

REFERENCIAIS DE QUALIDADE PARA EaD: TRAJETÓRIA E INFLEXÕES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca
Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Elka Cândida de Oliveira Machado

INTRODUÇÃO

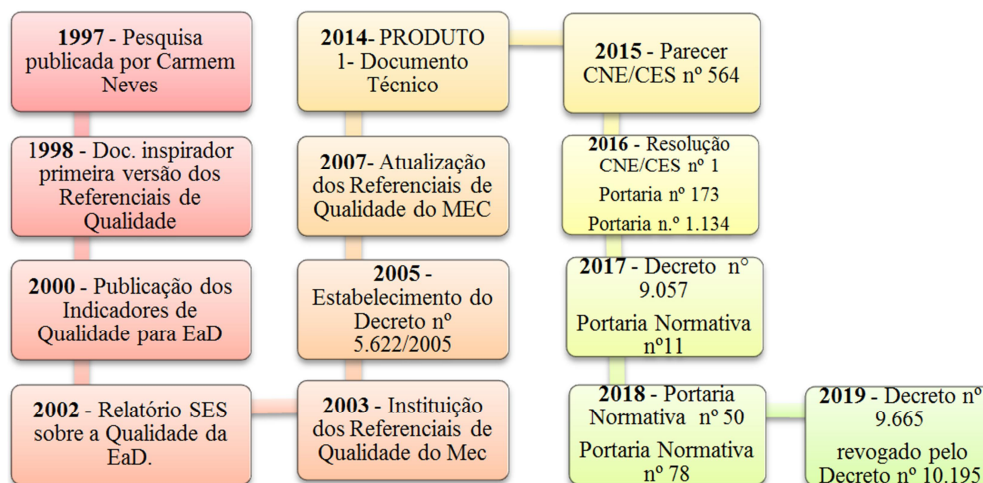
Este estudo apresenta um dos resultados de pesquisa maior desenvolvida entre 2018 e 2020, de cunho documental, com o objetivo de identificar a relevância da existência de um referencial para a oferta da modalidade a distância (EaD) com qualidade, a trajetória de sua constituição e inflexões advindas na educação superior e no contexto dos atos normativos para a modalidade.

De forma complementar ao arcabouço normativo, os Referenciais de Qualidade tiveram como eixo ao longo da trajetória de sua constituição orientar os atos do poder público quanto aos procedimentos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade EaD. Ainda que não se configurem como norma, “há uma relação entre tal documento e os elementos governamentais reguladores de modo a conferir, ao menos idealmente, uma organicidade às ações em EaD (SOARES, 2019, p. 24). O seu estabelecimento visa complementar os atos normativos como um mecanismo de garantia de oferta com qualidade e da inibição da precariedade desta oferta. Assim, este estudo apresenta a trajetória de constituição do último Referencial de Qualidade, as inflexões sofridas e suas repercussões para política pública de educação superior a distância.

TRAJETÓRIA NORMATIVA DOS REFERÊNCIAS DE QUALIDADE EM EAD

Os Referenciais de Qualidade estão atrelados ao ordenamento legal pela regulamentação do art. 80 da Lei nº 9.394/1996 - LDB e estão **potencialmente**, incluídos na concepção de qualidade socialmente referenciada. A figura a seguir, demonstra a trajetória dos Referenciais de Qualidade ao longo dos anos.

Figura 1 - Trajetória dos Referenciais de Qualidade



Fonte: Elaborada pelas autoras

Nesta trajetória, cabe ênfase ao Decreto nº 2.494/1998 que já condicionava os processos de autorização de cursos e credenciamento das instituições aos Indicadores de Qualidade instituídos pelo MEC, que foram publicados no ano 2000. Em seguida, no ano de 2003, foram aprovados oficialmente os Referenciais de Qualidade para a oferta de cursos a distância. Em 2005, instituído o Decreto nº 5.622/2005, que em seu art. 7º, parágrafo único, guardava os referenciais como condicionantes dos atos autorizativos dos cursos na modalidade EaD.

Em 2007, o MEC lança nova versão dos Referenciais de Qualidade para a EaD, com discussão por especialistas, instituições educacionais e com o público em geral. O documento estabelece duas metas principais: garantir a qualidade na oferta da EaD e inibir a precarização da modalidade, depois de ser constatada “[...] a sua oferta indiscriminada e sem garantias das condições básicas para o desenvolvimento de cursos com qualidade” (BRASIL, 2007, p. 2), fornecendo, portanto, a base orientativa dos atos do poder público quanto aos procedimentos de avaliativos da modalidade EaD. Quanto à acepção de qualidade implícita nestes referenciais, Lima (2014) ressalta:

Isso exige considerar algumas categorias e dimensões mínimas e específicas para que cursos a distância ocorram com qualidade, pois, mesmo que cada instituição de ensino construa o seu próprio modelo de EaD, alguns elementos são relevantes e devem ser considerados (LIMA, 2014, p. 4).

A autora ainda destaca a necessidade de atualização dos referenciais. Somente na intenção de constituição de diretrizes e normas para a modalidade de educação a distância, no ano de 2015, o Conselho Nacional de Educação - CNE, no Parecer CNE/CES nº 564/2015 inclui a necessidade de atualização dos referenciais.

Em seguida, a Resolução CNE/CES nº 01/2016, que estabeleceu diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, fixou a atuação conjunta entre diversas unidades para a organização de padrões e parâmetros de qualidade; definição de instrumentos avaliativos externos para credenciamento e credenciamento institucional, autorização e reconhecimento dos cursos, bem como o estabelecimento de processo avaliativo discente, tudo no prazo de 120 dias.

Em atendimento à referida resolução, adveio a Portaria nº 173/2016, que instituiu grupo de trabalho para a revisão e atualização dos Referenciais de Qualidade para a EaD. Todavia, o resultado do grupo de trabalho não foi apresentado, embora tenha havido prorrogações sucessivas para tanto, o que aponta para o início da inflexão quanto à orientação dos referenciais.

Doze anos após a implementação do Decreto n.º 5.622/2005, a EaD passou a ser regulamentada pelo Decreto n.º 9.057/2017. Cabe notar que os Referenciais de Qualidade não receberam menção no novo ato normativo regulamentador do art. 80 da LDB, a revelar o distanciamento temporal e de conteúdo quanto à preocupação com indicadores de qualidade nesta modalidade como requisito autorizativo em cursos superiores tanto em relação à sua instituição quanto manutenção.

Ademais, além da omissão, outra inflexão quanto à importância dada aos Referenciais de Qualidade de 2007, acontece por meio do atual Decreto n.º 9.057/2017, ao determinar que os atos de credenciamento devem ser orientados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES instituído pela Lei nº 10.861/2004, mediante instrumentos adequados, de maneira que os cursos fossem acompanhados pelo MEC, na garantia dos parâmetros de qualidade. Em reforço, a Portaria Normativa nº 11/2017, estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em concordância com o Decreto nº 9.057/2017.

A discussão sobre a finalidade dos SINAES remonta à sua implantação. Dias Sobrinho (2008) discute a trajetória desse sistema avaliativo, tencionando a respeito de sua caracterização, esclarecendo a possibilidade de interrupção da construção

de processos participativos e a promoção de processos fundamentados em teorias e práticas neoliberais.

Os indicadores referentes à avaliação de qualidade dos SINAES foram modificados pela Portaria n.º 1.134/2016, inclusive, quanto aos instrumentos de avaliação de credenciamento e reconhecimento de instituições e cursos, a indicar um novo caminho norteador para os processos avaliativos.

Na medida em que o Decreto n.º 9.057/2017 define que a qualidade deve se ater ao estabelecido pelo SINAES, ao tempo em que se distancia dos Referenciais de Qualidade que requerem atualização, há uma mudança de eixo na perspectiva conceitual de qualidade.

Intenções para a atualização dos Referenciais de Qualidade ocorreram por meio da Portaria n.º 50/2018, em que o MEC instituiu Grupo de Trabalho, bem como pela Portaria n.º 78/2018 na qual foram designados os integrantes para a atualização do documento. Mesmo havendo a constituição de audiências públicas, mais uma vez, não foram apresentados os resultados deste grupo de trabalho.

Os Referenciais de Qualidade são mencionados ainda nos Decretos n.º 9.665/2019, revogado pelo n.º 10.195/2019 que altera a estrutura do MEC, definindo a unidade competente para “subsidiar a elaboração de referenciais de qualidade para a educação a distância, observadas as diretrizes curriculares da educação superior e as diversas linguagens de tecnologia da informação e comunicação”, estando ao cargo atualmente da Diretoria de Política Regulatória. De lá para cá, não foi constatada atualização dos Referenciais de Qualidade da EaD de 2007.

CONCLUSÕES

Existe um campo de disputa no ensino superior, em especial, sobre a qualidade representada pelo SINAES e pelos Referenciais de Qualidade que indicam a estagnação destes e mudança de orientação para aqueles.

Compreender a qualidade da EaD, por meio dos Referenciais de Qualidade, implica destacar que as imbricações entre as disposições normativas e sua materialização necessitam da confluência entre a inclusão formal em textos sobre os referenciais e de procedimentos políticos para atualização destes documentos. Ademais, não podemos esquecer que a EaD é uma modalidade, com suas especificidades, carecendo de referenciais para seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância – Seed. 2003. **Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância.**

BRASIL. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância - Seed. 2007. **Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância.**

BRASIL CNE/CES, **Resolução nº 1**, de 11 março de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.057**, de 25 de maio de 2017.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. **Avaliação.** Campinas/ Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 01** - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD. 2014.

SOARES, Fábio de Almeida. **A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA:** legislação, qualidade e gestão no âmbito do ensino superior. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação). UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.