concentração de recursos arrecadados com as mensalidades nas instituições credenciadas que ficam com 70% do faturamento, enquanto os polos ficam com 30%. Até mesmo os grandes polos alegam dificuldades financeiras para manter e melhorar as condições estruturais. Em muitos casos, os alunos acabam sendo penalizados, vistos que não recebem o atendimento adequado.

Os dados coletados, as observações e a experiência prática de mais de 10 anos de atividade profissional, me possibilitaram observar a existência de um distanciamento entre formuladores e implementadores das políticas, o que me levou a desconfiar e agora confirmar que as políticas formuladas para o campo da Educação a Distância são implementadas parcialmente pelas instituições que procuram estratégias conciliadoras entre o atendimento do que dispõem as políticas regulamentadoras e seus interesses na redução dos custos e aumento dos lucros.

Mesmo assim tem sido possível às instituições continuarem ofertando os cursos, posto que os processos avaliativos para autorização e reconhecimento dos cursos; credenciamento e credenciamento das instituições e dos polos estão organizados de forma a atribuir notas que variam numa escala de 1 a 5 para os indicadores avaliados. As instituições que recebem nota igual ou superior a 3 são consideradas aptas para oferta dos cursos.

Os desafios para consolidação do campo da Educação a Distância, precisam ser debatidos pelos formuladores e implementadores das políticas públicas e devem ser vistos como estímulo a busca de aperfeiçoamento dos modelos existentes e de abertura de novos caminhos, bem como, superação das rotinas já consolidadas no ensino presencial.

Exigem, no entanto, criatividade, maturidade e integração entre os responsáveis pela formulação e pela implementação. Vencer os desafios significa trabalhar para, além de criar políticas regulamentadoras, criar também as condições para que elas de fato sejam implementadas em sua totalidade e assim promovam o aperfeiçoamento permanente da Educação a Distância que está em fase de constituição na Educação Superior brasileira.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou inicialmente demonstrar as fases do modelo de expansão adotado pelas políticas públicas que regulamentam a Educação a Distância, descrevendo o movimento histórico de estruturação que ocorreu no período de 1996 a 2010. Apresentou os desafios e dilemas enfrentados pela modalidade, que de desprovida da atenção do poder público e desconhecida do setor privado de ensino superior, em pouco mais de uma década, tornou-se responsável por aproximadamente 20% das matrículas dos cursos de graduação. Passou a ser impulsionadora das grandes aquisições, fusões e incorporações, que movimentam cifras bilionárias no setor educacional, atraindo a atenção do capital nacional e internacional.

Minha hipótese inicial serviu para verificar que a desregulamentação que existia no final da década de 1990, evoluiu para um sistema de avaliação e supervisão, que mesmo moroso, tem sido eficiente no estabelecimento de padrões e regras para o funcionamento das instituições. A falta de atenção do poder público evoluiu para um cenário no qual não é mais possível falar de ausência ou omissão do Estado, tanto na regulamentação quanto no oferecimento efetivo de cursos.

A Educação a Distância Pública, oferecida pelo Sistema UAB a partir de 2006, representou o início de uma mudança de postura do setor público educacional sobre a modalidade. Em 2009 a UAB atingiu a marca de 140 mil vagas oferecidas e preenchidas. Contava, com 94 instituições públicas, cada vez mais integradas, oferecendo 74 cursos de graduação e 92 cursos de especialização *lato senso*. Mesmo assim, o papel do Estado é fundamentalmente regulador, pois, o setor privado que não a conhecia, passou a ser responsável por

aproximadamente 85% das 930,179 matrículas em cursos de graduação efetivadas até 2010.

Mais do que verificar a existência de divergências entre as políticas formuladas e as políticas implementadas ou indicar pontos frágeis, obscuros ou omissões na formulação e na implementação das políticas, teve a pesquisa, a função de demonstrar que a Educação a Distância mesmo tendo grandes desafios para superar, vem se consolidando e desempenha de fato um papel relevante na democratização e na interiorização do ensino superior em todo o território brasileiro.

Logicamente existe um distanciamento entre a política formulada e a política implementada, como também existe nas demais esferas da sociedade. Contudo, a intenção da pesquisa extrapola essas percepções aparentes e as usa como estratégia analítica para entender a posição das instituições credenciadas frente às limitações impostas pelas determinações das políticas regulamentadoras. Procurou demonstrar até que ponto elas se esforçam para atender aos dispositivos legais ou resistem ao processo de formulação e a consequente implementação de políticas que, ao mesmo tempo em que organizam o campo e desenham um modelo de expansão oficialmente constituído, limitam os espaços de atuação das instituições e encarecem os serviços prestados por elas.

Os resultados da pesquisa confirmam que o campo da Educação a Superior a Distância está se consolidando na realidade educacional brasileira e que passa por um processo de amadurecimento que exige a superação de desafios micro, aqueles presentes na esfera de atuação das instituições, como por exemplo, a capacitação de pessoal e melhora na infraestrutura dos polos e aqueles de ordem macro, que dependem da conjuntura política do país e das estratégias da política educacional para tornar mais claro o papel desempenhado por ela no ensino superior.

Falta coerência entre a política formulada e a política implementada e existe também resistência das instituições que procuram se beneficiar de omissões ou de obscuridades da lei. O que implica em deficiência no atendimento dos alunos.

Com esse comportamento as próprias instituições credenciadas acabam por oferecer argumentos aos críticos e opositores, que apontam as fragilidades e pedem políticas mais severas, que proporcionem maiores garantias da qualidade dos cursos ofertados. Um exemplo é encontrado em Dourado (2004, p. 907), que chama atenção para a necessidade de “se avançar na construção de políticas que se direcionem para a garantia da qualidade do ensino”.

No entanto, a pesquisa demonstrou que existem políticas suficientes e claras para regulamentar o campo. Não se trata, pois de criar novas diretrizes e regras que podem asfixiar a criatividade e inibir o crescimento. O trabalho que precisa ser feito pelo poder público é de orientação, acompanhamento e cobrança da implementação efetiva das políticas existentes.

Os comentários dos interlocutores da pesquisa e a literatura deixaram claro que Educação a Distância ainda não superou a sua saga história de ser uma modalidade supletiva para situações emergências. Ainda é vista como uma modalidade de ensino voltada para aqueles que não tiveram acesso ao ensino regular. Contudo, tem exercido um papel instigante de renovação e reformulação das metodologias tradicionais de ensino. Está cada vez mais integrada aos cursos presenciais, o que tem proporcionado ganhos significativos para as duas modalidades. A melhoria do planejamento do trabalho docente; a utilização de materiais didáticos previamente elaborados; a realização de atividades *online nos cursos presenciais*, são alguns exemplos que mostram a integração cada vez maior entre as modalidades. Os cursos presenciais têm aprendido com a Educação a Distância a focar mais a aprendizagem do que o ensino, colocando o aluno como centro do processo educacional, de forma a exigir e ao mesmo tempo promover a autonomia intelectual e a capacidade investigativa dos estudantes.

Não só sob o aspecto das metodologias de ensino a Educação a Distância tem provocado alterações no presencial, mas também no que diz respeito às estratégias de negócios do setor privado educacional. As instituições estão extinguindo cursos presenciais ou substituindo-os por cursos a distância. Com a diminuição da demanda, os cursos presenciais que têm custos mais elevados

estão se tornando financeiramente inviáveis, o que acaba por favorecer a abertura de cursos à distância.

A Educação a Distância cresceu baseada num modelo adaptado à realidade brasileira, que compreende a existência de grandes redes de polos de apoio presencial, a transmissão de aulas via satélite apoiadas nas Plataformas Virtuais de Aprendizagem (AVA).

Assim se constituíram as maiores e mais valiosas instituições privadas de educação do país, formando grupos e corporações, como é o caso união da Anhanguera com a Kroton que se uniram em abril de 2013 e juntas formaram a maior corporação educacional privada do planeta.

Constatei durante a pesquisa que a política pública foi formulada para regulamentar esse modelo descrito, que está mudando rapidamente. Por um lado pressionado pelo aperfeiçoamento dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA) que estão ocupando os espaços até então destinados às transmissões via satélites, por outro, pressionado pela redução dos custos do acesso as tecnologias, o que facilita a aplicação de ferramentas tecnológicas mais avançadas na criação de novos modelos. Portanto, a Educação a Distância no Brasil caminha a passos largos para os cursos online, com maior interatividade e com capacidade de se fazerem presentes em qualquer tempo e lugar onde os alunos estejam. Por outro lado, a política pública continua centrada nos modelos semipresenciais, o que vem provocando um descompasso entre o que está regulamentado e o que é oferecido pelas instituições.

Os cursos a distância são frequentados por alunos de todas as classes sociais, embora exista uma concentração maior de alunos oriundos de famílias de baixa renda. Não existem dados oficiais que demonstrem as melhorias nas condições de vida dos egressos proporcionadas pela formação recebida, mas os indícios não deixam dúvidas de que um percentual significativo deles conquistou melhores salários, cargos e elevação nos planos de carreiras dos seus locais de trabalho depois de formados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. (Org.); RAMOS, M. N. (Org.). **Regime de Colaboração e Associativismo Territorial Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Editora Moderna/Fundação Santillana, 2012. V. 1. 151p.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro/RJ, v. 39, n.2, p. 401-420, 2005.

ALMEIDA, M. E. B. Formando professores para atuar em ambientes virtuais de aprendizagem. In: ALMEIDA, F. J. (Coord.). **Projeto Nave, educação a distância: formação de professores em ambientes virtuais e colaborativos de aprendizagem**. São Paulo: [s. n.], 2001. p. 79-82.

ALVES, J. R. M. A História da EAD no Brasil. In: LITTO, F.M.; FORMIGA, M. **Educação a Distância: O estado da arte**. São Paulo: Person Prentice Hill, 2009.

BAATH, J. Pride and Prejudice Among Distance educators. **ICDE**, Bulletin, v. 5, May, 1984.

BATES, A. W. **Como gestionar el cambio tecnológico: estrategias para los responsables de centros universitarios**. Barcelona: Gedisa, 2001.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a Distância**. 4 ed. São Paulo: Autores Associados, 2006.

BAHADANA, Estrella; VALLE, Lilian. O quem da Educação a distancia. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n 42, set./dez. 2009.

BOURDIEU, Pierre; **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo : Editora UNESP, 1997.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL, **Decreto nº 3.860**, 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.

BRASIL, **Decreto nº 5622**, 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.

BRASIL, **Decreto nº 6.303**, 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL, **Decreto nº 7.480**, 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão.

BRASIL, **Lei nº 10.861** de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

BRASIL, **O Decreto nº 2.494**, 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9.394/96).

BRASIL, **Portaria nº 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. Republicada no Diário Oficial da União em 29 de dezembro de 2010.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/CESUMAR, 2010. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/FACINTER, 2009. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/FAEL, 2008. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/FAPI, 2009. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/FATEC, 2009. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/ULBRA, 2009. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/UNIASSELVI, 2008. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/UNISUL, 2010. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/UNIVALI, 2009. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL, **Termo de Saneamento de Deficiências**, SEED/UNOPAR, 2008. Disponível em <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=1>. Acesso em 03/2011.

BRASIL. **Decreto nº 2.306/97, de 20 de agosto de 1997**. Regulamento o sistema Federal de ensino. Disponível em <http://www.mec.gov.br> Acesso em 07/05/2012

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.

BRASIL, **Decreto nº 5800**, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

BRASIL. **Lei 4.024** de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei No 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Portaria 301** de 07 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.

BRASIL. **Portaria Ministerial n. 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 polos de apoio presencial, para a oferta da modalidade de educação a distância.

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 2**, de 10 de janeiro de 2007. Divulga a normatização do credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD).

BRASIL. **Portaria Ministerial nº 4.361** de 29 de dezembro de 2004. Dispõe sobre processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior (IES).

BRASIL. **Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância**. Versão 2003. Disponível em <http://www.mec.gov.br>.

BRASIL. **Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância**. Versão 2007. Disponível em <http://www.mec.gov.br>.

CAMPION M. **The supposed demise of bureaucracy**: Implications for distance education and open learning - more on the post-Fordist debate. *Distance Education*, 1995.

CAMPION M; RENNER W. **The Supposed Demise of Fordism** - Implications for Distance and Higher Education. *Distance Educatio*, 1992.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 729-748, 2010.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: Ana Beatriz Martins dos Santos; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenoli Miyamoto. (Org.). **Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Teresina/PI e Unijuí/RS: UFPI:UNIJUÍ, 2008, v. , p. 185-222.

COSTA, V. M. F. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2004, v. 1, p. 1-414.

CRESSEY, D. R. **Other People's Money**: A study in the Social Psychology of Embezzlement. Glencoe (Illinois): Free Press, 1953.

CRESWEL, John W. **Projeto de Pesquisa**: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, L.A. **Zigue-Zague no Ministério da Educação**: uma visão da educação superior. Revista Contemporânea de Educação. FE. UFRJ. 2005. Disponível em <http://www.educacao.ufrj.br/revista/indice/numero1/artigos/conjuntura.php>.

DALAROSA, Adair Ângelo. Ciência, pesquisa e metodologia na universidade. In: LOMBARDI, José Claudinei. **Pesquisa em Educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas: autores associados. 1999. p. 95 a 104.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. A indução analítica. In: POUPART, Jean. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2 ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2012. P. 337 – 353.

DOURADO, Luís Fernandes; *et al.* Transformações recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In DOOURADO, Luís Fernandes *et al.*; (Orgs) **Políticas de educação superior**: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2004.

DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira. Sistema educacional no Brasil: articulação e diversidade. In: OLIVEIRA, D.A; DUARTE, A. (Orgs). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte; Fino traço, 2011.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Educação a Distância em organizações públicas**: Mesa-redonda de pesquisa-ação, Brasília, Editora ENAP, 2006.

FARNES N. **Modes of production**: Fordism and distance education. *Open Learnin*, 1993.

FRANÇA. **Lei Francesa de Educação**, julho de 1971.

GOUVEA, G. F. P. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994. v. 1. 318p

HOLMBERG, Borge. **Distance Education**: a survey and bibliography. New York NY, Nichols Publishing Company, 1977.

HOLMBERG, Börje. **Educación a Distância**: situación y perspectivas. Buenos Aires: Editorial Kapelusz, 1985.

KEEGAN, D. J. **On the nature of distance Education**. Hagen Ziff. 1980.

KEEGAN, Desmond. **Fundamentos da Educação a Distância**. 3 ed. London: Routledge, 1996.

LANDIM, Cláudia Maria das Mercês Paes Ferreira. **Educação a Distância**: algumas considerações. Rio de Janeiro, Edição do Autor, 1997.

LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos. (Org.). **Educação a Distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009, v. 1, p. 65-71

MANN, Michael: Las fontes del poder social, I: una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d.C. alianza Editorial: Madrid, 1986.

MANNING, P. K. Analytic Induction. In: MANNING, P. K; SMITH R.B. (Orgs). **A handbook of Social Science Methods**. v. 2, Cambridge: Ballinger, 1982. p. 273 - 302).

MARTINS, Onilza Borges. **Fundamentos da Educação a Distância**. Curitiba : Editora IBPEX, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Instrumento de verificação *in loco* das condições de oferta para autorização cursos.** Disponível em <http://www.mec.gov.br>, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Instrumento de verificação *in loco* das condições de oferta para reconhecimento de cursos.** Disponível em <http://www.mec.gov.br>, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Instrumento de verificação *in loco* das condições de oferta para credenciamento de Instituições.** Disponível em <http://www.mec.gov.br>, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Instrumento de verificação *in loco* das condições de oferta para credenciamento de instituições.** Disponível em <http://www.mec.gov.br>, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Instrumento de verificação *in loco* das condições para credenciamento de polos de apoio presencial.** Disponível em <http://www.mec.gov.br>, 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INEP. **Resumo técnico: censo da educação superior de 2009.** Brasília DF, 2010.

MORAES, Reginaldo C. **Educação a Distância e ensino superior: introdução didática a um tema polêmico.** São Paulo: SENAC, 2010.

MORAES, Reginaldo C. Ensino Superior no Brasil - balanço e perspectivas a partir de 2003. **Educação & Linguagem.** São Bernardo do Campo - SP, v. 1, n.1, p. 68-106, 2005.

MORAES, Reginaldo C; KRAWCZYC, Nora Rut. Estudos comparados, projeto histórico e análise de políticas públicas: entrevista com Hugo Zemelman. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n.82, p. 311-320, 2003.

MORAES, Reginaldo C. Políticas públicas para o ensino superior e a pesquisa: a necessária diversidade institucional. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 1213-1222, 2010.

MORAES, Reginaldo C. Educação Superior norte-americana (I) - a construção do sistema (1800-1980). **Caderno CEDEC**, v. 111, p. 1, 2012.

MORAN COSTAS, José Manuel. **A educação que desejamos: novos desafios e como chegar lá.** Campinas: Papirus, 2009.

MORAN COSTAS, José Manuel. **Modelos e avaliação do ensino superior a distância no Brasil.** ETD : Educação Temática Digital, v. 10, p. 54-70, 2009.

MORAN COSTAS, José Manuel. Questões controversas na legislação atual da educação a distância. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de. (Org.). **Desafios da Educação: contribuições estratégicas para o ensino superior**. Rio de Janeiro: E-papers: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 141-148.

MORAN COSTAS, José Manuel. A educação superior a distância no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa. (Org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília: CAPES-UNESCO, 2002, v, p. 251-274.

MORAN COSTAS, José Manuel. Desafios da educação a distancia no Brasil. In: ARANTES, Valéria Amorim (Org.). **Educação a Distância: pontos e contrapontos**. São Paulo : Summus, 2011.

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. **Educação a Distância: uma visão integrada**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

NEVES, A.; CUNHA FILHO, P. Virtus: uma proposta de comunidades virtuais de estudos. In: NEVES, A.; CUNHA FILHO, P. C. (Org.). **Projeto virtus: educação e interdisciplinaridade no ciberespaço**. Recife: Anhembi Morumbi, 2000. p. 21-32.

NIPPER, S. Third generation distance learning and computer conferencing. In MASON, Robin; KAYE, Anthony (eds.). **MINDWAVE: Communication, Computers and Distance Education**. Oxford: Pergamon Press, p. 63-73, 1998.

NISKIER, Arnaldo. **Educação à distância: a tecnologia da esperança**. 2. ed. São Paulo, Loyola, 2000.

PETERS, Otto. **Didática do ensino a distância: Experiências e estágios da discussão numa visão internacional**. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2001.

PETERS, Otto. Distance Teaching and Industrial Production: A Comparative Interpretation in Outline, in SEWART, D. *et al.* (eds.), **Distance Education: International Perspectives**. Londres/ Nova Iorque: Croomhelm/St. Martin'S, 1983.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PRETI, Oreste. **Educação à distância: sobre discursos e práticas**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2012.

PRETI, Orestes e ARRUDA, Marcília C. C. de. **Licenciatura plena em educação básica: 1ª a 4ª série do 1º Grau, através da modalidade de Educação a Distância: uma alternativa social e pedagógica**. Cuiabá: NEAD/UFMT, 2004. Disponível no site www.nead.ufmt.br, 2013.

RUMBLE, Greville. Labour Market Theories and Distance Education: How Fordist is Distance Education. **Open Learning**, v. 10, n. 1 e 2, 1995.

SGUISSARDI, Valdemar. O modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n.105, p.991-1022, set/dez. 2008.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil**, 1995 – 2002. São Paulo: Printice Hall, 2005.

SOCZEK, D. . Desenvolvimento Social enquanto emancipação: uma questão de vontade?. In: ALMEIDA, Ronald Silka de. (Org.). **Democracia e Desenvolvimento Sustentável na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2011, v. 1, p. 103-128.

STEVENS, K. **Some applications of Distance Education Technologies and Pedagogies in Rural in New Zealand**. Distance Education, 1994.

VALENTE, Jose Arnaldo. Educação a distancia. In: ARANTES, Valéria Amorim (Org.). **Educação a Distância: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2011.

VALENTE, J.A. ; BUSTAMANTE, Silvia B. Vidal . **Educação a Distância: prática do profissional reflexivo**. São Paulo: Avercamp Editora, 2009. v. 1. 260p .

VALENTE, J.A. Educação a distância no ensino superior: soluções e flexibilizações. **Interface**. Comunicação, Saúde e Educação, v. 7, n.12, p. 139-142, 2003.

VALENTE, J.A. . Aprendizagem por computador sem ligação à rede. In: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos. (Org.). **Educação a Distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009, v. 1, p. 65-71.

WEDEMEYER, C. A. (1973). **Characteristics of Open Learning Systems**. Nova Orleans, 1973. In: http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage

APÊNDICES

APÊNDICE I – Termo de consentimento livre e esclarecido

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Eu, Marcio Dolizete Mugnol Santos, RG n° 6475541-2, Doutorando do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, sob a orientação do Professor Valeriano Mendes Ferreira da Costa, desenvolvo a pesquisa intitulada “**A Constituição do Campo da Educação Superior a Distância no Brasil (1996 – 2010)**” que tem por objetivo: **analisar o processo de regulamentação do campo da Educação Superior a Distância no Brasil no período de 1996 a 2010 fazendo uma comparação das fases de formulação e implementação das políticas públicas educacionais específicas para este campo**, convido você para participar respondendo o questionário abaixo e esclareço que:

- A participação é de livre escolha com a garantia de sigilo de identificação dos sujeitos que se dispuserem a participar e, ainda, retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.
- Os resultados serão tratados de tal maneira que não sejam identificados os sujeitos participantes.
- A pesquisa não envolverá nenhum tipo de custos para os participantes que receberão o questionário via e-mail e deverão nas datas marcadas.
- A participação não gera nenhum risco aos sujeitos.
- Os participantes deverão dispor de aproximadamente uma hora para responder ao questionário

Curitiba, 05 de dezembro de 2012.

Marcio Mugnol

Consentimento do (a) Participante

Estou ciente de todas as informações citadas acima, referentes a minha participação na pesquisa.

Nome completo

Assinatura

Local e data

**APÊNDICE II – Questionário respondido pelos interlocutores da pesquisa
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Projeto de Pesquisa: **A Constituição do Campo da Educação Superior a Distância no Brasil (1996 – 2010)**

Pesquisador: **Marcio Mugnol**

Questionário

Dados Básicos do Interlocutor

Idade

Abaixo de 25 anos de 25 a 35 anos de 36 a 45 anos de 46 a 55 anos Acima de 56 anos

Tempo de Experiência Profissional na Educação Superior a Distância

Até 3 anos de 3 a 5 anos de 6 a 10 anos Acima de 10 anos

Formação

Graduado Especialista Mestre Doutor

DIMENSÃO 1 - CEC (Concepção de Educação e Currículo no Processo de Ensino e Aprendizagem)

(CEC1) - Seu conhecimento do(s) Projeto(s) Pedagógico(s) dos cursos ofertados é?

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(CEC1) - O sistema de tutoria é apresentado no(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do(s) curso(s) de forma:

Excelente Ótima Boa Regular Ruim

(CEC1) - O processo de produção do material didático é apresentado no(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do(s) curso(s) de modo:

Excelente Ótima Boa Regular Ruim

(CEC2) - A apresentação nos(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do(s) curso(s) de diretrizes que alicerçam o processo de ensino-aprendizagem é:

Excelente Ótima Boa Regular Ruim

(CEC2) - O(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do(s) curso(s) favorece(m) a integração entre os conteúdos e suas metodologias de modo?

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(CEC1) - A interação dos estudantes com diferentes culturas está prevista no(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do(s) curso(s) de modo:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas ao(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do (s) curso (s)?

DIMENSÃO 2 - SC (Sistemas de Comunicação)

(SC1) - O uso da tecnologia proporciona aos estudantes efetiva interação no processo de ensino aprendizagem de modo:

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(SC1) - A interatividade entre professores, tutores e estudantes é?

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(SC1) – Em quanto tempo os estudantes recebem as respostas quando solicitam esclarecimento de dúvidas aos professores?

- 1 dia 2 dias 3 a 5 dias 6 a 7 dias acima de 7 dias

(SC1) – Classifique, numa escala crescente de 1 a 5, por ordem de utilização, os meios disponíveis para a interatividade entre professores, tutores e estudantes.

- E-mail;
 Chat;
 Telefone;
 Outras ferramentas da internet;
 Presencialmente.

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas interação no processo de ensino aprendizagem?

DIMENSÃO 3 – MD (Material Didático)

(MD1) - A organização dos conteúdos do material didático e:

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(MD1) - Adequação das atividades propostas no material didático em relação aos objetivos da disciplina é:

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(MD1) – A clareza da linguagem utilizada no material didático é:

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(MD1) - O Material Didático passa por rigoroso processo de avaliação prévia (pré-testagem), com o objetivo de identificar necessidades de ajustes, visando o seu aperfeiçoamento.

- Sim não

(MD2) – O Material Didático está estruturado em linguagem dialógica de modo a promover autonomia do estudante:

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(MD2) - Em que nível os materiais didáticos exploram a convergência e integração entre materiais impressos, radiofônicos, televisivos, de informática, de videoconferências e teleconferências.

- Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas ao material didático?

DIMENSÃO 4 – AV (Avaliação de Aprendizagem e Institucional)

(AV1) - O programa de avaliação institucional, aquele que avalia a instituição é?

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(AV1) – A compatibilidade entre as avaliações de aprendizagem e os conteúdos trabalhados com os alunos é considerada?

Excelente Ótima Boa Regular Ruim

(AV2) - Os mecanismos de avaliação de aprendizagem que promovem o permanente acompanhamento dos estudantes são?

Excelentes Ótimos Bons Regulares Ruins não existem

(AV3) - O sigilo no processo de avaliação da aprendizagem dos alunos é?

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(AV3) - A segurança no processo de avaliação da aprendizagem dos alunos está garantida de modo?

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(AV4) - O sistema de avaliação presencial, os estágios obrigatórios, a defesa de trabalho de conclusão de curso estão definidas no (s) projeto (s) pedagógico (s) do(s) curso(s) de modo:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(AV4) - O sistema de organização de bancas para defesa de trabalhos de conclusão de cursos pode ser visto como:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas ao sistema de avaliação de aprendizagem dos estudantes e ao sistema de avaliação institucional?

DIMENSÃO 5 – EM (Equipe Multidisciplinar)

(EM1) - A composição da equipe multidisciplinar de trabalho do polo é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(EM2) - Os tutores visitam os campos de estágios obrigatórios dos alunos

Sim não

(EM2) - Tempo médio de experiências dos tutores nas atividades de docência no ensino superior é de:

Até 1 anos de 1 a 2 anos de 2 a 3 anos de 3 a 5 anos Acima de 5 anos

(EM2) - Jornada diária em trabalho dos tutores é composta por:

Menos de 2 horas de 2 a 4 horas de 5 a 6 horas de 7 a 8 horas

(EM2) - O número de alunos atendidos por tutor por semana:

Menos de 20 de 21 a 30 de 31 a 50 de 51 a 100 Acima de 100

(EM3) - O corpo técnico-administrativo é composto por profissionais preparados e em quantidade suficiente para oferecer apoio à plena realização dos cursos de modo

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(EM4) - O tempo disponível pelo coordenador para atendimento do polo é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(EM4) – A IES oferece respaldo ao desenvolvimento das atividades de coordenação do polo de modo:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(EM4) - O seu conhecimento das principais diretrizes educacionais e administrativas da IES é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(EM4) - Você se sente inserido nas discussões e debates que definem as políticas públicas que regulamentam a Educação a Distância no Brasil de modo:

Excelente Ótimo Bom Regular não se sente inserido

(EM4) - Você observa inconsistências, contradições ou ambiguidades entre o que propõem as políticas para a Educação Superior a Distância e o que é implementado na realidade?

Sim não

(EM4) - Com seu trabalho você considera que consegue influenciar a criação de novas políticas para o campo da Educação Superior a distância ou melhorar as que existem de modo

Excelente Ótimo Bom Regular não consegue

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas à composição e atividades da equipe multidisciplinar?

DIMENSÃO 6 – IA (Infraestrutura de Apoio)

(IA1) – A quantidade de computadores é compatível com o número de usuários de modo:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim Não possui

(IA1) – A velocidade da rede (internet) é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim Não possui

(IA1) - Ambiente da sala de aula (iluminação, mobiliários, climatização) é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(IA1) - Espaço para estudo, leitura e desenvolvimento de atividades individuais/grupo é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(IA2) - Os títulos disponíveis na biblioteca têm atendido às indicações bibliográficas dos professores:

Sempre Na maior parte das vezes Em boa parte das vezes Algumas Vezes não atende

(IA2) - O número de exemplares disponíveis tem atendido às indicações bibliográficas dos professores:

Sempre Na maior parte das vezes Em boa parte das vezes Algumas Vezes não atende

(IA2) – Os serviços de reserva e empréstimo de material do acervo são:

Excelentes Ótimos Bons Regulares Ruim não existem

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas à Infraestrutura de Apoio?

DIMENSÃO 7 - GAA (Gestão Acadêmico-Administrativa)

(GAA1) - Eficiência dos serviços prestados pela biblioteca é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(GAA1) - A eficiência dos serviços prestados pela Secretaria Acadêmica é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(GAA1) - Diálogo com Diretoria da IES é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(GAA1) - Políticas de incentivo à qualificação são:

Excelentes Ótimas Boas Regulares Ruim não existem

(GAA2) - A facilidade de uso do Sistema de gestão acadêmica é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

Você gostaria de relatar potencialidades e/ou fragilidades relacionadas à Gestão Acadêmico-Administrativa?

DIMENSÃO 8 – SF (Sustentabilidade Financeira)

(SF1) - O investimento na implantação do polo de apoio presencial é considerado:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(SF1) - O investimento em equipamentos de informática e de comunicação é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(SF1) - O investimento na capacitação da equipe multidisciplinar é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

(SF1) - O investimento em mobiliários para sala de aula e equipamentos administrativos é:

Excelente Ótimo Bom Regular Ruim

Considerações finais do interlocutor

(Este espaço está à sua disposição caso queira complementar a sua participação acrescentando observações que possam enriquecer a pesquisa)