



A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Distance Learning in Higher Education in Brazil

JOÃO MATTAR¹, FRANCIELI CARVALHO CASTRO¹, ORIANA GAIO¹, DANIELA KARINE RAMOS²

¹ Centro Universitário Internacional Uninter, Brasil

² Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

KEY WORDS

*Distance Education
Higher Education
Learning Centers*

ABSTRACT

This article presents the scenario of distance education (DE) in higher education in Brazil. Its purpose is to discuss the key changes introduced by the new legislation. Documents and practices are evaluated, as well as consequences and reactions to the new legislation. It facilitated the creation of face-to-face learning centers, which can offer distance learning courses without the need to offer face-to-face courses. There is now plenty of flexibility in the area, which tends to increase the growth of the HE market, what can already be observed. However, some sectors question the quality of this process.

PALAVRAS-CHAVE

*Educação a distância
Ensino Superior
Polos*

RESUMO

Este artigo retrata o cenário da educação a distância (EaD) no ensino superior no Brasil. Seu objetivo é discutir as principais mudanças introduzidas pela nova legislação. São avaliados documentos e práticas, assim como consequências e reações à nova legislação, que, por exemplo, facilitou a criação de polos presenciais, que podem ofertar cursos a distância sem a necessidade de oferta prévia de cursos presenciais. Introduziu-se muita flexibilidade na área, o que tende a incrementar o crescimento do mercado de EaD, o que já pode ser observado. Entretanto, alguns setores questionam a qualidade desse processo.

Recebido: 29/04/2019

Aceite: 09/09/2019

Introdução

A educação a distância (EaD) no ensino superior no Brasil vem passando por significativas mudanças nos últimos anos, tanto em função de importantes documentos legais que têm sido publicados, quanto do crescimento do número de polos de apoio presencial e da diversificação de cursos e instituições que ofertam a modalidade. O objetivo deste capítulo é fornecer um mapeamento desse cenário e refletir sobre o futuro da EaD no ensino superior no país.

O texto, portanto, não trata da educação presencial, nem mesmo da educação semipresencial (ou *blended learning*), já que, oficialmente, essa modalidade não existe no Brasil: os cursos são considerados, do ponto de vista legal, ou presenciais, ou a distância. Além disso, o texto foca no ensino superior, não cobrindo, portanto, nem a educação básica, nem a educação corporativa.

A metodologia está centrada basicamente na análise da nova legislação brasileira de EaD para o ensino superior e dos seus impactos sociais.

História

Constituiu-se uma rica tradição de educação a distância no Brasil desde o início do século XX, com cursos por correspondência, rádio e televisão (Maia & Mattar, 2008). Entretanto, apenas em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) brasileira introduziu oficialmente o ensino a distância no país: “Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.” (Brasil, 1996). No mesmo ano foi criada, no Ministério da Educação (MEC), a Secretaria de Educação a Distância (SEED) — extinta, entretanto, em 2011. A modalidade, porém, só foi efetivamente regulamentada em 2005, com o Decreto nº 5.622. O documento válido hoje é o Decreto nº 9.057, de 2017, que analisaremos em detalhes neste capítulo.

De um lado, a educação básica não se desenvolveu na modalidade a distância no Brasil. O Decreto 9.057 (Brasil, 2017), por exemplo, foi republicado em função das reações negativas ao item VI do seu Artigo 9, extinto na republicação:

Art. 9º A oferta de ensino fundamental na modalidade a distância em situações emergenciais, previstas no § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, se refere a pessoas que:

[...]

VI - estejam matriculadas nos anos finais do ensino fundamental regular e estejam privadas da oferta de disciplinas obrigatórias do currículo escolar.

É importante notar que o país não possui uma tradição de *homeschooling* (ensino domiciliar), ao contrário, por exemplo, de alguns países de língua inglesa, como os Estados Unidos e a Austrália.

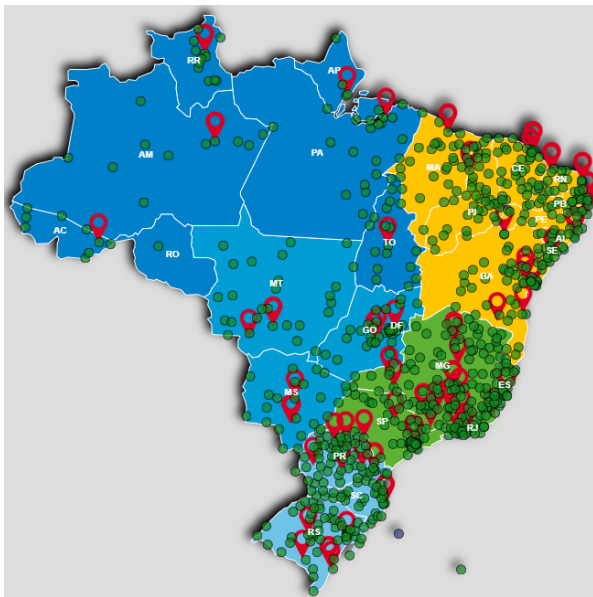
De outro lado, no entanto, o desenvolvimento da EaD no Brasil foi notável na educação profissional (Porto & Berge, 2008) e, especialmente, no ensino superior, tema deste capítulo.

Em 1999, começa o credenciamento oficial de instituições de ensino superior (IES) brasileiras para atuarem em educação a distância. Em 2001, a Portaria 2.253 autoriza a oferta de disciplinas a distância para atender até 20% da carga horária de cursos superiores presenciais reconhecidos, o que contribuiu para impulsionar a EaD, já que muitas IES se aventuraram inicialmente na oferta dessas disciplinas em cursos presenciais, antes da oferta de cursos integralmente a distância. O Artigo 2 da Portaria 02/2007 define o conceito de polo de apoio presencial, que marcará a modalidade no país, como: “a unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância” (Brasil, 2007). A criação da Universidade Aberta do Brasil, por sua vez, é um dos elementos importantes nesse processo de desenvolvimento da EaD no país.

Várias tentativas de criar uma Universidade Aberta fracassaram no Brasil por décadas. Em 1972, por exemplo, dois anos após a fundação da Universidade Aberta do Reino Unido (OUUK), o governo brasileiro enviou um grupo de educadores para a Inglaterra, que produziu um relatório negativo em relação ao potencial da iniciativa. Apenas em 2006, 34 anos após essa viagem, foi aprovado o Decreto nº 5.800, criando o Sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil), inspirado na UNED — Universidad Nacional de Educación a Distancia (Espanha) e na Open University (Reino Unido), além das experiências já realizadas no país pelo CEDERJ (Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro) (Costa, 2007; Ricardo, 2012). Uma ou mais instituições públicas de ensino superior poderiam, a partir de então, oferecer um curso na modalidade a distância, com a participação dos alunos em polos de apoio presenciais. Outra característica que marca a UAB é a produção massiva de conteúdo, conforme discutiremos.

De acordo com a CAPES — Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (SISUAB, 2019), fundação vinculada ao MEC que coordena a pós-graduação no Brasil, o Sistema UAB inclui, no início de 2019, 97 instituições públicas de ensino superior oferecendo cerca de 800 cursos (Figura 1). O sistema é mantido em colaboração com estados e especialmente municípios. Esses polos têm como função garantir apoio acadêmico, tecnológico e administrativo às atividades de ensino e aprendizagem das instituições de ensino.

Figura 1. Instituições e polos de apoio presencial.



Nota: Instituições de Ensino Superior (vermelho) e Polos de Apoio Presencial (verde).

Fonte: SISUAB (2019)

Nova legislação

Esta seção analisa basicamente quatro documentos legais recentes que são essenciais para a educação a distância no ensino superior no Brasil: o Decreto nº 9.057 (2017), a Portaria Normativa nº 11 (2017), a Portaria nº 275 (2018) e a Portaria nº 1.428 (2018).

A Portaria 1.428 (2018) amplia a possibilidade de oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presenciais de 20% para 40% da carga horária do curso, mas com o atendimento a uma série de requisitos, como:

- a) a IES deve estar credenciada em ambas as modalidades, presencial e a distância, com Conceito Institucional - CI igual ou superior a 4 (quatro);
- b) a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso - CC igual ou superior a 4 (quatro), que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados pela IES;
- c) os cursos de graduação presencial que poderão utilizar 40% de disciplinas a distância devem ser reconhecidos, com Conceito de Curso - CC igual ou superior a 4 (quatro);
- d) as atividades pedagógicas e acadêmicas do curso presencial que ofertar disciplinas a distância devem ser realizadas exclusivamente na sede ou campi da IES;
- e) as avaliações das disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais, bem como as atividades práticas exigidas nas

respectivas DCN (Diretrizes Curriculares Nacionais) dos Cursos de Graduação Superior, devem ser realizadas presencialmente, na sede ou em um dos campi da IES.

- f) a possibilidade de ampliação de 20% para 40% de disciplinas a distância não se aplica aos cursos de graduação presenciais da área de saúde e das engenharias.

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e a Portaria nº 11, de 20 de junho de 2017, regulamentaram o já mencionado artigo 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Uma das mudanças importantes introduzidas pela nova legislação é a permissão para o credenciamento de uma instituição de ensino superior exclusivamente para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* (especialização) na modalidade a distância. Anteriormente, a legislação previa que para o credenciamento para a oferta de cursos superiores a distância, a IES precisava anteriormente oferecer cursos presenciais. Ou seja, uma instituição de ensino superior pode se constituir hoje no país apenas para a oferta de cursos na modalidade a distância.

O polo de educação a distância foi redefinido no Decreto nº 9.057 (2017), alterado especificamente na seguinte passagem pelo Decreto 9.235 (2017):

Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância.

§ 1º Os polos de educação a distância manterão infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos dos cursos ou de desenvolvimento da instituição de ensino.

Esta definição já introduz um elemento importante na dinâmica da educação a distância no Brasil: agora as IES podem abrir oficialmente polos de EaD no exterior. Até então, só era permitida a abertura de polos no país.

Talvez a alteração mais importante introduzida pela publicação do Decreto 9.057 e da Portaria 11 foi trazer maior agilidade ao processo de abertura de polos. Anteriormente, as IES tinham que fazer o pedido para a criação de polos para o MEC, e então aguardar as visitas de comissões de avaliação e a publicação da Portaria de funcionamento no Diário Oficial da União, que podiam demorar anos; durante esse período, os polos não podiam funcionar. A partir da nova legislação, as IES têm autonomia para criar polos, não dependendo mais da avaliação nem da permissão do Ministério da Educação para autorizar seu funcionamento, devendo apenas comunicar o ato ao MEC.

Art. 13 – A IES deverá informar, no Sistema e-MEC, seus polos de EaD criados, no prazo máximo de sessenta dias, a contar da expedição do ato próprio, mantendo atualizados os dados de pessoal, infraestrutura física e tecnológica, prevista no art. 11, documentação que comprove disponibilidade dos imóveis e eventuais contratos de parceria. (BRASIL, 2017).

Entretanto, o número de polos que uma IES pode criar não pode ultrapassar o limite de determinado quantitativo anual, vinculado ao resultado do seu Conceito Institucional, conforme a Tabela 1.

Tabela 1. Limite de abertura de polos de educação a distância

Conceito Institucional	Quantitativo de polos anual
3	50
4	150
5	250

Fonte: Brasil (2017).

Outro aspecto que merece destaque nas alterações propostas pelo Decreto 9.057 e pela Portaria nº 11 é a admissão de regime de parceria entre as instituições de ensino credenciadas para a modalidade a distância e pessoas jurídicas, incluindo ambientes profissionais, para o funcionamento dos polos e a realização das atividades presenciais obrigatórias. O Decreto permite que as atividades presenciais, não apenas os estágios supervisionados, mas também tutorias, avaliações, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, sejam realizados tanto nos polos de educação a distância quanto em ambientes profissionais. A Portaria define o que seriam esses ambientes profissionais:

Art. 21 - Para fins desta Portaria, são considerados ambientes profissionais: empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais, destinados a integrarem os processos formativos de cursos superiores a distância, como a realização de atividades presenciais ou estágios supervisionados, com justificada relevância descrita no PPC. (Brasil, 2017).

Importante também destacar que a verificação da existência e da adequação de metodologias e infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que viabilizem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Pedagógico do Curso (PPC) será realizada no endereço da sede das IES por uma comissão de avaliadores do INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão vinculado ao MEC, ou seja, a avaliação na sede

incluirá automaticamente a avaliação dos polos e dos ambientes profissionais.

Outra alteração importante introduzida pela nova legislação foi a permissão de acervo digital de bibliografias básica e complementar para os cursos ofertados, ou seja, bibliotecas digitais. Anteriormente, os polos eram obrigados a ter acervo físico com uma grande quantidade de exemplares de livros, reproduzindo a estrutura de uma biblioteca física.

O Artigo 8 da Portaria menciona ainda a possibilidade de cursos superiores a distância sem a realização de atividades e exames finais presenciais:

§ 1º - A oferta de cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais, inclusive por IES detentoras de autonomia, fica condicionada à autorização prévia pela Seres, após avaliação in loco no endereço sede, para comprovação da existência de infraestrutura tecnológica e de pessoal suficientes para o cumprimento do PPC, atendidas as DCN e normas específicas expedidas pelo MEC.

É importante ressaltar que essa flexibilidade introduzida pela nova legislação não descarta nem desqualifica o rico e complexo sistema de avaliação que constituiu o ensino superior no Brasil, mas, ao contrário, leva seus resultados em consideração, como já observamos. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) avalia o ensino, a pesquisa e a extensão, além da responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações.

Art. 80. O Sinaes, a fim de cumprir seus objetivos e atender a suas finalidades constitucionais e legais, compreende os seguintes processos de avaliação:

- I - avaliação interna das IES;
- II - avaliação externa in loco das IES, realizada pelo Inep;
- III - avaliação dos cursos de graduação; e
- IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação por meio do Enade. (Brasil, Decreto no 9.235).

Em relação à pós-graduação, a nova legislação introduz também alterações importantes. As IES credenciadas para a oferta de cursos de graduação a distância já estão automaticamente autorizadas a oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) na modalidade, que inclusive independem de autorização do MEC para funcionamento. Mas a Portaria nº 275 (2018) autoriza as IES brasileiras a proporem cursos de mestrado a distância, que, apesar de todo o desenvolvimento da modalidade no país que delineamos, não eram autorizados até então. As

propostas desses cursos serão avaliadas por comissões das respectivas áreas de conhecimento da CAPES, e somente após a implantação de um curso de Mestrado e sua avaliação positiva em um ciclo avaliativo (que hoje dura quatro anos), poderão ser propostos cursos de doutorado a distância.

Discussão

Esta seção discute algumas características da Universidade Aberta do Brasil — UAB e as alterações propostas pela nova legislação para a educação a distância no ensino superior no país. Inclui também reflexões sobre algumas consequências que já podem ser observadas e reações de alguns setores da sociedade a essas mudanças.

Importante inicialmente notar que a UAB não é uma universidade (como, por exemplo, a UNED e a Open University UK), mas um sistema composto por instituições de ensino superior públicas. Como esse sistema está baseado em universidades presenciais, que constituem seu consórcio, herda naturalmente seus problemas e seus vícios. Mas tampouco a UAB é aberta, já que os alunos devem ter completado a educação básica e passar por avaliações para ingressar em seus cursos.

Além disso, o projeto da UAB não nasceu, nem o sistema se desenvolveu, em consonância com o movimento de recursos educacionais abertos (REAs). Soares e Amiel (2017), por exemplo, apontam a falta de políticas e repositórios de REAs e dificuldades em relação ao domínio conceitual e prático de aspectos como licenciamento e licenças Creative Commons (CC), propondo a oferta de cursos sobre REAs para os entes UAB. Heredia, Moraes e Vieira (2016), por sua vez, avaliam que, especificamente na participação da Universidade Federal de Santa Catarina na UAB, os materiais foram criados sem especificidades ou licenças que permitissem sua disponibilização aberta. E Amiel, Duran e Costa (2017) apresentam os resultados de uma pesquisa realizada em oito instituições da UAB: práticas informais e isoladas em função de dificuldades quanto à institucionalização da UAB e da educação a distância, limitado apoio técnico e financeiro para colaboração e reuso e falta de políticas governamentais e institucionais para compartilhamento e reuso. A não ser quando fomentadas pelo governo federal, a maioria das iniciativas são locais e, muitas, de curto prazo.

Mas há ainda outro problema complexo enfrentado pela UAB em relação à produção de conteúdo: cada universidade (ou consórcio) utilizou dinheiro público para produzir materiais didáticos para os mesmos cursos e disciplinas. Embora devamos reconhecer a existência de diversidade cultural nas diferentes regiões de um país de extensão continental como o Brasil, na verdade cada

parte do sistema procurou reinventar a roda, e hoje se avalia que os recursos não foram, conseqüentemente, usados de maneira adequada.

Nesse sentido, a Resolução nº 1 (Brasil, 2016) afirma que:

§ 4º As instituições de educação superior, bem como os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e indireta, que financiem ou fomentem a educação superior a distância, devem assegurar a criação, a disponibilização, o uso e a gestão de tecnologias e recursos educacionais abertos, por meio de licenças livres, que facilitem o uso, a revisão, a tradução, a adaptação, a recombinação, a distribuição e o compartilhamento gratuito pelo cidadão, resguardados os direitos autorais pertinentes.

Embora essa declaração faça parte de um documento legal (recente), na prática a produção de material educacional para educação a distância na UAB não segue, ainda hoje, essas diretrizes. De qualquer maneira, a orientação agora é que conteúdos sejam produzidos apenas para novos cursos ou disciplinas e que os materiais já produzidos no âmbito da UAB sejam convertidos para REA (Função Capes, 2017). O Portal EduCapes (www.educapes.capes.gov.br), nesse sentido, nasce em 2016 para compilar materiais produzidos para a UAB com recursos públicos (Arcanjo, 2016). A Universidade Aberta de Portugal, por exemplo, gerencia seu Repositório Institucional — Repositório Aberto, ferramenta alinhada com a estratégia de inovação pedagógica da instituição e que já estabeleceu parcerias no Brasil não apenas com a CAPES, mas também com a Fiocruz e a UNESP (Carvalho, 2018). Portanto, para enfrentar todos os problemas apontados, a organização da Universidade Aberta do Brasil precisa continuar se reestruturando para que possa ser considerada verdadeiramente “aberta”, apesar de Amiel, Gonsales e Sebriam (2018) ressaltarem as ambigüidades e a complexidade do conceito de abertura.

Mas a UAB enfrenta ainda outro problema sério, em relação à atuação dos seus tutores. Seu trabalho não é reconhecido oficialmente como docente, apesar de realizarem diversas atividades com essas características, como acompanhamento e avaliação da aprendizagem dos alunos. Além disso, sua remuneração também é muito baixa em comparação à de professores e sua “contratação” ocorre por bolsas de estudo temporárias, não gerando, dessa maneira, sua vinculação efetiva às instituições de ensino. A divisão de tarefas entre professores conteudistas, professores formadores e tutores, proposta pela UAB, não parece ter se efetivado de forma harmoniosa.

Por fim, é necessário lembrar que o governo federal não suporta integralmente os polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil, nem

do ponto de vista financeiro, nem com infraestrutura, que acabam, assim, ficando à mercê das mudanças nas posições financeiras e políticas dos municípios.

Abandonando agora a discussão sobre a UAB, observaremos que as modificações introduzidas pela nova legislação devem alterar radicalmente o cenário da educação a distância no Brasil.

A ampliação da possibilidade de oferta de 20% para 40% de disciplinas a distância em cursos presenciais, por exemplo, tende naturalmente a gerar mais conteúdos e disciplinas produzidas para a modalidade, maior demanda por tutores e professores, reorganização dos cursos presenciais (que poderão passar a oferecer quase metade de sua carga horária a distância) e outras alterações, provocando um novo ciclo de crescimento da modalidade no país.

Outra mudança que deve contribuir para ampliar e diversificar o mercado de EaD no ensino superior do Brasil é o fato de que as IES podem, a partir de agora, oferecer seus cursos a distância sem a necessidade de oferta prévia de cursos presenciais. Grupos internacionais fortes na área, por exemplo, podem agora se estabelecer no país aproveitando a riqueza de seu *core business*, sem a obrigação de oferecer o que não sabem fazer: ensino presencial. A participação desses novos *players* tende a mudar significativamente o horizonte da educação a distância no Brasil.

A nova legislação amplia também o universo de alunos potenciais de EaD. A não permissão de abertura de polos no exterior obrigava, por exemplo, alunos de cursos a distância oferecidos por instituições brasileiras, que residiam no exterior, a retornar ao país para realizar atividades e especialmente avaliações presenciais, praticamente inviabilizando, do ponto de vista de logística e financeiro, o estudo desses alunos. Há um contingente muito grande de brasileiros residindo em regiões como Estados Unidos (Flórida, Texas, Nova Iorque/Boston e Califórnia), Europa e Japão, por exemplo, que agora podem ser alunos de IES brasileiras a distância, realizando suas atividades presenciais em polos nos países em que residem.

Outra tendência marcante é o crescimento dos polos de apoio presencial. Como pudemos observar, a EaD no Brasil desenvolveu-se fundamentada na necessidade de realização de atividades e avaliações presenciais. Nesse sentido, os polos de apoio presencial constituíram-se praticamente como espaços sagrados. A análise da nova legislação de educação a distância no país aponta para uma flexibilidade que tende a ampliar intensamente o número de polos, o que já pode ser claramente observado em números: de 2010 a junho de 2017, foram credenciados cerca de 9.900 polos de EaD no país; com o Decreto e a Portaria de 2017, foram credenciados mais de 15 mil novos polos.

A obrigatoriedade de atividades presenciais era também uma das reclamações das IES, já que o design de alguns cursos a distância poderia prescindir delas, como ocorre em outros países, como nos Estados Unidos e em Portugal, que, entretanto, eram exigidas pela legislação brasileira. Como vimos, a legislação já admite a proposta de cursos que não incluam atividades presenciais, e é também agora permitido que atividades presenciais sejam realizadas tanto nos polos quanto em ambientes profissionais. Assim, a interação entre os setores público e privado é incentivada. Por fim, os polos não precisam mais da estrutura de minibibliotecas físicas, o que praticamente inviabilizava sua sustentação financeira. Nesse sentido, o crescimento do número de polos, a utilização de ambientes profissionais, a incorporação de bibliotecas digitais e a possibilidade de proposta de programas que prescindam de atividades e avaliações presenciais tendem a trazer profundas alterações na ecologia da EaD no ensino superior brasileiro.

Analisaremos a seguir algumas reações a essas mudanças e esse crescimento. Por um lado, a lenta reação dos órgãos reguladores acabou retardando o crescimento da educação a distância no país. De outro lado, entretanto, há várias críticas à avaliação realizada por esses órgãos (como, por exemplo, a avaliação dos polos que passará a ser realizada nas sedes, de acordo com a nova legislação), o que teria contribuído para a precarização da educação a distância. O próprio Ministério da Educação identificou a necessidade de revisar os processos de credenciamento de novos polos em função do crescimento apontado, com o objetivo de aferir e assegurar a qualidade dos cursos de EaD ofertados no país: “O ministério não descarta a elaboração de novas diretrizes, a criação de novos instrumentos de avaliação e a revisão da legislação” (MEC, 2019).

Os Conselhos Profissionais da área de Saúde também têm questionado a graduação a distância na área, a qualidade dos polos de apoio presencial e a capacidade de avaliação do Ministério da Educação em diversas campanhas. A Operação EaD (COFEN, 2015), por exemplo, detectou diversas irregularidades em polos de apoio a cursos de Enfermagem.

O Conselho Federal de Enfermagem, com base nas informações dos fiscais dos Departamentos de Fiscalização dos Conselhos Regionais de Enfermagem, sobre os polos de apoio presenciais, presentes em todos Estados da Federação, pode inferir que o controle dos Polos de Apoio Presencial, feito pelo MEC, não está garantindo a qualidade das atividades dos Cursos a Distância para o Bacharelado em Enfermagem e provavelmente, de nenhum outro curso na área da saúde. Não garantem as condições mínimas legalmente exigidas, nem tampouco serviços adequados e suficientes para atender aos docentes

e acadêmicos em suas demandas e necessidades, para a formação profissional do Enfermeiro.

Estes Polos não apresentaram a infraestrutura física e tecnológica mínima, como laboratórios de anatomia, bioquímica, fisiologia, microbiologia, imunologia, parasitologia, entre outros, com microscópios, estufas, fotômetros, equipamentos, insumos e vidrarias, necessários para as aulas práticas exigidas por lei. Também não foram encontrados, na maioria dos polos, laboratórios específicos de Enfermagem, imprescindíveis à formação do Enfermeiro.

[...]

As condições encontradas pelos fiscais em todo território nacional, nos Polos de Apoio Presenciais deixam explícito que a avaliação desenvolvida pelo MEC por amostragem e sem definir o quantitativo de acadêmicos não garante segurança e qualidade na formação. Questionamos como os Conselhos Regionais de Enfermagem poderão garantir segurança ou qualidade na assistência de Enfermagem prestada a população por esses profissionais? Portanto, fica questionada por este Conselho a eficiência da atuação fiscalizatória desenvolvida, no âmbito dos Cursos de Enfermagem, pelo MEC nas Instituições de Ensino Superior. (COFEN, 2015).

O movimento se alastrou para outros Conselhos na área de Saúde, como Educação Física, Serviço Social e Farmácia. O Conselho Federal de Medicina Veterinária, por exemplo, vedou, no início de 2019, a inscrição de alunos legalmente formados em cursos a distância, o que, na prática, inviabiliza sua atuação profissional (Dayrell, 2018).

Em 2017, acompanhando esses movimentos de reação, o deputado federal Orlando Silva propôs um Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo (PDC 733/2017), cujo objetivo é sustar a Portaria 11 de 2017:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada a Portaria nº 11, de 20 de junho de 2017, republicada em 21 de junho de 2017, do Ministério da Educação, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº. 9.057, de 25 de maio de 2017.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação (SILVA, 2017, p. 1).

Este breve texto é seguido de uma justificação com quatro páginas. Há, por exemplo, uma crítica às “distorções” associadas ao crescimento já apontado, com menção aos cursos na área da Saúde. E há uma menção específica aos polos de apoio presencial:

[...] Ademais, passa a não ser mais necessária a aprovação prévia do MEC para a abertura de polos EAD. O principal parâmetro basear-se-á no CI (conceito institucional), indicador de qualidade calculado anualmente após a visita de técnicos do MEC às instalações da instituição de ensino; entretanto, as visitas presenciais de avaliação, antes realizadas nas sedes das IES e nos polos, serão realizadas apenas nas sedes. A IES com CI 3 poderão criar até 50 polos por ano; as com CI 4 poderão criar 150 e as com CI 5 poderão abrir até 250 novos polos de EAD/ano. Já as instituições públicas de ensino estarão automaticamente credenciadas para a oferta de cursos a distância e passarão pelo credenciamento em até cinco anos após a oferta do primeiro curso por EAD. (SILVA, 2017, p. 4).

O Projeto termina da seguinte maneira:

Este são apenas alguns exemplos decorrentes do novo procedimento oficial quanto à EAD, que nos parece beirar a irresponsabilidade, pois certamente não resultará em proveito nem para os alunos e nem para o país. Portanto, este PDC tem o objetivo de sustar de imediato os efeitos desta Portaria nº 11, de 20 de junho de 2017 (republicada em 21 de junho de 2017), que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, antes que um mal maior e irreversível ocorra no campo da formação em educação superior do país. (SILVA, 2017, p. 5).

O PDC 733/2017 havia sido arquivado em janeiro de 2019, mas foi desarquivado em fevereiro de 2019 e deve, assim, continuar sua tramitação. Castro, Mattar e Oliveira (2017) analisam em mais detalhes as reações dos Conselhos de Saúde e o projeto de sustação da Portaria. De qualquer maneira, essas pressões têm surtido efeito, já que a ampliação da possibilidade de oferta de disciplinas a distância, de 20% para 40% da carga horária dos cursos presenciais, não inclui os cursos da área de saúde (Portaria 1.428, 2018).

A oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) a distância no país parece também caracterizar uma demanda reprimida, comprovada pelo número de alunos brasileiros que procuram esses tipos de cursos em países da América Latina ou em Portugal e na Espanha, pela facilidade da língua. É curioso que a EaD tenha se desenvolvido de tal forma na graduação e na especialização no Brasil, como observamos, mas não tenham sido permitidos cursos de Mestrado e Doutorado a distância até agora, justamente na idade e no momento de sua formação em que o aluno já é mais maduro para gerenciar seu processo de aprendizagem. A abertura de mestrados, e, posteriormente, doutorado a distância, tende a possibilitar que alunos de regiões como Norte e Nordeste do Brasil

não precisem mudar de residência e se deslocar fisicamente para as regiões Sul e Sudeste, onde a oferta desses cursos na modalidade presencial é maior, de maneira que a EaD contribuirá para a justiça social e a democratização do ensino superior no país.

Conclusão

Neste capítulo, delineamos o cenário da educação a distância no ensino superior do Brasil, as reações de alguns setores da sociedade e as consequências de crescimento do setor, já claramente observáveis.

No que parece ser o horizonte futuro da educação a distância no ensino superior brasileiro, há espaço para inovação, inclusive para propostas de cursos híbridos ou *blended*, que combinem metodologias ativas com novas tecnologias e

atividades presenciais e a distância. Mesmo nos cursos na área de saúde, por exemplo, é possível imaginar que algumas atividades sejam realizadas a distância, não prescindindo das atividades práticas em laboratórios e outros ambientes profissionais.

É curioso observar o acentuado crescimento de polos de apoio presencial justamente no mesmo momento em que a legislação começa admitir a avaliação de propostas de cursos na modalidade a distância em que não seja obrigatória a realização de atividades presenciais.

De qualquer maneira, como observamos, há a preocupação de parlamentares, de Conselhos (como da área de Saúde) e do próprio MEC em relação à qualidade dos cursos. Esse crescimento, portanto, deve ser naturalmente acompanhado de avaliação por parte do governo, com a possível revisão de alguns documentos legais discutidos neste capítulo.

Referências

- Amiel, T., Duran, M. R. C., & Costa, C. J. (2017). Construindo políticas de abertura a partir dos Recursos Educacionais Abertos: uma análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. *RELATEC: Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, 16(2), 161-176.
- Amiel, T., Gonsales, P., & Sebriam, D. (2018). Recursos Educacionais Abertos no Brasil: 10 anos de ativismo. *EmRede-Revista de Educação a Distância*, 5(2), 246-258.
- Arcanjo, P. (2016). *Novo Portal EduCapes compila conteúdos educacionais abertos*. <http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8100-novo-portal-educapes-compila-conteudos-educacionais-abertos>
- Brasil, Ministério da Educação (MEC). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm
- Brasil, Ministério da Educação (MEC). *Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre a oferta, por Instituições de Educação Superior - IES, de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial. http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57496468/do1-2018-12-31-portaria-n-1-428-de-28-de-dezembro-de-2018-57496251
- Brasil, Ministério da Educação (MEC). *Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001*. <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/legislacao/p2253.pdf>
- Brasil, Ministério da Educação (MEC). *Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017*. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. <http://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2178/portaria-normativa-n-11>
- Brasil, Ministério da Educação (MEC). *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. <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>
- Brasil, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior. *Resolução nº 1, de 06 de abril de 2018*. Estabelece diretrizes e normas para a oferta dos cursos de pós-graduação lato sensu denominados cursos de especialização, no âmbito do Sistema Federal de Educação Superior, conforme prevê o Art. 39, § 3º, da Lei nº 9.394/1996, e dá outras providências. <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/85591-rces001-18/file>
- Brasil, Ministério da Educação/Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Portaria nº 275, de 18 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade a distância. http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56126031/do1-2018-12-20-portaria-n-275-de-18-de-dezembro-de-2018-56125835%C2%A0
- Brasil. *Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf
- Brasil. *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm
- Brasil. *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm
- Brasil. *Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm
- Carvalho, M. (2018). Recursos educacionais abertos na Universidade Aberta de Portugal. In *XI Fórum ordinário de Coordenadores UAB-I Workshop de Inovação da DED*. Brasília.
- COFEN. *Relatório consubstanciado da Operação EaD Cursos de Graduação em Enfermagem em resposta ao MPF*. 21 out. 2015. http://www.cofen.gov.br/relatorio-consubstanciado-da-operacao-ead-cursos-de-graduacao-em-enfermagem-em-resposta-ao-mpf_35188.html
- Costa, C. J. (2007). Modelos de educação superior a distância e implementação da Universidade Aberta do Brasil. *Revista Brasileira de Informática na Educação*, 15(2), May–August 2007.
- Fundação Capes (2017). *Lançada Campanha de Licenciamento aberto dos materiais do sistema UAB*. <http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/8616-lancada-campanha-de-licenciamento-aberto-dos-materiais-do-sistema-uab>

- Heredia, J. M., Moraes, M., & Vieira, E. M. F. (2016). Da EaD aos REAs: considerações sobre a disponibilização de materiais da UAB em acesso aberto. *SIED: EnPED-Simpósio Internacional de Educação a Distância e Encontro de Pesquisadores em Educação a Distância*.
- Maia, C., & Mattar, J. (2008). *ABC da EaD: a educação a distância hoje*. São Paulo: Pearson.
- Porto, S. C., & Berge, Z. L. (2008). Distance education and corporate training in Brazil: Regulations and interrelationships. *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, 9(2).
- Ricardo, E. J. (2012). *Professores Autores na Educação a Distância em Tempos de Cibercultura*. Doutorado em Educação Instituição de Ensino: Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro.
- Silva, O. (2017). PDC 733/2017— Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. 16 ago. 2017. p. 1-5.
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2148252>
- SISUAB. <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml>. Acessado em 07 de março de 2019.
- Soares, T. C., & Amiel, T. (2017). *Recursos educacionais na Universidade Aberta do Brasil: Perspectivas e práticas*. Relatório. <http://educacaoaberta.org/perspectivas-rea-uab/>