

Educação a distância no cenário do Ensino Superior: expansão e indicadores de qualidade

Distance learning in Higher Education scenario: Expansion and quality indicators

Irene Jeanete Lemos Gilberto
irenejgil@uol.com.br

Resumo: A expansão do Ensino Superior no país culminou com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), programa que se apresenta como prioritário nas políticas governamentais de democratização das instituições de Ensino Superior para inclusão das pessoas que não tiveram acesso ao Ensino Superior. O projeto vinha sendo gestado desde a década de 1980 e foi criado, em 2006, como um sistema de consórcio do qual participam universidades públicas e instituições particulares de ensino, credenciadas pelo MEC. A ampliação crescente da oferta de cursos a distância, oferecidos pelas universidades credenciadas pelo MEC, institucionalizou a educação a distância no Brasil e as parcerias entre instituições que oferecem os cursos e os municípios, responsáveis pela manutenção dos polos presenciais, constituindo-se num modelo em implantação no país. Este artigo analisa o processo de expansão da educação a distância no Ensino Superior e, com base nas diretrizes propostas nos documentos governamentais sobre os referenciais de qualidade para educação a distância, discute as implicações do movimento expansionista no contexto brasileiro educacional.

Palavras-chave: políticas educacionais, educação a distância, qualidade de ensino, Ensino Superior.

Abstract: The expansion of Higher Education in Brazil has culminated with the creation of Universidade Aberta do Brasil (UAB), a program that places itself as a priority in government policies, for the inclusion of people who had no access to higher education. This Project has been generating since the 1980s, and was created in 2006 as a consortium system, in which public universities and private teaching institutions participate, credentialed by The Ministry of Education (MEC – Ministério da Educação). The growing offer in Distance Courses, offered by the credentialed universities, institutionalized the Distance Learning in Brazil. Partnerships between institutions that offer the courses and the municipalities, responsible for the maintenance of support structures that attend the students, constitute an educational model that is being established in the country. This work analyses the Distance Learning expansion process in the Brazilian Higher Education, and discusses the implications of such expansionist movement in the Brazilian educational context, based on the guidelines proposed in government documents regarding the quality references for Distance Learning.

Key words: educational policy, distance learning, teaching quality, higher education.

Considerações sobre a regulamentação da educação a distância

Uma breve análise sobre a regulamentação da educação a distância em nosso país indica um processo que vem se concretizando há mais de uma década, se tomarmos como primeira referência legal o Art. 80 da Lei n. 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre essa modalidade de ensino (Brasil, 1996). A regulamentação do artigo ocorreu com a publicação do Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que definiu educação a distância e dispôs sobre o credenciamento das instituições para a oferta de cursos nessa modalidade de ensino (Brasil, 1998). Lobo Neto (2000, p. 18), ao analisar o referido Decreto, afirma que este não foi suficiente, naquele momento, para deflagrar o desenvolvimento de programas em educação a distância, visto que “remetia a aspectos fundamentais para regulamentações mais específicas, da alçada do Ministro do Estado da Educação e do Desporto e das autoridades do sistema de ensino [...]”.

Os documentos governamentais publicados nos últimos anos do século XX tiveram como objetivo normatizar a educação a distância. No entanto, o marco decisório para sua implementação ocorreu com a publicação da Portaria Ministerial 2.253/2001, a qual definiu a oferta de disciplinas “não presenciais” em cursos de Educação Superior (Brasil, 2001). Esta Portaria foi revogada com a publicação da Portaria Ministerial 4059/2004, de 10 de dezembro de 2004, a qual estabeleceu o limite de 20% da grade curricular dos cursos presenciais para oferta de disciplinas na modalidade a distância (Brasil, 2004). O impacto da Portaria Ministerial 2.253/2001, especialmente nas instituições de Ensino

Superior privadas, conforme estudo de Vianney (Vianney *et al.*, 2003, p. 36), representou uma significativa mudança no cenário educacional, considerando as possibilidades de inclusão de disciplinas na modalidade a distância. Em que pese os motivos que levaram as instituições particulares de Ensino Superior a ofertar disciplinas a distância em cursos presenciais (seja como uma forma de reforço para suprir as dificuldades dos alunos, seja para aproveitamento dos espaços institucionais e de recursos humanos), a Portaria trouxe à tona a questão da perspectiva metodológica que a educação a distância oferecia e as especificidades dessa modalidade, principalmente quanto aos processos comunicacionais entre professores e alunos. Uma breve análise mostra que os primeiros cursos a distância foram realizados por meio de videoconferências, tecnologia que ainda é utilizada por muitas instituições que ministram cursos nessa modalidade, tendo em vista a facilidade de comunicação entre os participantes e a vivência do processo em tempo real. Nos documentos governamentais, a interatividade entre professores e estudantes nos cursos a distância coloca-se como prioritária para a aprendizagem e a evolução das tecnologias, situação muito diferente da vivida na década de 70, quando surgiram os primeiros computadores no país.

Os anos de 2004 e 2005 marcaram o período de credenciamento de instituições públicas e privadas junto ao MEC, para oferta de cursos a distância cuja normatização havia sido expressa nas portarias e nos decretos governamentais publicados em anos anteriores. Em 2005, foi criado, pelo Ministério da Educação, o Projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB) com vistas à articulação e integração de um sistema nacional de Educação Superior a distância, em caráter experimental, cujo

objetivo propunha-se a sistematizar as ações, os programas e os projetos definidos pelas políticas públicas. Em 7 de abril de 2006, a Portaria n. 873 normatizou a oferta de cursos superiores a distância nas instituições federais de Ensino Superior e o Decreto n. 5.800, publicado em 8 de junho de 2006, dispôs sobre o Sistema Universidade Aberta no Brasil (UAB) e sobre o credenciamento de instituições para ministrar cursos a distância com direito à certificação (Brasil, 2006a, 2006b).

[...] considerando a política ministerial de indução da oferta pública de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas “Universidade Aberta do Brasil” e “Pró-Licenciatura”, coordenados pela Secretaria de Educação a Distância - SEED e pela Secretaria de Educação Básica - SEB, com participação da Secretaria de Educação Superior - SESu e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC; e considerando a necessidade de autorização dos cursos superiores a distância a serem ofertados pelas Instituições Federais de Ensino Superior para atender aos prazos dos editais dos programas de educação a distância do Ministério da Educação, resolve: Art. 1º. Autorizar, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a oferta de cursos superiores a distância nas instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas de indução da oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC. Parágrafo Único. A autorização experimental definida no caput não substitui o ato de credenciamento definitivo para a oferta de cursos superiores a distância, e tem prazo de vigência de 2 (dois) anos (Brasil, 2006b).

De modo geral, o Decreto n. 5.800 reiterou os objetivos governamentais, em relação à ampliação da oferta de Ensino Superior gratuito, e sinalizou um sistema apoiado em

parcerias e consórcios públicos, nos três níveis governamentais: federal, estadual e municipal. Além disso, consolidou as regulamentações anteriores, ampliando o leque de possibilidades para oferta de cursos a distância, incluindo os cursos de graduação, pelas instituições de Ensino Superior credenciadas junto ao MEC. Com a publicação desse Decreto, institucionalizou-se a educação a distância cuja meta estava voltada para a formação de professores para a Educação Básica. No entanto, segundo Freitas (2007, p. 1210), a criação de cursos de licenciatura no sistema UAB “tem suas contradições, na medida em que privilegia a modalidade de educação a distância para a formação inicial de professores em exercício”.

O movimento crescente de instituições de Ensino Superior (públicas e privadas) para a oferta de cursos de licenciatura a distância, iniciado em 2004, trouxe mudanças significativas no cenário educacional brasileiro. Embora a educação a distância tenha sido implantada em muitos países que desenvolveram tecnologias para tal fim, e as agências internacionais estejam cada vez mais envolvidas com essa modalidade de ensino, em nosso país, a experiência é recente, principalmente no que tange ao modelo que envolve parcerias diferenciadas. No sistema UAB, as instituições credenciadas são responsáveis pelos cursos ministrados e as atividades presenciais são desenvolvidas nos estados e municípios brasileiros, onde funcionam os polos de apoio presencial para atendimento aos estudantes. O Decreto n. 5.622, de 2005, no Art. 12, define os polos de apoio presencial como “unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a

distância” (Brasil, 2005). Os polos presenciais respondem pela orientação e avaliação dos alunos, assim como pela realização de estágios e, portanto, são espaços em que ocorre a formação dos futuros professores da Educação Básica. A Portaria Normativa n. 2, de 10 de janeiro de 2007, em seu Art. 2º, integrou o polo presencial ao projeto da instituição responsável pelo curso:

O ato autorizativo de credenciamento para EAD, resultante do processamento do pedido protocolado na forma do art. 1º, considerará como abrangência para a 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 (Brasil, 2007).

A respectiva Portaria, no Artigo 5º, § 5º, definiu os polos presenciais como aqueles que oferecem “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”. Dessa forma, o funcionamento dos polos de apoio presencial passa pelo reconhecimento do projeto institucional, após a avaliação do MEC, e esses espaços devem oferecer as condições de infraestrutura descritas na proposta do curso. Se, do ponto de vista da arquitetura do projeto tudo parece integrar-se de forma coesa, em relação ao processo formativo o modelo é colocado em questão, e isso envolve diferentes agentes no processo que ocorre em espaços e em tempos diferenciados.

A expansão dos cursos a distância

Um panorama da expansão do Ensino Superior a distância mostra que, no período de 1994 a 1997,

oito instituições de Ensino Superior iniciaram os primeiros cursos nessa modalidade: Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal de São Paulo (instituições públicas); Universidade Anhembi Morumbi; Pontifícia Universidade Católica de Campinas; Centro Universitário Carioca (instituições particulares). Somado a esses resultados, a criação da Universidade Virtual, em 1997, deu novo impulso aos cursos a distância. De acordo com Vianney (Vianney *et al.*, 2003, p. 37), “próximo ao ano 2000 já estavam concluídos no país os ciclos de aprendizado acadêmico e de gestão tecnológica para a criação de universidades virtuais”.

A partir de 1998 e, de modo mais intenso, em 2002, houve um aumento significativo de pedidos de credenciamento, junto ao MEC, de instituições de Ensino Superior (públicas e privadas) para a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância. Se observado o período de 2000 a 2002, que assinala o início da expansão dos cursos superiores a distância, verifica-se um quadro significativo das instituições públicas e privadas em relação ao número de matrículas (Tabela 1). O mesmo se pode afirmar em relação ao número de instituições credenciadas junto ao MEC no período, posto que o envolvimento das instituições de Ensino Superior com a educação a distância encontrava-se em plena evolução, conforme pesquisa realizada por Vianney (Vianney *et al.*, 2003, p. 41), cujo resultado mostra um quadro de 24 instituições de Ensino Superior credenciadas pelo MEC, em dezembro de 2002, além daquelas em fase final de credenciamento.

Tabela 1. Número de matrículas.**Table 1.** Registration numbers.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Particular	Comunitária/ Confessional
2000	1.682	300	1.382				
2001	5.359	1.837	3.522	-			
2002	40.714	11.964	22.358	-	6.392	4.240	2.152

Fonte: MEC/INEP.

O estudo de Oliveira *et al.* (2006, p. 43), por sua vez, a respeito da implantação da educação a distância no país, faz menção ao programa de governo intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”, cujo objetivo era “implantar de forma progressiva uma rede universitária nacional de Ensino Superior a distância, com exigente padrão de qualidade”. No entanto, o processo foi mais acelerado, e uma breve análise do movimento das instituições de Ensino Superior indica que, no período de 2002 a 2004, os pedidos de autorização para credenciamento de cursos a distância, segundo dados do NEC/SESu, aumentaram significativamente, a saber: oito solicitações em 1998, 14 em 2000, 47 em 2002, 166 em 2004, 217 em 2005, e 225 em 2006.

Em relação às regiões brasileiras, o cenário da expansão das instituições credenciadas não é muito diferente. De acordo com os dados da ABRAED/2007, o número de instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância revela a predominância da região sudeste, seguida da região sul, embora nas demais regiões brasileiras também o desenho da expansão de cursos a distância em nível superior se faça sentir (Tabela 2). Essa aparente desigualdade entre as regiões brasileiras, no ano de 2006, possivelmente seja resultado do que ocorreu no período de 1994 a 1997, quando a maioria das instituições que iniciou esta modalidade de cursos tinha sua

sede nas regiões sul e sudeste, além do fato de haver um número maior de instituições de Ensino Superior nessas regiões.

No documento *Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios*, Oliveira *et al.* (2006, p. 42) assinalam a relação existente entre a implantação da rede de educação a distância e o desenvolvimento de uma nova cultura de relacionamento professor-aluno, a qual exige dos professores qualificação específica para atuar em cursos a distância, além da necessidade de instalação de equipes operacionais que coordenem o projeto institucional. No mesmo estudo, os autores referem-se a essa modalidade de educação como a que poderá contribuir para a formação de professores, com a ressalva de que se trata de um “projeto de longo prazo e que necessitaria de recursos financeiros permanentes” (Oliveira *et al.*, 2006, p. 42).

Um mapeamento realizado em 2008 pelo MEC sobre a situação de planejamento estratégico dos estados brasileiros para oferta de vagas em cursos de formação inicial de professores, presenciais e a distância, assinala que, nos 17 estados brasileiros, há 179.112 vagas para cursos presenciais e 114.257 para cursos a distância, totalizando 293.369 vagas. Em relação à formação pedagógica, o quadro é o seguinte: 11.774 vagas no ensino presencial e 3.352 no ensino a distância, totalizando 15.126 vagas. Esse quadro, de certa forma,

está configurado nas diretrizes e ações para a formação de professores a distância (Oliveira *et al.*, 2006, p. 42), cujos objetivos são:

- (a) formar 50.000 professores, particularmente nos campos disciplinares que apresentem maior déficit;
- (b) criar um programa para titular 250.000 professores [...] que atuem nas redes estadual e municipal para atender o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB).

Os dados publicados no site do MEC sobre os cursos a distância oferecidos pelas instituições públicas são reveladores da realidade educacional que vem sendo desenhada no país (Tabela 3). Tomando-se apenas o Sistema da Universidade Aberta do Brasil, há previsão de que sejam mais de 100 mil alunos matriculados nos cursos a distância, a partir de março de 2009; porém, se examinarmos os dados referentes ao crescimento da educação a distância, anteriormente à criação da UAB, incluindo as universidades privadas, observa-se um crescimento superior a 315%, considerando que em 2000 havia 1.682 alunos matriculados, e esse número evoluiu para 207.206 no ano de 2006. Isso significa que a procura pelos cursos na modalidade a distância têm aumentado significativamente, muitas vezes com perdas significativas para os cursos presenciais, considerando a migração de alunos de cursos de graduação presenciais.

Tabela 2. Instituições de Ensino Superior credenciadas para cursos a distância.
Table 2. Higher Education Institutions credentialed to distance courses.

Região	2004		2005		2006	
	Federal	Estadual	Federal	Estadual	Federal	Estadual
Centro-Oeste	09	09	04	10	14	13
Nordeste	08	02	16	02	28	04
Norte	05	06	07	06	10	08
Sudeste	48	42	57	46	54	27
Sul	21	16	28	33	34	33
Total geral	166		217		225	

Fonte: ABRAED (2007).

Tabela 3. Previsão de alunos para 2009.
Table 3. Forecast for 2009 students.

Nº de polos	IES	Nº de cursos	Alunos graduação	Previsão de alunos (março 2009)
UAB 1 - 291	49	220	37.618	71.002
UAB 2- 271	63	205	18.102	40.153
Total - 562	112	425	55.720	111.155

Fonte MEC/INEP.

A expansão do sistema educacional não é um fenômeno brasileiro, mas o reflexo de mudanças sociais e políticas por que passa a humanidade. O sistema de videoconferência interativa, promovido pelo Banco Mundial, foi desenvolvido nos anos de 1970 com o objetivo de atingir um grande número de pessoas, mas também foi pensado como uma forma de diminuir os custos de treinamento (Moore e Kearsley, 2007). No caso brasileiro, a questão que se coloca diz respeito a como proceder, diante da globalização, para que não se percam as características locais e culturais, indispensáveis à educação de qualidade.

A qualidade dos cursos a distância

A expansão de cursos de Licenciatura a distância no sistema UAB trouxe uma série de questões que nos levam a pensar na necessidade de rever nossos conceitos sobre o que significa educar, qualquer que seja a modalidade pretendida. O cenário educacional, com a inclusão da educação a distância, também tem despertado debates sobre o significado de educação de qualidade em nossas práticas e como esse conceito se apresenta nos documentos oficiais. Nestes, há a proposta de que sejam mantidos os mesmos padrões de qualida-

de oferecidos no ensino presencial, conforme se lê no Relatório elaborado pela Comissão Assessora para Educação Superior a Distância do MEC (Brasil, 2002).

Um breve retrospecto sobre a questão da qualidade nos remete às propostas do Banco Mundial para a educação (Tommasi *et al.*, 2003), nas quais fica evidenciada a relação entre a qualidade da educação e os modelos econômicos. Sob esse aspecto, Torres (2003, p. 131), ao discutir o papel do Banco Mundial em relação aos sistemas educativos dos países em desenvolvimento, refere-se aos principais desafios que esses países terão de enfrentar para alcançar os níveis desejáveis

de desenvolvimento: acesso à educação; equidade; qualidade; redução da distância entre reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Nos documentos do Banco Mundial fica patente a associação entre educação e produção, e a melhoria da qualidade da educação é compreendida dentro da lógica do discurso econômico cuja meta são os produtos finais.

A estreita visão da educação como conteúdos (o ensino como informação a ser transmitida e a aprendizagem como informação a ser assimilada) é a que subjaz à concepção tradicional, transmissora e “bancária” da educação e é coerente com a noção de “qualidade da educação” como “rendimento escolar” (Torres, 2003, p. 142).

Com base na análise de documentos da política setorial do Banco Mundial, Torres (2003) aponta as imprecisões conceituais presentes nos documentos do Banco Mundial, as quais denotam desconhecimento das teorias e das pesquisas realizadas pelos educadores brasileiros, considerando que nesses documentos “predomina a visão da educação como um campo sem especificidade, sem antecedentes nem história, [...] no qual confluem e interatuam insumos ao invés de pessoas, resultados ao invés de processos, quantidades ao invés de qualidades” (Torres, 2003, p. 141).

Da mesma forma, Tommasi (2003, p. 197), ao estudar as linhas de ação propostas pelo Banco Mundial para o setor educacional brasileiro, faz referência ao diagnóstico, realizado pelo Banco, sobre o sistema educacional nos países em desenvolvimento cujas conclusões desenham um quadro crítico da educação inicial, no qual os alunos “não conseguem adquirir as habilidades requeridas pelos currículos de seus próprios países nem se desempenhar no mesmo nível

atingido pelos países mais desenvolvidos”. Em vista deste cenário, busca-se a melhoria da qualidade da educação, conceito que, segundo Gentili (Gentili e Silva, 1997, p. 115), aproxima-se do significado atribuído ao setor produtivo. Com base nos resultados do diagnóstico realizado pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento, foram pautadas as ações para a área da educação, a saber: suprir a falta de material didático e pedagógico; melhorar as habilidades dos professores em técnicas de sala de aula; melhorar a capacidade de gerenciamento setorial.

O BM agrupa em cinco tipos os insumos que intervêm na aprendizagem: (a) a motivação e a capacidade para aprender dos alunos; (b) o conteúdo a ser aprendido; (c) o professor; (d) o tempo da aprendizagem; (e) as ferramentas necessárias para ensinar e aprender (Torres, 2003, p. 174).

Com base em estudos realizados sobre o acesso, a quantidade e a variedade dos materiais pedagógicos, Torres (2003, p. 159) registra as conclusões dos técnicos do Banco Mundial para quem o livro didático constitui-se no material prioritário para a aprendizagem do estudante. No que tange à constituição de bibliotecas, os mesmos técnicos consideram que o fato de o acervo conter diferentes estilos de leitura não configura qualidade de leitura. As orientações para os alunos, nos livros didáticos e nos cadernos, e para os professores apontam um cenário em que o “fazer” coloca-se em primeiro plano, condizente com a proposta tecnicista. No caso da formação de professores, a prioridade é a formação em serviço, por meio de cursos a distância cujo objetivo é melhorar as habilidades dos professores em técnicas de sala de aula. Essa orientação é reiterada no relatório da Unesco, intitulado

Divisão de Educação Superior da Organização para a Educação, Ciência e Cultura, o qual enfatiza o “aprendizado a distância para treinamento de professores durante o desempenho das funções e o treinamento daqueles que treinam” (Moore e Kearsley, 2007, p. 306).

Os indicadores de qualidade para a educação a distância

Os referenciais de qualidade para educação a distância foram estabelecidos pelo Ministério da Educação, com objetivo de orientar os gestores das instituições de Ensino Superior na proposta institucional para autorização de cursos nessa modalidade. Embora não tenham força de lei, constituem a base para a análise das propostas dos cursos que são enviados ao MEC para avaliação. Os itens a serem cumpridos pelas instituições, de acordo com os Referenciais de Qualidade publicados em 2005 pelo MEC, devem contemplar: (a) integração com políticas, diretrizes e padrões de qualidade definidos para o Ensino Superior como um todo e para o curso específico; (b) desenho do projeto institucional; (c) equipe profissional multidisciplinar; (d) comunicação, interatividade entre professor e aluno; (e) qualidade dos recursos educacionais; (f) infraestrutura de apoio; (g) avaliação de qualidade contínua abrangente; (h) convênios e parcerias; (i) edital e informação sobre o curso de educação a distância; (j) custos de implementação e manutenção da educação a distância. Trata-se, portanto, de indicadores que devem estar contemplados na proposta de curso das instituições de Ensino Superior.

No documento sobre os Referenciais de Qualidade para cursos a distância, publicado em 2003,

destaca-se o papel do professor e os aspectos centrados no conhecimento do processo e da função da comunicação na modalidade a distância. Ainda que o centro do processo seja o aluno, a educação a distância pressupõe funções diferentes daquelas exercidas pelos professores no ensino presencial, além dos saberes específicos. Isso significa que o conhecimento das tecnologias e das diferentes linguagens, assim como dos modos de comunicação nos processos a distância são fundamentais para que se efetive a interação com os estudantes. Vivenciar as formas de comunicação nas práticas docentes a distância faz parte do processo de formação dos professores, o que poderá contribuir para melhorar a compreensão do significado da educação a distância e estimular questões que poderão transformar-se em objeto de investigação, por parte dos professores e dos estudantes. Um curso de qualidade pressupõe o envolvimento da equipe responsável pelo projeto cujo objetivo é a cooperação com outros profissionais. No entanto, esses fatores somente terão sentido se relacionados à proposta institucional.

É preciso considerar os pressupostos filosóficos e pedagógicos que orientam a estrutura do curso e os objetivos, competências e valores que se pretendem alcançar; os aspectos culturais e socioeconômicos tanto no desenho pedagógico do curso, quanto na definição dos meios de acesso aos alunos; uma dinâmica de evolução do processo de aprendizagem que incorpore a interação entre os alunos e professores e dos pares entre si; o desenvolvimento adequado da avaliação do ensino e aprendizagem e do material didático deverá mediar a interação com o aluno, estando este distante do professor e de seus colegas (Brasil, 2003).

Na concepção do Grupo de Trabalho que elaborou os Referenciais de Qualidade para a educação a distância, a qualidade requer compromissos do educador e da instituição de Ensino Superior com a sociedade. Cabe à instituição viabilizar aprendizagem/ ensino significativo, integrados aos problemas sociais e divulgar à comunidade os produtos resultantes do conhecimento. No que tange à qualidade de ensino na modalidade a distância, o Art. 2º, do Decreto 2.494, § 6º, determina que:

A falta de atendimento aos padrões de qualidade e a ocorrência de irregularidade de qualquer ordem serão objeto de diligências, sindicância e, se for o caso, de processo administrativo que vise a apurá-los, sustentando-se, de imediato, a tramitação de pleitos de interesse da instituição, podendo ainda acarretar-lhe o descredenciamento (Brasil, 1998).

Nos indicadores de qualidade para a educação a distância, está patente a complexidade dessa modalidade de ensino cuja proposta precisa estar integrada ao Plano de Desenvolvimento Institucional e à comunidade. O compromisso institucional na formação dos futuros profissionais coloca-se como prioridade quando a questão é a qualidade de ensino que se deseja oferecer, o que está expresso nos indicadores de qualidade que abrangem: (a) concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; (b) sistemas de comunicação; (c) material didático; (d) avaliação; (e) equipe multidisciplinar; (f) infraestrutura de apoio; (g) gestão acadêmico-administrativa; (h) sustentabilidade financeira. Esses quesitos fazem parte da Ficha de Avaliação dos cursos a distância e auxiliam na pontuação e na análise das condições de oferta desses cursos.

A qualidade na educação a distância evoca muitas questões. A primeira delas diz respeito aos objetivos a que se propõem as instituições de Ensino Superior e à opção epistemológica de educação ali proposta, incluindo-se a organização do currículo do curso e seu desenvolvimento. Nesse quesito, que é bastante complexo, a exigência do MEC é que a instituição descreva o processo e a metodologia do projeto, incluindo os momentos de encontros presenciais e como se dará a interação entre professores, tutores e estudantes, além das estratégias utilizadas, de modo a “prever vias efetivas de comunicação e diálogo entre todos os agentes do processo educacional”, conforme consta no referido documento.

Considerando que a concepção de educação a distância prevê encontros presenciais nos polos de apoio, onde os alunos são orientados pelos tutores nas diversas atividades propostas nos cursos, outra questão se põe em relação aos processos formativos dos estudantes que realizam cursos nessa modalidade, a qual diz respeito aos diferentes espaços de formação. Um desses espaços é o polo presencial, a unidade que recebe os alunos que são orientados por tutores/professores. Conforme determinado na legislação, é no polo de apoio presencial que ocorrerá a avaliação dos estudantes, a defesa de trabalhos de conclusão de curso, as aulas práticas realizadas em laboratório específico e o estágio. Isso significa que o polo presencial desempenha papel de grande importância na formação do futuro profissional e, no discurso governamental expresso nos Referenciais de Qualidade, os polos são o cerne do sistema de educação a distância, visto que auxiliam o desenvolvimento do curso e fun-

cionam como um ponto de referência fundamental para o estudante. O modelo, conforme afirmado, foi criado em países ricos, que desenvolveram tecnologias e sistemas de consórcio e de cooperação entre instituições e empresas. No Brasil, sua implantação é muito recente e tem gerado discussões sobre a formação de futuros professores que, formados a distância, possivelmente tenham que ministrar aulas em zonas rurais, em que pode não haver recursos tecnológicos sofisticados.

Considerações finais

O cenário de expansão das universidades públicas e dos cursos a distância oferecidos por instituições de Ensino Superior, públicas e privadas sinaliza novos tempos para a Educação Superior. Se em décadas anteriores esse movimento foi representado pela expansão das universidades privadas, estamos vivenciando uma nova realidade com a institucionalização da educação a distância, a qual parece trazer um modelo mais complexo de ensino, integrando as modalidades presenciais e a distância. A vivência nos espaços formativos também faz parte da formação e, sob esse aspecto, a multiplicidade e a diversidade de situações propostas ao estudante refletem a complexidade do modelo de educação a distância que está sendo implantado, mesmo porque há questões nos documentos oficiais que ainda não estão muito claras, como a que se refere à especificidade regional dos polos em que ocorrem as atividades presenciais. Retomando a questão posta pelos técnicos do Banco Mundial, podemos dizer que os critérios de eficácia e de equidade estão no cerne dos indicadores de qualidade da educação a distância e servem de parâmetro para a orientação e

a avaliação dos estudantes e das instituições que ofertam cursos nessa modalidade.

Essas questões têm sido debatidas nos fóruns educacionais, principalmente em relação à formação inicial a distância, considerando-se a especificidade da formação, a importância dos estágios e do ensino presencial. Muitos educadores defendem a educação a distância na formação continuada e na pós-graduação, mas consideram temerário esse tipo de formação nos cursos de graduação. No entanto, as justificativas para implementação da educação a distância, presentes nos documentos oficiais, estão amparadas em teorias que apontam a urgente necessidade de mudança nos processos formativos, devido às complexas questões que a sociedade enfrenta e que impõem novos desafios para a educação, exigindo uma formação diferenciada daquela do passado, com maior autonomia do sujeito. Também não se pode negar que os problemas a serem enfrentados pelos profissionais na sociedade do conhecimento, sob a pressão da globalização, impõem novos desafios, tanto no que diz respeito ao mercado de trabalho quanto às relações sociais. Sob esse aspecto, não basta apenas assegurar o direito à educação como um direito de todos a ser garantido sob a coordenação do Estado, mas pensar em educação de qualidade, não deixando de lado as exigências e os novos desafios que se apresentam cotidianamente àqueles dispostos a realizar seu papel de educador, não importando a modalidade de ensino.

Referências

BRASIL. 1996. Lei nº 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, MEC, 27 p.

BRASIL. 1998. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art.80 da Lei Nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 20 de dezembro de 1996. Brasília, MEC, 3 p.

BRASIL. 2001. Portaria Ministerial Nº 2.253, de 18 de outubro de 2001. Normatiza a oferta de disciplinas a distância em cursos presenciais. Brasília, MEC, 2 p.

BRASIL. 2002. MEC. Relatório da Comissão Assessora para Educação Superior a distância. Secretaria de Educação Superior. Brasília, MEC, 37 p.

BRASIL. 2003. Referenciais de Qualidade para a educação superior a distância. Relatório da Comissão Assessora para educação Superior a distância. Secretaria de Educação Superior. Brasília, MEC, 17 p.

BRASIL. 2004. Portaria Nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Normatiza a oferta de disciplinas a distância em cursos presenciais. Brasília, MEC, 1 p.

BRASIL. 2005. Decreto Nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o Artigo 80 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, MEC, 11 p.

BRASIL. 2006a. Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, MEC, 2 p.

BRASIL. 2006b. Portaria Nº 873 de 7 de abril de 2006. Normatiza a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília, MEC, 1 p.

BRASIL. 2007. Portaria Normativa Nº 2, de 10 de janeiro de 2007. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Brasília, MEC, 2 p.

FREITAS, H.C.L. de. A (nova) política de formação de professores; a prioridade postergada 2007. *Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação*, 28(número especial):1203-1230.

GENTILLI, P.; SILVA, T. (orgs.). 1997. *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis, Editora Vozes, 284 p.

LOBO NETO, F.S. 2000. *Educação a Distância: Regulamentação*. Brasília, Editora Plano, 102 p.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. 2007. *Educação a Distância: uma visão integrada*. São Paulo, Thomson Learning, 398 p.

- OLIVEIRA, J.F. de; DOURADO, L.F.; AMARAL, N.C.; MOEHLEKE, S.; CATANI, A.M. 2006. *Políticas de Acesso e Expansão da Educação Superior: concepções e desafios*. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 71 p.
- TOMMASI, L. de. 2003. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: L. de TOMMASI; M.J. WARDE; S. HADDAD (orgs.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4ª ed., São Paulo, Cortez Editora, p. 195-227.
- TOMMASI, L. de; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (orgs.). 2003. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4ª ed., São Paulo, Cortez Editora, 297 p.
- TORRES, R.M. 2003. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: L. de TOMMASI; M.J. WARDE; S. HADDAD (orgs.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4ª ed., São Paulo, Cortez Editora, p. 125-193.
- VIANNEY, J.; TORRES, P.; SILVA, E. 2003. *A Universidade Virtual no Brasil: o Ensino Superior a distância no país*. Tubarão, Ed. Unisul, 152 p.
- Submetido em: 13/10/2009
Aceito em: 28/02/2010