



EAD em pauta

O modelo brasileiro
e suas intersecções
com o cenário mundial

MATTOS FILHO

Sumário

O EAD hoje	5
Dados gerais	6
Legislação	8
Requisitos para abertura de cursos	9
Polos: uma jabuticaba brasileira	12
O EAD na educação básica	18
O crescimento do EAD no Brasil: vantagens e desafios	22
O desafio central: garantia de qualidade	27
Conflito aparente entre expansão e qualidade: as bases de discussão estão equivocadas	28
Como funciona fora do Brasil?	35
Ordenando o debate no Brasil: quais são os próximos passos?	40
O que deveria ser avaliado e o que de fato é	41
A introdução do “híbrido” no Brasil: EAD no presencial e vice-versa	46
Potencial agência reguladora	53
Organizações de entes privados para a avaliação	55
E para onde estamos caminhando?	58
A consulta pública para remodelação do EAD	59
O que vem por aí	63

Introdução

A prática de Educação do Mattos Filho lança seu segundo e-book¹ com o objetivo apresentar um panorama do modo de funcionamento e recentes discussões envolvendo o **Ensino a Distância (EAD)** no Brasil, incluindo possíveis intersecções com o que tem sido previsto e discutido ao redor do mundo. Para tanto, realizamos uma **análise comparativa** da **estrutura atual, desafios e tendências** do EAD no Brasil com o regime existente em outros 6 países.

A partir dessa análise, o material se propõe a apresentar os principais **tópicos** do modelo brasileiro **atualmente em discussão**, assim como os desafios envolvidos no modelo existente, para entender quais são os potenciais espaços para melhoria, inclusive levando em consideração a experiência internacional.

Para que essa abordagem fosse possível, realizamos uma análise comparativa para compreender como a regulamentação molda o EAD em 6 países, quais sejam, **Austrália, Canadá, Escócia, Argentina, Chile e Colômbia**.

A seleção desses países se deu na tentativa de abordar a realidade do EAD em locais com classificação de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) similar (Colômbia – 88º lugar no IDH) e distintas (Austrália – 5º lugar, Canadá – 15º lugar e Escócia) do Brasil (87º lugar no IDH), assim como buscou priorizar países da América Latina, mas cuja classificação de IDH fosse superior à brasileira (Argentina e Chile). Essa análise permitiu compreender o quanto o modelo de EAD brasileiro se **assemelha** ou se **distingue** destas outras realidades e, especialmente, onde há espaço para evolução na nossa atual estrutura.

1 O primeiro e-book, “Como decide o CNE? A competência recursal no ensino superior”, foi publicado pela prática de educação em outubro de 2022. O conteúdo está disponível no seguinte link: <<https://publicacoes.mattosfilho.com.br/books/lama/#p=1>> Acesso em 23 jan. 2024.

Essa análise comparativa ocorre em um momento em que o **Ministério da Educação (MEC)** promove um debate sobre alterações substanciais à **regulação do EAD**, que teve início com a **Consulta Pública** estabelecida pela Portaria MEC nº 1.838, de 14 de setembro de 2023 (Portaria 1.838/2023) (CP), assunto de um tópico específico deste e-book.

Embora essa reordenação ainda não tenha sido finalizada, a iniciativa da CP já veio acompanhada de medidas concretas: atualmente, os processos de autorização de 17 cursos e de credenciamento de instituições de ensino superior (IES) na modalidade EAD estão **suspensos** em virtude da Portaria MEC nº 2.041, de 29 de novembro de 2023 (Portaria 2.041/2023), a qual determinou o sobrestamento por **90 dias** para fins de conclusão da nova proposta de regulação, a partir das reflexões da CP.

Assim, com o objetivo de contribuir com a discussão atual, o presente e-book tem a finalidade de apresentar os **resultados da análise**, o que inclui as lacunas existentes no modelo EAD brasileiro, bem como apontar caminhos, já executados internacionalmente, que possam ser úteis para repensar o modo de oferta do EAD.



O EAD hoje

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →

EAD no ensino superior

Dados gerais

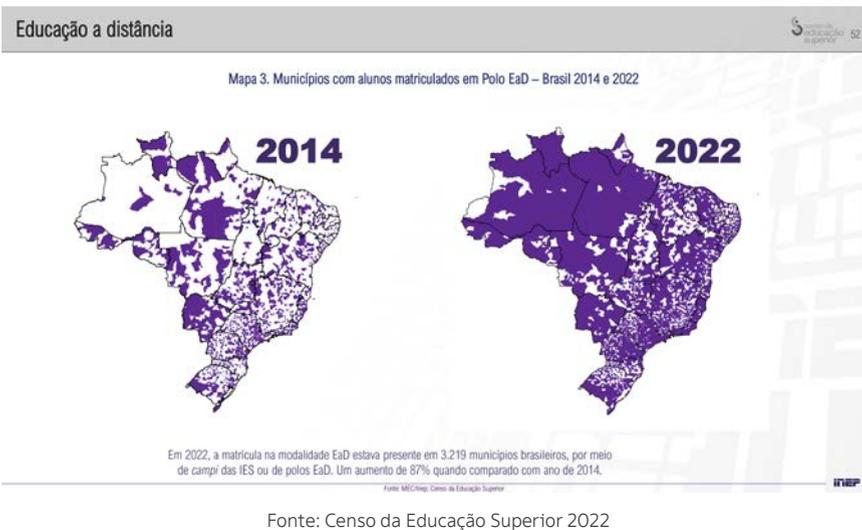
O EAD é incorporado pela legislação como uma modalidade de ensino em que a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre a partir de **meios e tecnologias de informação e comunicação**. Assim, ao contrário do que acontece em alguns países, que admitem que o EAD seja oferecido por qualquer modo que permita o alcance de estudantes isolados geograficamente, os cursos oferecidos na modalidade EAD no Brasil **necessariamente** são ministrados com o apoio de recursos tecnológicos.

Como exemplo, o EAD oferecido na Colômbia comporta dois modelos. O primeiro, chamado **“educação à distância”**, foi desenhado como uma solução para necessidade de expansão da educação para alunos de baixa renda **isolados geograficamente**; e, portanto, pode ser oferecido por meio de qualquer estratégia de aprendizagem que supere as limitações de tempo-espço, como a correspondência, o comparecimento eventual, dentre outros. O segundo, chamado **“educação virtual”**, é uma consequência do avanço tecnológico, ministrado no ciberespaço e pode se desenvolver, inclusive, sem nenhum nível de presencialidade.

Para ofertar o EAD, as IES dos sistemas de ensino federal e, também, aquelas que estejam vinculadas aos sistemas estaduais e distrital precisam ser especificamente credenciadas para essa finalidade pelo MEC, que também é responsável pela regulamentação dos requisitos para realização de exames e registros de diploma desta modalidade.

De acordo com dados do Censo da Educação Superior² de 2022 (Censup), um total de **3 milhões** de estudantes ingressaram em cursos superiores na modalidade EAD, a qual está em uma onda de crescimento constante na última década. Por outro lado, o número de ingressantes em cursos presenciais enfrentou um ininterrupto decréscimo entre 2014 e 2021.

Esse crescimento representou uma expansão da oferta de EAD nas diferentes regiões do Brasil: os dados do Censup registraram a presença de polos EAD em 3.219 municípios brasileiros, um **aumento de 87%** quando comparado a 2014. A figura abaixo evidencia os resultados dessa expansão, especialmente na **região Norte** do Brasil:



- 2 O Censo da Educação Superior é uma pesquisa estatística realizada anualmente pelo Inep em articulação com as Instituições de Educação Superior que oferecem cursos de graduação no Brasil, sendo obrigatória aos estabelecimentos públicos e privados, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 6.425/2008. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf> Acesso em 16 jan. 2024.

O crescimento dos estudantes matriculados em cursos EAD também encontra **reflexo no aumento do número de cursos ofertados nessa modalidade**: o total de cursos saltou de **3.177** em 2018 para **9.186** em 2022, o que representa um acréscimo de quase 300%.

Desses cursos, os 3 mais procurados são **pedagogia, administração e contabilidade** e há uma predominância do EAD em cursos de licenciatura: de um total de **1.669.991** matrículas ocorridas nesses cursos em 2022, **1.097.928** foram em IES; e, desse número, **93,7%** foram em cursos EAD.

Quanto ao perfil das IES ofertantes, os dados indicam que o EAD está muito mais presente nas IES **com fins lucrativos**: nessas, **apenas 34% dos alunos frequentam cursos presenciais**, enquanto nas IES privadas sem fins lucrativos esse percentual é maior: **76% do alunado presencial**.

Esses dados evidenciam a relevância de se realizar um **debate sério e completo** sobre o EAD. De um lado, verifica-se que o EAD proporciona capilaridade em um país de dimensões continentais, ampliando as possibilidades de alunos acessarem o ensino superior. De outro, tal expansão precisa ocorrer de maneira a preservar a qualidade mínima que deve ser oferecida pelos cursos, para o que se faz necessário intensificar as iniciativas de controle, inclusive por meio de fiscalização. Assim, as escolhas envolvidas nas discussões devem levar em consideração a proporção que a modalidade tomou não somente para as IES, mas especialmente para os **estudantes**.

Legislação

[Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#): Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

[Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017](#): regulamenta o art. 80 da LDB que dispõe sobre o EAD (Decreto do EAD).

Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016: estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância (Resolução 11/2016).

Portaria Normativa MEC 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 do EAD (Portaria 11/2017).

Requisitos para abertura de cursos

O Decreto do EAD e a Portaria 11/2017 estabelecem normas para o credenciamento de instituições e oferta de cursos superiores na modalidade EAD. Nesse sentido, as normas reforçam a necessidade de as IES interessadas em ofertar cursos superiores na modalidade EAD na graduação e pós-graduação serem **especificamente credenciadas para esse fim** pelo MEC, o que independe de prévio credenciamento para a oferta de cursos presenciais.

Para o credenciamento na modalidade EAD, as avaliações *in loco* ficam concentradas no **endereço sede da IES** e têm como objetivo verificar da **existência e adequação de metodologias, infraestrutura física, tecnológica** e de **peçoal** que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Pedagógico de Curso (PPC).

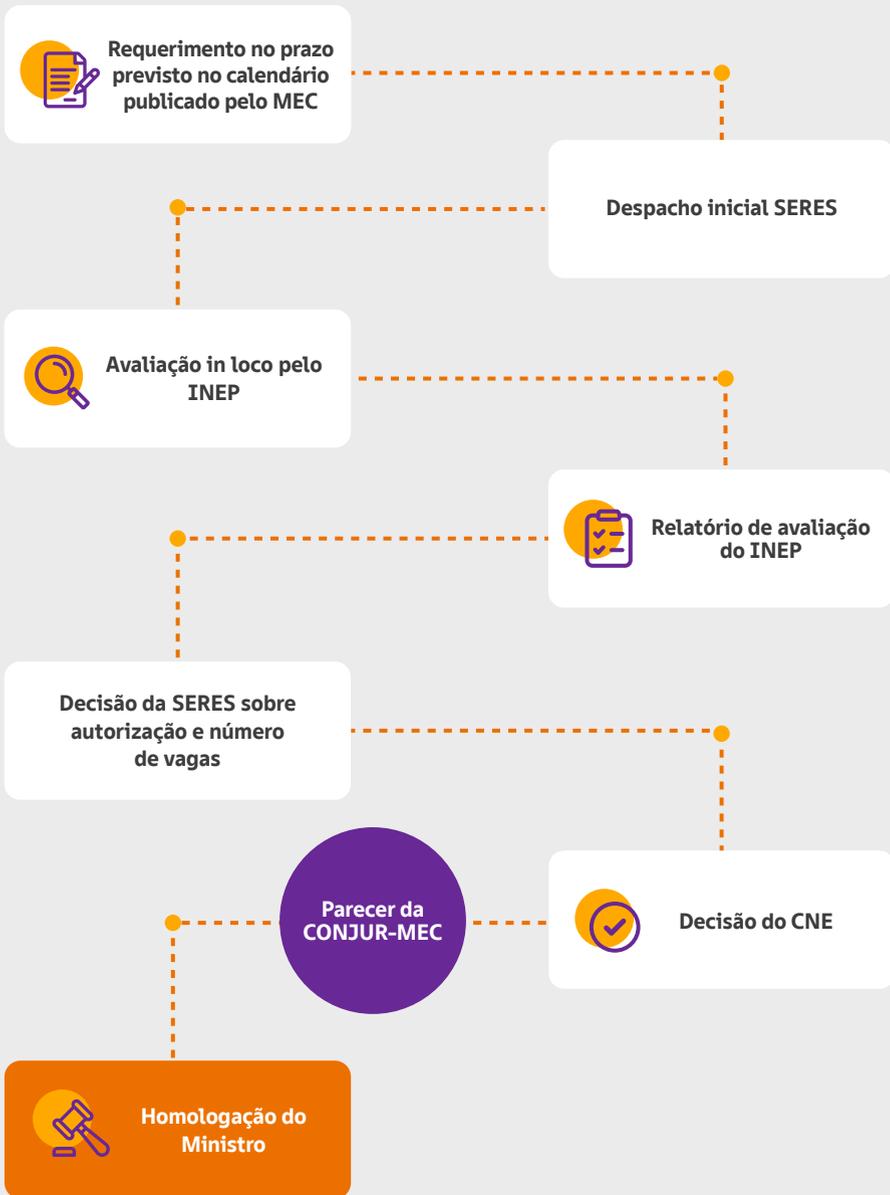
Essa informação pode causar estranheza no cenário brasileiro em razão da existência dos **polos** que, apesar de serem figuras essenciais quando se fala em EAD no Brasil, **não estão sujeitos à avaliação *in loco* desde 2017**. Em outros países do mundo, em que a figura dos polos não existe, a avaliação *in loco* também é centrada na sede, muito concentrada nas tecnologias que viabilizam a aprendizagem remota e na experiência

proporcionada ao aluno, o que não gera polêmicas em razão da inexistência de outro espaço físico para a oferta dos cursos. Como exemplo, na província de Alberta no Canadá, a abertura de novos cursos está condicionada à aprovação do Ministro da Educação, que, por sua vez, está condicionada à avaliação do Conselho de Qualidade. Dada a inexistência da figura dos polos, a avaliação envolve **uma visita ao campus para verificar tais elementos**, ainda que a legislação local admita a modalidade EAD de forma integral, sem qualquer carga de presencialidade. Ou seja: há visitas *in loco*, mas o propósito é mais específico.

As IES credenciadas e **detentoras de prerrogativas de autonomia (centros universitários e universidades)** podem criar cursos por **ato próprio**, sem a necessidade de ato autorizativo do MEC, à exceção dos cursos de medicina, odontologia, psicologia e enfermagem. A oferta dos primeiros é inviável na modalidade EAD, por expressa vedação normativa, ao passo que o segundo também não pode se estruturar no EAD em função das limitações impostas pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do curso. Por isso, na prática, as IES com autonomia apenas necessitam de autorizações prévias para ofertar cursos EAD em enfermagem e psicologia – lembrando que, até o momento, não há cursos de psicologia EAD no Brasil.

Já as IES que **não são detentoras de prerrogativas de autonomia**, em regra as credenciadas como faculdades, a criação de cursos é condicionada à emissão **autorização** da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (**SERES**).

O processo para autorização de cursos segue as seguintes etapas:



Vale mencionar que, no Brasil, não é possível ofertar cursos EAD exclusivamente de maneira remota. Embora o art. 8º, § 2º, da Portaria 11/2017 preveja essa alternativa mediante autorização da SERES, o órgão alega ser necessário que haja algum tipo de regulamento para ordenar tal processo decisório, o qual não existe. E, por isso, a SERES se recusa a decidir qualquer tipo de pedido para ofertar EAD sem interações presenciais.

Por isso é que, na prática, todo curso EAD no Brasil envolve a realização de **atividades presenciais**, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais ou de laboratório e defesa de trabalhos, as quais poderão ser realizadas na sede da IES, em ambiente profissional ou nos polos EAD. Essas interações, porém, são limitadas a um máximo de 30% do total da carga horária do curso, conforme prevê o art. 100, § 3º, da Portaria Normativa MEC nº 23/2017.

Polos: uma jabuticaba brasileira

Os polos EAD são conceituados como **unidades acadêmicas e operacionais descentralizadas**, no país ou no exterior, criadas para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos superiores na modalidade EAD. Em regra, é necessário que as instituições contem com os polos para realizar a carga horária presencial de seus cursos EAD, ao menos quando a opção pedagógica não envolver o uso exclusivo do ambiente profissional para tal fim.

A rigor, o polo EAD materializa o contrassenso de ter atividades presenciais em um curso EAD. E, como o título desta seção sugere, eles são considerados uma **particularidade brasileira**, dado que não são comuns em outros países ao redor do mundo e, na pesquisa realizada para a elaboração deste e-book, não foi encontrada figura similar ao que se tem hoje no Brasil.

A Portaria 11/2017, ainda, veda a oferta de cursos superiores presenciais nos polos EAD e estabelece que os polos deverão seguir as seguintes diretrizes:

- (i) Apresentar **identificação inequívoca** da IES responsável pela oferta dos cursos;
- (ii) Manter **infraestrutura física, tecnológica e de pessoal** adequada ao **projeto pedagógico dos cursos** a ele vinculados, ao **quantitativo de estudantes matriculados e à legislação específica**, para a realização das atividades presenciais, especialmente:
 - (a) Salas de aula ou auditório;
 - (b) Laboratório de informática;
 - (c) Laboratórios específicos presenciais ou virtuais;
 - (d) Sala de tutoria;
 - (e) Ambiente para apoio técnico-administrativo;
 - (f) Acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar;
 - (g) Recursos de tecnologias de informação e comunicação; e
 - (h) Organização dos conteúdos digitais.

Atualmente, as IES credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade EAD estão autorizadas a criar polos por **ato próprio**, independentemente de autorização do MEC. O quantitativo de polos a serem abertos está condicionado ao Conceito Institucional (CI) mais recente da IES, na forma do quadro abaixo:

Quantidade de polos que podem ser abertos por ato próprio

CI	Quantitativo anual de polos
3	50
4	150
5	250

No entanto, a criação de polos por ato próprio das IES não foi o modelo inicialmente proposto no país. Até 2017, a criação de polos EAD estava condicionada à autorização prévia da SERES, demandando realização de **visita in loco** pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e sua posterior **aprovação** pela SERES. Por esse motivo, nesse período, a abertura de um polo levava uma média de **2 a 3 anos**, chegando a casos de **7, 8 ou mesmo 9 anos de espera** para obtenção da aprovação ou reprovação da SERES.

Com isso, em vez de impulsionar a expansão do ensino superior, a necessidade de um ato regulatório de aprovação prévia gerava um evidente gargalo para o crescimento e desenvolvimento do EAD no Brasil. Tanto é verdade que, uma vez retirada a exigência regulatória, o EAD passou a apresentar **números mais expressivos** de crescimento: um ano após a publicação da Portaria 11/2017, o EAD experimentou um **crescimento de 133%**. Antes da Portaria 11/2017, havia 6.538 polos EAD no Brasil; um ano depois da norma, esse número saltou para 15.394³.

É justamente em torno do crescimento vertiginoso do EAD que giram as maiores polêmicas dessa modalidade. A eliminação da autorização pública prévia para criar polos, aliada a ausência de mecanismos de avaliação contínua de sua estrutura física, salvo no contexto de denúncias que deflagram processos sancionadores (de supervisão), fazem com que haja pouco controle sobre a experiência de aprendizagem que os alunos terão no polo EAD. E isso tem sido interpretado por algumas pessoas e autoridades como um risco à qualidade dos cursos que são ministrados via EAD, dado que muitos deles têm carga horária presencial representativa, até o limite de 30%.

3 Um ano após MEC mudar regra, polos de ensino a distância aumentam 133%. Disponível em: <<https://abmes.org.br/noticias/detalhe/2807>> Acesso em 17 jan. 2024.

Se, por um lado, a retirada da exigência de autorização prévia do MEC para a abertura dos polos possibilitou a **expansão do EAD**, por outro, sua existência oportunizava um exame mais acurado das condições da oferta do curso “na ponta”, permitindo aos avaliadores do INEP, de algum modo, antever a experiência de aprendizagem que o aluno teria no polo EAD – por mais que isso não trouxesse semelhantes ganhos para o processo de ensino e aprendizagem virtual.

Em função disso é que há opiniões no sentido de que a remoção dessa trava regulatória pode ter acarretado impactos negativos sobre a **qualidade dos cursos**. Essas percepções foram fomentadas pela ação de alguns atores, dentre os quais muitos conselhos profissionais que se posicionaram de maneira contrária à oferta dos cursos relacionados às respectivas profissões na modalidade EAD.

Assim, agindo absolutamente *contra legem*⁴, arrogaram a si a prerrogativa de fiscalizar a forma de oferta de cursos a partir dos polos correspondentes ou, então, promoveram denúncias aos órgãos competentes para apurar eventuais irregularidades.

4 Os conselhos profissionais não possuem qualquer competência normativa sobre a atividade de ensino e, por isso, não podem adotar atos que pretendam servir ao propósito de avaliar a qualidade ou impedir a continuidade da oferta de cursos, quanto menos restringir o uso dos diplomas correspondentes para fins de registros em seus quadros. Esse entendimento é endossado desde há muito pela SERES (Nota Técnica nº 372/2013/CGLNRS/DPR/SERES/MEC), CNE/CEB nº 20/2002, Parecer CNE/CES nº 209/2020 (ainda não homologado) e, ainda, por reiterados entendimentos jurisprudenciais: STJ, Primeira Turma, REsp. 1.453.336/RS, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 26/8/2014, DJe 4/9/2014. STJ, Primeira Turma, REsp. 1.945.398/CE, dec. mon. Min. Regina Helena Costa, d. 13/9/2021, DJe 21/9/2021; e STJ, Segunda Turma, REsp. 1.944.151/RS, dec. mon. Min. Francisco Falcão, d. 25/6/2021, DJe 1/7/2021.

O Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), por exemplo, realizou uma ampla “fiscalização” aos polos de cursos de enfermagem na modalidade EAD e, segundo suas próprias métricas, que estão dissociadas dos instrumentos de avaliação do INEP e do MEC, identificou supostas irregularidades na oferta de cursos em polos de 15 dos 17 estados fiscalizados. A partir disso, o COFEN lançou uma campanha pública contra a oferta de enfermagem na modalidade EAD, além de adotar outras iniciativas voltadas a impedir o registro de egressos de tais cursos em seus quadros. Todas essas iniciativas foram consideradas irregulares pelas instâncias competentes, ao menos até o momento.

Essas iniciativas tentam convencer que seria necessário retomar maior controle público sobre a expansão de polos EAD. De maneira pragmática, porém, o volume de polos e sua dispersão no Brasil desafiam as capacidades institucionais de organizar e implementar formas de controle ou de avaliação que possam, efetivamente, contribuir para garantir a qualidade do EAD sem que isso conflite com a dinamicidade que essa modalidade impõe.

A experiência passada indica que não há tais capacidades e isso fica evidente com o tempo gasto para a autorização no passado.

Para traçar um paralelo com o ambiente internacional, o levantamento realizado para a confecção deste material indica que a figura dos polos é, de fato, uma **jabuticaba brasileira**: nos países analisados, a figura dos polos somente foi encontrada no Brasil. Isso parece se justificar pelo fato de que, em todos os países pesquisados, admite-se a existência de cursos 100% presenciais, 100% online ou híbridos, que é uma união das duas modalidades, construída de acordo com a proposta pedagógica que a instituição entender mais conveniente.

Para os cursos 100% online, não foi identificada a exigência de nenhuma prática presencial, chegando a serem permitidas instituições que ofertam a totalidade de seus cursos de forma 100% EAD, como é o caso da **Athabasca University**, no Canadá.

Já para os cursos híbridos, a legislação dos respectivos países não estabelece uma porcentagem mínima ou máxima de presencialidade e **a infraestrutura física utilizada pelos alunos matriculados no EAD é (ou pode ser) a mesma que a IES utiliza para suas atividades presenciais**. Ou seja: não há uma estrutura focada exclusivamente em receber os alunos matriculados na modalidade EAD, na medida em que se pode aproveitar da estrutura utilizada pelos cursos presenciais. Isso faz com que, na prática, se tenha menores dificuldades para avaliar a estrutura utilizada para a oferta dos cursos e se tenha menores lacunas de avaliação.

No contexto brasileiro, essa prática é comum, uma vez que todas as sedes presenciais funcionam também como polos EAD. Contudo, é importante lembrar que o número de infraestrutura presencial é bem menor.

Além disso, o compartilhamento de polos entre instituições credenciadas foi regulamentado pela Resolução nº 1, de 11 de março de 2016. Esta resolução prevê que o EAD poderá ser ofertado em regime de colaboração nas seguintes hipóteses:

- (i) Em regime de parceria entre IES credenciada para EAD e outras pessoas jurídicas, preferencialmente em instalações de IES;
- (ii) Em regime de compartilhamento de polos de EAD por duas ou mais IES credenciadas para EAD.

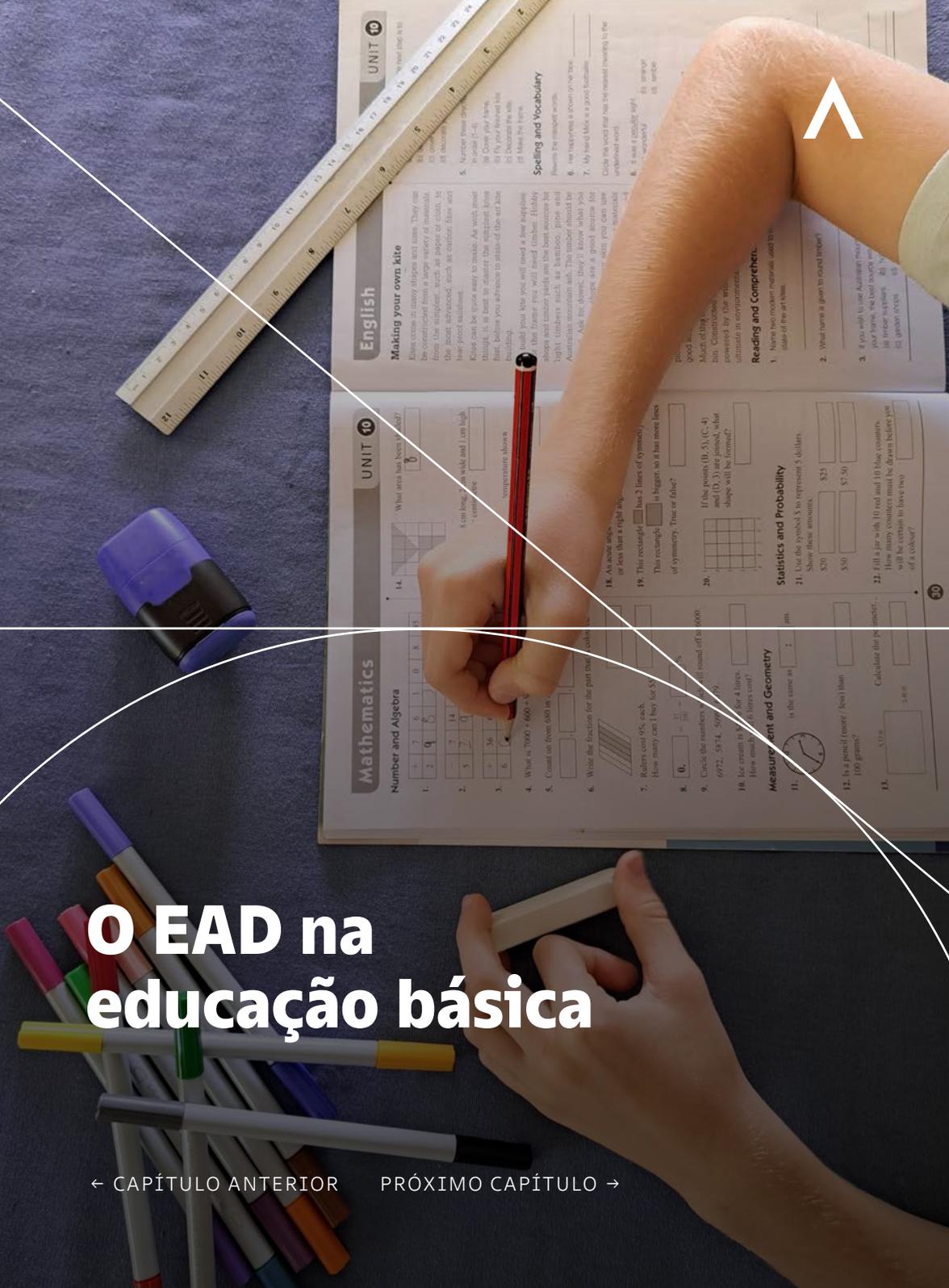
O art. 19 do Decreto do EAD e o art. 18 da Portaria 11/2017 também mencionam a possibilidade da oferta de cursos em regime de parceria entre uma instituição credenciada e outras pessoas jurídicas, exclusivamente para o funcionamento de polos de educação a distância. Essas parcerias são estabelecidas em regulamento e respeitam o limite da capacidade de atendimento de estudantes.



O EAD na educação básica

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →



O EAD na educação básica

Se o EAD gera polêmicas no ensino superior, seu uso é especialmente complexo no contexto da educação básica⁵. Isso porque a legislação atual limita a utilização do EAD apenas a situações excepcionais, em que há **impossibilidade** da educação presencial.

O art. 80 da LDB estabelece que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de EAD em **situações específicas**. O Decreto do EAD, por sua vez, deixa claro que a oferta de ensino fundamental na modalidade EAD em situações emergenciais está limitada a alunos que:

- (i) **Estejam impedidos, por motivo de saúde**, de acompanhar o ensino presencial;
- (ii) Se encontrem no **exterior** por qualquer motivo;
- (iii) Vivam em localidades que não possuam **rede regular de atendimento escolar presencial**;
- (iv) Sejam transferidos compulsoriamente para **regiões de difícil acesso**, incluídas as missões localizadas em regiões de fronteira; ou
- (v) Estejam em situação de **privação de liberdade** (art. 9º).

Assim, em regra, a utilização do EAD na educação básica é restrita e limitada a situações bastante específicas. Isso não quer dizer, porém, que as escolas não possam se valer de tecnologias, plataformas ou do uso de ferramentas virtuais para realizar atividades extracurriculares, complementar a carga horária escolar normal ou como reforço da aprendizagem. O uso de tais metodologias de aprendizagem, inclusive, é extremamente difundido no Brasil.

5 Art. 208 da Constituição Federal: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A pandemia mudou tudo

Com a emergência da pandemia do COVID-19, porém, o EAD passou a ser parte integrante da formação básica no Brasil. Se anteriormente era aplicado principalmente no ensino superior, a pandemia e a necessidade de distanciamento social fizeram com que o EAD também fosse adotado pelas escolas de educação básica.

Frente à gravidade do cenário, o Conselho Nacional de Educação (CNE) promoveu reuniões virtuais com entidades educacionais representativas tanto do setor público quanto do setor privado. Os objetivos foram manter um **diálogo contínuo** com a sociedade, buscar **soluções normativas** de apoio ao funcionamento dos sistemas de ensino e oferecer orientações para a reorganização do calendário escolar e o desenvolvimento de atividades não presenciais.

No entanto, mesmo com todo o esforço das instituições e contribuição da tecnologia para adaptar o EAD aos estudantes do ensino básico, o afastamento causou uma série de impactos não tão positivos para a educação básica brasileira⁶: a taxa de abandono escolar sofreu um aumento significativo⁷, enquanto o índice de desempenho dos estudantes sofreu queda, com o aumento da reprovação. Esse diagnóstico deixa claro que a discussão sobre o EAD na educação básica é ainda mais complexa que no âmbito do ensino superior, especialmente em razão do perfil do alunado.

-
- 6 Censo Escolar confirma impacto negativo da pandemia na educação básica. G1. 20 maio. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/05/20/censo-escolar-confirma-impacto-negativo-da-pandemia-na-educacao-basica.ghtml>> Acesso em 18 jan. 2024.
 - 7 O Censo Escolar é um levantamento estatístico anual coordenado pelo Inep e realizado em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas públicas e privadas de todo o País.

O que está em discussão atualmente?

O cenário atual reflete a experiência pouco positiva do EAD na educação básica durante a pandemia: as discussões têm girado em torno ou da **proibição total dessa modalidade** no ensino básico ou, ao menos, da **limitação de sua implementação**.

Em 2018, foi apresentado o PL 9.945/2018⁸ na Câmara dos Deputados, com o objetivo de alterar o art. 26 da LDB e proibir o EAD em qualquer etapa da educação básica. Além disso, propôs uma mudança no art. 38, para exigir que os sistemas de ensino ofereçam ensino presencial na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA).

Em 2020, mais de 10 projetos de lei foram anexados ao PL 9.945/2018, incluindo o PL 2.979/2020⁹, que busca permitir o EAD como substituto temporário do ensino presencial em casos de extrema necessidade, desde que haja acesso à internet e aos equipamentos necessários para os alunos. O projeto surge no contexto da pandemia, no entanto, **não se restringe a situações de emergência sanitária**, dado que propõe que a LDB seja alterada para comportar a possibilidade de substituir o presencial pelo EAD de forma transitória em diferentes situações.

Por fim, destaque-se que o governo federal propôs o [PL 5.230/2023](#) com o objetivo de redefinir a Política Nacional de Ensino Médio no Brasil. O projeto enfatiza a oferta presencial da carga horária para a formação geral básico e exclui a oferta na modalidade EAD. O projeto está em tramitação de urgência e está pronto para votação no Plenário da Câmara, refletindo um momento que favorece a restrição do EAD no ensino básico.

8 Câmara dos Deputados. PL 9.945/2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2170785>> Acesso em 23 jan. 2024

9 Câmara dos deputados. PL 2.979/2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254043>> Acesso em 23 jan. 2024.



O crescimento do EAD no Brasil: vantagens e desafios

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →

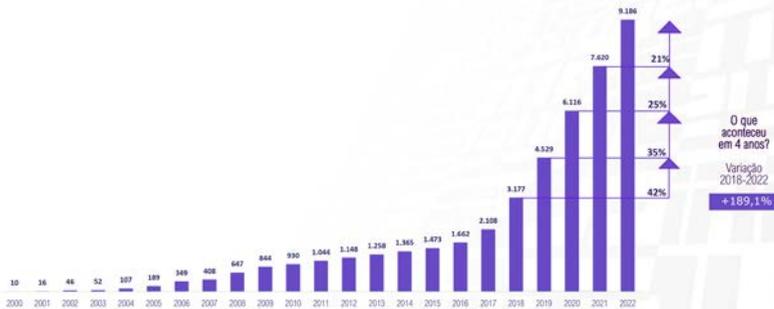
O crescimento do EAD no Brasil: vantagens e desafios

Com um modelo de estudo flexível e mensalidades mais acessíveis, o EAD tem conquistado novos públicos a cada ano. Um exemplo disso é o recente levantamento do Censup, que revelou um crescimento expressivo do EAD no país. Nos últimos dez anos, o número de cursos nessa modalidade aumentou em 700%, passando de 1.148 em 2012 para 9.186 em 2022.

A expansão do número de cursos na modalidade a distância



Gráfico 9. Evolução do número de cursos de graduação a distância – Brasil 2000-2022.



Fonte: MEC/Inep, Censo de Educação Superior

Fonte: Censo da Educação Superior 2022

O incremento do número de novos alunos matriculados em cursos EAD foi significativo, crescendo 20% entre 2021 e 2022, saltando de 3,9 milhões para 4,7 milhões. Em contrapartida, a quantidade de ingressantes em cursos presenciais tem decrescido desde 2014. Se essa tendência persistir, é provável que o número de estudantes em cursos EAD supere o de estudantes em cursos presenciais.¹⁰

10 PALHARES, Isabela. Ensino a distância recebe dois terços dos ingressantes no ensino superior. Folha de S.Paulo, 10 de out. de 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/10/ensino-a-distancia-recebe-dois-tercos-dos-ingressantes-no-ensino-superior.shtml>> Acesso em: 18 jan. 2024.

O desenvolvimento do EAD está intrinsecamente relacionado a uma série de fatores econômicos, sociais e políticos. Isso fica claro com a constatação de que o principal público-alvo dessa modalidade é composto por alunos que, em razão de questões como **localização geográfica, renda, compromissos familiares, trabalho** ou **dificuldades de locomoção**, buscam retomar ou dar continuidade à sua educação. Nesse sentido, demandam flexibilidade de horários, aprendizado personalizado e redução de custos.

Essa mudança de perfil é evidenciada pelo fato de que, na educação presencial, a maioria dos concluintes são jovens de até 24 anos, enquanto no EAD, a faixa etária predominante dos graduados é entre 31 aos 40 anos.¹¹

Nesse contexto, o EAD se apresenta como uma solução para problemas sociais outros, uma vez que contribui significativamente para a **democratização do acesso ao conhecimento**, o que tem despertado cada vez mais interesse dos alunos.

11. Resultados do Enade 2022. Disponível em <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/divulgados-resultados-do-enade-2022#:~:text=Educa%C3%A7%C3%A3o%20a%20dist%C3%A2ncia%20corresponde%20a,com%20conceitos%20%20e%203>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Veja algumas das **vantagens** que o EAD proporciona:

Acesso amplo à educação: o EAD permite que estudantes de diversas regiões, incluindo áreas rurais e remotas, normalmente não assistidas por cursos presenciais, tenham acesso à educação sem a necessidade de se deslocar fisicamente para uma instituição de ensino.

Flexibilidade de horários: a possibilidade de estudar em qualquer momento atende às necessidades daqueles com restrições de horários devido ao trabalho, tarefas domésticas ou outros compromissos.

Autonomia: a modalidade incentiva, em maior medida, os estudantes a desenvolverem habilidades de auto-organização, gerenciamento do tempo e autodisciplina.

Aprendizado personalizado: com o EAD, os estudantes podem avançar em seu próprio ritmo e revisar o material quantas vezes for necessário. Isso permite uma abordagem de personalizada, adaptada às necessidades individuais de cada aluno, o que pode implicar melhor aproveitamento e compreensão dos conteúdos.

Redução de custos: em muitos casos, o EAD é mais acessível financeiramente do que a educação presencial tradicional. Além das mensalidades, os estudantes economizam em despesas de transporte, moradia e alimentação e, ainda, têm acesso a materiais de estudo online, o que reduz os custos gerais da educação.

Tecnologia como recurso educacional: o EAD utiliza a tecnologia como uma ferramenta fundamental do processo de ensino e aprendizagem, permitindo a utilização de recursos multimídia, interativos e atualizados com maior ênfase do que no presencial. Isso pode enriquecer a experiência educacional, proporcionando acesso a uma ampla gama de materiais, recursos e atividades de aprendizado.

Por outro lado, o EAD possui peculiaridades que, do ponto de vista pedagógico, sobretudo, podem ser vistas como **desvantagens**, dentre as quais:

Falta de concentração e desempenho: devido à grande quantidade de distrações que outros ambientes podem oferecer, a experiência do EAD pode ser negativa para aqueles que possuem dificuldade em se concentrar em uma aula virtual.

Falta de interação e *networking*: na modalidade EAD, os alunos conduzem a maior parte de seus estudos de forma isolada, resultando em uma interação limitada com os colegas da classe, afetando o desenvolvimento de habilidades socioemocionais.

Infraestrutura: a infraestrutura oferecida por uma instituição de ensino proporciona acesso a ambientes e recursos valiosos que têm o potencial de impulsionar o desenvolvimento, tais como bibliotecas, laboratórios e salas de estudo. No EAD, o acesso do aluno a tais recursos é limitado, o que também pode impactar o desenvolvimento da aprendizagem.

Como qualquer tipo de serviço, o EAD apresenta tanto vantagens quanto desvantagens – da mesma forma como o ensino presencial. Portanto, é fundamental que o aluno compreenda sua realidade e objetivos, a fim de adotar a modalidade que melhor atenda às suas necessidades, decisão essa que **cade exclusivamente ao próprio aluno**.



O desafio central: garantia de qualidade

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →

O desafio central: garantia de qualidade

Conflito aparente entre expansão e qualidade: as bases de discussão estão equivocadas

A Constituição Federal, no art. 206, VII, estabelece que a garantia de padrão de qualidade é um princípio do ensino. Esse termo é relevante porque, vale frisar, não exige que todas as instituições tenham a mesma qualidade. Ao contrário: a premissa do sistema brasileiro é que haja diferentes qualidades, justamente porque o art. 206, III, prevê, como princípio de igual relevância, a existência de “*pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas*”, bem como a “*coexistência de instituições públicas e privadas de ensino*”.

A ferramenta fundamental do sistema para que haja esse padrão (mínimo) de qualidade sobre o que se ensina são as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Elas criam a espinha dorsal que um mesmo curso precisa observar, ao estabelecer parâmetros do que deva ser ensinado e competências que os estudantes, necessariamente, devam aprender. Por outro lado, as DCNs permitem a “flexibilização curricular e a liberdade de as instituições elaborarem seus projetos pedagógicos para cada curso segundo uma adequação às demandas sociais e do meio e aos avanços científicos e tecnológicos, conferindo-lhes uma maior autonomia na definição dos currículos plenos dos seus cursos” (Parecer CNE/CES nº 67/2003).

Isso é relevante, pois a premissa de que haverá uma única qualidade, facilmente mensurável, se mostra equivocada. E é por isto que a incumbência que a LDB atribui ao MEC de construir um processo nacional de avaliação das IES, com cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre cada nível de ensino, é tão desafiador: não se pode confundir avaliar as diferentes qualidades com impor determinada concepção como se qualidade fosse, sob pena de inviabilizar o exercício da autonomia e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

Nesse contexto, a existência de uma política nacional de avaliação é relevante na medida que permite estabelecer regras comuns para examinar se cada uma do universo de instituições heterogêneas e plurais que atuam no País obedece a **um mesmo padrão de qualidade (mínimo)**. A Lei nº 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (Lei do SINAES), propõe esse ferramental, que é composto por avaliações internas e externas (com a ajuda do INEP), com o objetivo de oferecer uma **avaliação global das IES, seus cursos e seus alunos, por diferentes instrumentos**.

No âmbito do SINAES, o MEC e o INEP produzem indicadores de qualidade e conceitos de avaliação, que são adotados como métrica para os processos regulatórios. Atualmente, são adotados os seguintes conceitos de avaliação e indicadores de qualidade:

Conceito institucional e indicadores de qualidade

Conceito de avaliação/ indicador de qualidade	Conteúdo
Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)	Indicador de qualidade que leva em consideração o desempenho dos estudantes no ENADE
Conceito Preliminar de Curso (CPC) ¹²	Indicador de qualidade que leva em consideração a nota do ENADE, as respostas da IES aos questionários ¹³ e o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD)

¹² O CPC é produzido sem a realização de avaliação externa *in loco* das IES. A avaliação externa *in loco* somente será necessária caso os cursos obtenham conceitos 1 e 2 (índices considerados insatisfatórios).

¹³ Os questionários dizem respeito aos formulários preenchidos pela IES com suas próprias informações para o INEP e comprovados documentalmente por ela, quanto ao corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e outros insumos gerais do processo de ensino.

Conceito de avaliação/ indicador de qualidade	Conteúdo
Conceito de Curso (CC)	Indicador de qualidade que leva em consideração a avaliação externa de 3 dias a ser realizada pelo INEP. A avaliação externa apenas é realizada para avaliação dos cursos caso algum dos indicadores de qualidade obtenha conceito insatisfatório.
Índice Geral de Cursos (IGC)	Indicador de qualidade que leva em consideração (i) média dos CPCs do último triênio ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados; (ii) avaliações realizadas pela CAPES sobre os cursos de pós-graduação; e (iii) média ponderada dos estudantes matriculados.
CI	Conceito avaliativo que leva em consideração a avaliação externa de 3 dias a ser realizada pelo INEP.

Tanto os indicadores quanto os conceitos são organizados em uma escala de 5 níveis:



Assim, o que temos atualmente é um **sistema de avaliação único para medir quanto as diferentes IES se aproximam de um padrão mínimo de qualidade**. No sistema brasileiro, as IES que oferecem cursos presenciais e cursos na modalidade EAD são avaliadas da mesma forma: os alunos são **periodicamente submetidos ao ENADE** e, a partir dele e outras variáveis, os cursos são avaliados a partir dos indicadores de qualidade preliminares, construídos a partir de dados, como CPC e IDD. A partir das visitas *in loco*, cria-se um CC, que é a “nota” utilizada para balizar o curso em questão para fins regulatórios.

O processo avaliativo das IES é semelhante: a partir dos dados do CPC, apura-se o IGC, que é o indicador preliminar do desempenho institucional. Depois da visita *in loco*, será atribuído um CI, cujo propósito é o mesmo do CC, mas para a IES e não para o curso.

Além do percurso e da metodologia, os instrumentos de avaliação de cursos presenciais e EAD também são os mesmos, muito embora haja itens (indicadores) que são aplicáveis a uns e não a outros. E, possivelmente por isso, a avaliação **é uma importante polêmica quando se discute o debate sobre a qualidade dos cursos EAD versus a importância de sua expansão**. E isso se revela por alguns exemplos.

Recentemente, no ENADE de 2022¹⁴, constatou-se que há mais cursos EAD com conceitos **2**, considerado inadequado para o setor, do que os cursos presenciais¹⁵:

Comparativo dos resultados do ENADE

Conceito ENADE	Presencial	EAD
2	25%	30%
3	44,5%	48,3%
4	21,5%	14,2%

Fonte: Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP)

Essas comparações, porém, têm conduzido a debates sobre possíveis sintomas e, certamente, muito dissociados das causas do aparente problema.

¹⁴ O ENADE 2022 corresponde ao Ano III, que compreende os cursos de bacharelado das áreas de administração, administração pública, ciências contábeis, ciências econômicas, direito, jornalismo, psicologia, publicidade e propaganda, relações internacionais, secretariado executivo, serviço social, teologia e turismo.

¹⁵ MEC e Inep apresentam resultados do Enade 2022. Gov.br. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/enade/mec-e-inep-apresentam-resultados-do-enade-2022>> Acesso em 23 jan. 2024.

Ora, o ENADE é um exame aplicado sobre alunos. Logo, o desempenho de um mesmo curso EAD e presencial apenas poderá ser comparado se o perfil do estudante, tanto do ingressante quanto do egresso, forem igualmente comparáveis. Nesse sentido, embora seja tentador promover uma **comparação** de cursos EAD com os presenciais, atraindo a conclusão quase que automática de que os últimos são superiores aos primeiros em aspectos qualitativos, essa relação não parece fazer muito sentido.

Como já se viu, os cursos EAD oferecem preços mais atrativos e, em função de suas peculiaridades, acolhem estudantes com uma menor condição socioeconômica, presumivelmente com maiores desafios de aprendizagem.

Olhando por outra perspectiva, o fato de o desempenho de cursos EAD medidos a partir do ENADE ser bastante próximo aos do presencial mostra que o trabalho desenvolvido pelas IES que se propõem a atuar nesse segmento realmente provoca uma transformação nos alunos, dado que, presumivelmente, tinham menos conhecimentos que os ingressantes nos cursos presencial; e, ainda assim, tiveram um desempenho parecido no mesmo exame. São duas maneiras de observar o mesmo fenômeno, com conclusões opostas.

Não se pode ignorar, também, que o art. 5º, da Portaria 11/2017, estabelece que *“as avaliações in loco dos processos de EAD serão concentradas no endereço sede da IES”*. Nesses processos, as condições existentes nos polos EAD são verificadas de **modo documental** ou com a utilização de **recursos tecnológicos**. Ou seja: não se sabe ao certo se o polo será avaliado e, certamente, se o for, não receberá a mesma atenção do que a dispensada pelo INEP e pelo MEC a um curso presencial. Logo, há **menos incentivos** a que as IES criem estruturas permanentes e funcionais de fiscalização e manutenção da qualidade da entrega nos polos EAD.

De um lado, sabe-se que o MEC não consegue verificar caso a caso as condições de oferta nos polos. De outro, não há obrigações impostas às IES de construir autoavaliações mais rigorosas, padrões de relatórios que venham a ser considerados nas futuras avaliações externas, dentre outras ferramentas. À vista da paralisia do sistema, esse se contenta em promover uma avaliação que não funciona na prática para, ao fim do processo ficto, culpar o EAD por uma suposta falta de qualidade, que, no mais das vezes, pode sequer estar presente.

O debate relevante, portanto, seria sobre como construir arranjos institucionais e ferramentas de regulação inteligentes, desenhadas para avaliar o EAD (e não o presencial) no contexto de um sistema plural e complexo. Esse era o debate que se esperava assistir no Grupo de Trabalho constituído pelo MEC para discutir possíveis alternativas para o EAD (GT).

Todavia, a julgar pelo relatório divulgado, o resultado do GT fez parecer que a expansão do EAD com qualidade seriam **assuntos incompatíveis**. E, como resultado, tivemos as proposta da CP tratada mais a frente, que tem como objetivo proibir a oferta de EAD em diversos cursos. Mas será mesmo que é essa a melhor alternativa?

A rigor os números do EAD apontam para uma dificuldade operacional e mesmo insuficiência institucional para avaliar a qualidade do diferente do presencial. E, também, sinalizam que o EAD é um instrumento de **concretização das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), permitindo de maneira mais aguda a expansão das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior**, um dos principais temas, se não o principal, do setor de educação na atualidade.

Essa expansão, inclusive, conversa com os principais programas atuais voltados para a educação, quais sejam, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que, ao contrário do EAD, são amplamente apoiados pela sociedade e fomentados pelo Estado.

Então, talvez o caminho não seja tão simples quanto proibir o EAD para determinados cursos, reduzindo a oferta e se negando a valorizar suas virtudes. E, é claro, nem manter o sistema intocado da forma como está. Aqui a experiência internacional pode ter uma contribuição a dar.

A person with dark hair tied back, wearing a blue and yellow sweater, is sitting on a wooden chair at a desk. They are looking at a large world map on the wall. To the left of the person is a small globe on a desk. To the right are several books. The scene is dimly lit, with a white line curving across the map and the person's back.

Como funciona fora do Brasil?

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →

Como funciona fora do Brasil?

A análise realizada teve como objetivo traçar paralelos e perspectivas de próximos passos para o nosso setor. No entanto, os resultados indicam que, ainda que seja possível traçar paralelos, o sistema brasileiro é estruturalmente bastante diferente dos demais. Seja pela ausência de cursos 100% EAD ou, principalmente, pela existência da figura dos polos, o modelo brasileiro tem bases bastante peculiares que fazem com que seja bastante peculiar.

Existência de polos: a diferença mais relevante diz respeito à inexistência da figura dos polos nos modelos pesquisados, especialmente porque essa é uma figura bastante emblemática do sistema brasileiro. Dos demais sistemas pesquisados, há alguns, como o da Austrália, da província de Alberta, no Canadá, e da Colômbia que apenas fazem referência a dois ambientes de aprendizagem, que são os *campi* (onde também são ofertados os cursos presenciais) e o ambiente virtual.

Sobre esse ponto, vale também mencionar uma peculiaridade identificada no modelo colombiano, que admite a realização de cursos EAD sem necessariamente utilizar do ambiente virtual. A chamada “educação à distância” tem como finalidade sanar as desigualdades regionais, de modo que pode se valer de outros meios, que não somente o virtual, para fazer com que os estudantes alvo sejam atendidos.

Presencialidade: uma possível explicação para a ausência da existência de polos pode ser a maior abertura para a existência de cursos que sejam ofertados de forma 100% a distância, sem qualquer carga de presencialidade. Na Austrália, por exemplo, a modalidade é dividida entre “fully online learning”, que corresponde a cursos oferecidos de forma 100% online, e a “blended learning”, que corresponde a um modelo híbrido, no qual a definição da carga horária presencial e EAD cabe à IES.

Já na Argentina, o EAD compreende toda relação docente-aluno que se encontra separada no tempo-espaço durante todo ou grande parte do processo educativo, o que pode incluir a educação semipresencial, educação assistida, educação aberta ou educação virtual. A maior abertura à ausência de presencialidade permite, inclusive, que haja IES compostas exclusivamente por cursos EAD, como é o caso da Athabasca University, localizada na província de Alberta, no Canadá.

Esses modelos apontam para uma maior aceitação da ausência de presencialidade do que a existente no Brasil. Conforme explorado em tópico anterior, a ausência de presencialidade até é prevista na legislação, no entanto, até o momento não temos conhecimento de autorizações que tenham sido concedidas para essa forma de operação, o que faz com que a manutenção dos polos e ambientes profissionais ainda seja bastante relevante para cumprimento da carga presencial.

Avaliação: a ausência de polos e a admissão da ausência de presencialidade também faz com que os modelos avaliativos sigam lógicas diferentes. Isso porque, conforme foi abordado anteriormente, uma das maiores polêmicas envolvendo o EAD no Brasil se relaciona justamente com os critérios de avaliação a empregar e a falta de capacidade institucional do MEC para avaliar os polos EAD. No entanto, com a ausência da figura dos polos, essa lacuna é retirada dos modelos analisados, de modo que essa discussão tende a ser inexistente: a única figura existente é a sede, que é também o alvo da avaliação.

A avaliação condicional a regulação: ainda assim, em uma perspectiva mais abrangente, os modelos avaliação analisados seguem uma lógica semelhante à brasileira: a avaliação condicional a regulação, dado que somente cursos bem avaliados podem ser ofertados. Esse é o caso, por exemplo, da Colômbia, na qual as avaliações do curso são realizadas com uma periodicidade de 7 anos, contando com visita de verificação. De forma semelhante, na Argentina, as avaliações são realizadas com uma periodicidade de 6 anos, com uma etapa de avaliação externa.

Condução dos processos de avaliação: para além do que é efetivamente avaliado, também foram identificadas diferentes formas de avaliação. Isso porque nos diferentes modelos há diferentes autores do processo avaliativo, o que tende a repercutir diretamente na eficiência do sistema avaliador.

Por exemplo, na Austrália, a avaliação é conduzida pela Tertiary Education Quality and Standards Agency, agência independente de natureza pública, responsável por regular e garantir a qualidade de todas as IES do país. Na Argentina, por outro lado, a avaliação é realizada pela Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), no entanto, a legislação também permite que entidades privadas reconhecidas pelo Ministério da Educação igualmente possam conduzir esses processos. Por fim, o modelo colombiano, semelhante ao brasileiro, parte da avaliação feita pelo Ministério de Educação Nacional, realizada por meio do Sistema de Aseguramiento de la Calidad em Educación Superior (SACES) pela Lei 1.188/08.

Sumarizando

A partir dessas reflexões e da análise de outros modelos, talvez três passos fundamentais poderiam ordenar esse debate de forma séria no Brasil.

O correto, possivelmente, seria começar do começo: revisitar os critérios qualitativos aplicáveis ao EAD, criando requisitos para o exercício da atividade que não consistam, simplesmente, em exigir desempenho maior em indicadores que não traduzem qualquer tipo de comprometimento em melhorar qualidade, como é o caso do CI para o EAD. Seria o caso de reformular o caminho para se chegar ao resultado, e não exigir um resultado mais alto em uma prova que, sabe-se, não mede o que se quer atingir.

A partir dessa discussão, que há de ser uma premissa de trabalho regulatório sério, seria então o caso de examinar se realmente o EAD merece uma disciplina própria, separando-se do presencial, ou se é o caso de incorporar a tendência mundial de superar a divisão de modalidades para construir regimes híbridos de verdade, sem limitações quantitativas.

Ao fim, conviria discutir por meio de quais instrumentos seria possível viabilizar que houvesse o constante repensar dessa regulação e a construção de instrumentos avaliativos que permitissem capturar o real comprometimento das IES em incrementar suas qualidades.



Ordenando o debate no Brasil: quais são os próximos passos?

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →

Ordenando o debate no Brasil: quais são os próximos passos?

O que deveria ser avaliado e o que de fato é

Um dos pilares da discussão sobre o EAD no Brasil é a questão da qualidade. Defensores da aplicação de restrições à oferta do EAD frequentemente utilizam do argumento da alegada qualidade inferior de seus cursos para justificar a necessidade de extinção da oferta de determinados cursos. E tal debate invariavelmente resulta em apontamentos sobre como os cursos EAD são avaliados.

Ocorre que, frequentemente, essas discussões levam muito pouco em consideração a diferença entre a qualidade e a avaliação propriamente ditas. E vale trazer esse debate à mesa.

Primeiro, vale lembrar que, no modelo regulatório brasileiro, há um referencial mínimo de qualidade que deve pautar a construção de qualquer proposta pedagógica, representado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos cursos de graduação correspondentes.

Ao menos desde a edição da Lei nº 9.131/1995 (“Lei do CNE”), o MEC exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação em conjunto com o CNE e, em especial, a Câmara de Educação Superior (CES). E, de acordo com a referida norma, à CES compete decidir “privativa e autonomamente” sobre as DCN dos cursos de graduação e, ainda, *“sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspeição do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior”* (art. 9º, § 2º, alínea “d”, da Lei nº 4.024/1961).

O processo de elaboração das DCN envolve a participação ampla e incisiva das categorias profissionais correspondentes e suas entidades representativas, leia-se: conselhos e associações.

E isso é extremamente relevante porque as DCN correspondem ao parâmetro mínimo de qualidade que pauta o exercício de toda regulação setorial no âmbito do ensino, uma vez que são as competências ali definidas que deverão ser incorporadas pelas IES em seus Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) e nos seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Por isso é que, ao longo da elaboração das DCN, as CES/CNE e o MEC promovem audiências públicas e colhem contribuições da sociedade civil e entidades representativas de categorias profissionais. Depois de um processo deliberativo no âmbito da CES/CNE, cuja composição é de educadores de diversos segmentos, indicados, em sua maioria, pela sociedade civil, as DCN são definidas e, então, aprovadas pelo Ministro. É uma construção plural, portanto.

A conclusão lógica a que se chega é que promover mudanças qualitativas perpassa por criar critérios regulatórios para o exercício da atividade a partir de tal percurso, que é bastante plural. E a partir desse processo é que parece fazer sentido construir mecanismos que reflitam sobre o quê deve ou não ser exigido para incrementar a experiência de aprendizagem do aluno.

Atualmente, é a Resolução CES/CNE nº 1/2016 que estabelece as diretrizes nacionais para a oferta de cursos de graduação da modalidade EAD (DCN do EAD). Logo, acredita-se que mudanças no referencial básico de qualidade deveriam envolver, necessariamente, a rediscussão de tal norma.

Para além desse aspecto formal, o que interessa debater é aquele substantivo: o que poderia ser exigido das IES que ofertam cursos EAD (e desses próprios, claro) para incrementar a experiência de aprendizagem dos estudantes e como isso poderia ser avaliado. E, para tanto, é importante recordar do papel das IES na construção da qualidade.

Uma vez observado o padrão qualitativo das DCNs, as IES possuem liberdade de construir as soluções que entenderem adequadas à sua vocação institucional e a seu público-alvo, como reiteradamente reconhecido pelo CNE, tal qual se verifica do Parecer CNE/CES 67/2003:

“Enquanto os Currículos Mínimos inibiam a inovação e a criatividade das instituições, que não detinham liberdade para reformulações naquilo que estava, por Resolução do CFE, estabelecido nacionalmente como componente curricular, até com detalhamento de conteúdos obrigatórios, **as Diretrizes Curriculares Nacionais ensejam a flexibilização curricular e a liberdade de as instituições elaborarem seus projetos pedagógicos para cada curso segundo uma adequação às demandas sociais e do meio e aos avanços científicos e tecnológicos, conferindo-lhes uma maior autonomia na definição dos currículos plenos dos seus cursos**”.

A definição de qualidade, portanto, perpassa pelas IES. E elas, vale lembrar, possuem autonomia pedagógica, que, nas palavras do STF, significa *“a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas”* (STF, ADI nº 3.792/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe: 31.7.2017).

E isso inclui, a definição do PPC, da distribuição da carga horária presencial e EAD na construção do curso, da escolha de quais profissionais da educação devem participar da oferta, sejam eles tutores ou docentes, e como. Portanto, refletir sobre qualidade e avaliação envolve examinar não apenas o que deve ser implementado, mas de que maneira a IES o faz – e qual o sucesso que atinge em tal desafio.

Dito isso, fica fácil compreender que, de um lado, a discussão sobre a qualidade do EAD deveria envolver a construção de regras a serem respeitadas por todas as IES, independentemente dos cursos que pretendiam oferecer, como, por exemplo:

- (i) Condições de infraestrutura de rede;
- (ii) Instituição de mecanismos de (auto)avaliação e auditoria periódica dos polos EAD;
- (iii) Demonstração da compatibilidade das TICs empregadas com o PPC em questão, a partir de controles da evolução da apreensão de conteúdo pelos alunos;
- (iv) Inclusão da obrigatoriedade de docentes (e não apenas tutores) para atividades presenciais nos polos EAD ou ambientes profissionais, conforme o caso; e
- (v) Articulação da atuação entre docentes e tutores, por meio de iniciativas de formação continuada para tais colaboradores, integradas a partir do PDI.

Uma vez estabelecidos os critérios mais gerais, as DCN de cada curso haveriam de prever as especificidades do EAD para as respectivas áreas, prevendo, por exemplo:

- (i) Atividades presenciais obrigatórias;
- (ii) Eventual necessidade de que haja docentes ou tutores para uma ou outra atividade, bem como orientações sobre sua realização no ambiente profissional ou no polo EAD;
- (iii) Infraestrutura mínima do polo EAD ou do ambiente profissional, de acordo com as necessidades do curso, observadas as competências das DCNs;
- (iv) Possibilidades e limitações para utilização de simuladores em atividades práticas;
- (v) Viabilidade (ou não) para realizar atividades práticas (estágios, por exemplo) em regimes similares aos do teletrabalho.

Não se quer dizer que esses elementos deveriam nortear o debate sobre qualidade. São apenas referências de potenciais pontos que poderiam ser discutidos ao longo do percurso necessário a entender qual qualidade se pretende para o EAD.

O ponto central de resgatar esse debate sobre o que é a qualidade, porém, foi apenas o de construir uma crítica informada sobre o que é e o que deveria ser avaliado. As críticas sobre o EAD estão centradas em avaliações que se projetam sobre o curso “na sede”, as quais levam em consideração uma “fotografia” daquele curso nesse exclusivo recorte, sem se atentar para o fato de que a larga maioria dos estudantes possui atividades presenciais nos polos EAD e ambientes profissionais. E nenhuma dessas instalações é objeto de qualquer avaliação.

E, aqui, não se deixa de levar em consideração a inviabilidade técnico-operacional de se realizar visitas *in loco* em cada polo EAD, o que já se revelou um gargalo institucional que inviabilizava o a expansão do modelo. No entanto, para além de criar ferramentas de visitação por amostragem, seria possível estruturar modelos de agências verificadoras ou construir obrigações para que as IES instituíssem mecanismos de autoavaliação, com relatórios periódicos enviados ao INEP.

Não bastasse isso, tampouco se avalia de que maneira a distribuição da carga horária, entre presencial e EAD, é compatível com a proposta pedagógica, senão de maneira periférica quando da análise do PPC do curso – e, no mais das vezes, desconectada com a prática do curso. Parte-se de um referencial quantitativo máximo e mínimo do que é possível e, então, julga-se, sem qualquer tipo de reflexão sobre a adequação de determinada distribuição à proposta pedagógica.

No Brasil, não há notícias de que se avaliem a inovação dos PPC ou a maneira como são articulados e integrados com a realidade local. Tampouco os resultados efetivos da aprendizagem são avaliados, quer em termos de satisfação pessoal do egresso ou de sua inserção no mercado de trabalho.

Além de não haver indicadores para mensurar esses elementos, salvo duas ou três questões no formulário do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) para o primeiro aspecto, são elementos deixados de lado.

A introdução do “híbrido” no Brasil: EAD no presencial e vice-versa

Sem uma definição legal precisa, o termo “modalidade” passou a ser adotado pelo MEC para estabelecer uma **segregação entre o EAD e o ensino presencial**, conforme previsto no Decreto nº 9.235/2017 e no Decreto do EAD. Isso sugere que atualmente essas seriam as únicas formas de modalidade, implicando que no Brasil um curso é ou EAD ou presencial. Entretanto, isso não é uma verdade.

O art. 80 da LDB estabelece que:



*“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”.*

Portanto, se o EAD deve ser promovido em diferentes modalidades, ele **próprio não poderia ser considerado uma delas**.

A insistência em adotar uma segregação entre EAD e presencial pode fazer sentido para fins de compreender o que deve ser avaliado, mas faz muito pouco sentido quando dessa separação implica a necessária limitação ao uso de tecnologias e metodologias mais flexíveis, que poderiam ser utilizadas de maneira adequada ao PPC de cada IES para contribuir de forma significativa com o aprendizado dos estudantes.

Temos um ensino misto, mas não híbrido

O EAD: é previsto pelo art. 80 da LDB e passou por algumas regulamentações¹⁶ até chegar na atual: o Decreto do EAD. O curioso é que essa evolução normativa não criou um único **curso 100% EAD no Brasil**, dado que todos devem ter alguma atividade presencial¹⁷. Os cursos EAD, portanto, devem prever tutorias, avaliações, estágios e práticas presenciais, que podem se estender até o limite de 30% da carga horária total do curso, na forma do art. 100, § 3º, da Portaria 23/2017. Seriam **híbridos**, portanto, se o conceito for interpretado apenas nessa perspectiva.

O presencial: e isso também ocorre no presencial, como mencionado no art. 2º da Portaria MEC nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019 (Portaria 2.117/2019), que admite a *“oferta de carga horária na modalidade EAD (...) até o limite de 40% da carga horária total do curso”*, exceto os de medicina. Adicionalmente, o § 1º do mesmo dispositivo estipula que a descrição dessas atividades e sua integração com as atividades presenciais deve constar do PPC.

A partir dessas definições, poder-se-ia dizer que, no Brasil, o ensino presencial contém EAD e o EAD contém presencial. Mas isso é verdade até um limite quantitativo preestabelecido pelo regulador de maneira central, sem olhar para a realidade das IES, seus PPCs e, principalmente, seu público. E é por isso que, no Brasil, não há ensino híbrido de verdade. Mas deveria.

¹⁶ Primeiro, pelo Decreto nº 2.494/1998, seguido do Decreto nº 5.622/2005.

¹⁷ A Portaria 11/2017, no art. 8º, § 3º, prevê que a SERES pode autorizar cursos totalmente a distância, sem qualquer atividade presencial. Contudo, até onde se tem notícia a SERES do MEC não processa nenhum requerimento de tal natureza alegando falta de regulamentação.

O ensino híbrido não pode ser confundido com a simples permissão de carga EAD no ensino presencial e vice-versa, na medida em que é, na verdade, uma metodologia específica a ser aplicada nas modalidades de ensino já existentes, de preferência, o presencial.

O híbrido: nessa linha, o híbrido caracteriza-se como uma **abordagem metodológica flexível**, organizada a partir de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). A principal característica do híbrido é a ausência limitações rígidas sobre a composição da **carga horária presencial ou EAD**: tendo como propósito estimular a autonomia e o protagonismo dos estudantes, o aprendizado colaborativo e a integração de atividades presenciais e virtuais, o híbrido é uma proposta de tornar o processo de aprendizagem mais dinâmico a partir de metodologias menos rígidas, que podem variar de semestre a semestre e de tempos em tempos.

Em termos práticos, a abordagem híbrida, se aplicada, poderia revolucionar a forma de ensinar. Isso porque, nos termos do Parecer CNE/CP nº 14/2022, “[a] nova abordagem educacional híbrida envolve estratégias de ensino-aprendizagem integrando as diferentes formas de ensino presencial com atividades institucionais **em diferentes tempos e espaços**, sustentadas pelo **uso de tecnologias digitais**, sempre no interesse do processo de aprendizagem na Educação Superior, especialmente quanto a *implantação de currículos por competências e não por conteúdos*”.

Nessa linha, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID: 2020, p. 5) destaca que o ensino híbrido tem como diferencial **proporcionar que o processo de aprendizagem seja centralizado no aluno**. Isso por oportunizar experiências individualizadas e adaptáveis, em que o há conforto do estudante para buscar e receber a informação, dado que ele interage em espaços de discussão diversos e aprofunda os estudos em seu ritmo.

Ensino Híbrido

É uma metodologia que combina uma série de técnicas pedagógicas



Aulas remotas



Aulas presenciais

Rotação por estações

Envolve uma **divisão em estações de trabalho. Em cada estação tem um objetivo específico**, ligado ao objetivo geral da atividade ou do projeto a ser desenvolvido.

Laboratório rotacional

Os estudantes são **divididos em dois grupos**. Um realiza uma atividade em sala de aula e o outro vai para um laboratório de informática para estudos teóricos, análise e sistematização de dados, dentre outros, utilizando tecnologias.

Sala de aula invertida

O aluno estuda o conteúdo antes de ir para o momento presencial, normalmente com o auxílio de plataformas, para chegar preparado a realizar atividades presenciais com colegas e professor. Privilegia-se uma interação de mais qualidade, o que demanda uma mudança cultural. **O tempo de estudo remoto é contabilizado na carga horária.**

No contexto do ensino híbrido, é viável a realização de aulas remotas no *campus*, com o intuito de promover interações virtuais entre os alunos quando estão distantes do professor, ou semanas de aprendizado autônomo. Da mesma forma, é possível programar atividades presenciais regulares fora da instituição de ensino, com o propósito de fomentar a interação em grupo de forma livre, podendo ou não contar com a presença de docentes.

A partir disso, podemos observar que:

- (i) O atual arranjo institucional admite a oferta de apenas duas modalidades: EAD ou presencial, o que não é compatível com os elementos do ensino híbrido.
- (ii) Os cursos na modalidade presencial podem conter atividades EAD e vice-versa, o que **está alinhado com as características do ensino híbrido**.
- (iii) A decisão de quais atividades serão feitas na modalidade presencial ou na EAD é de caráter metodológico, o que **está alinhado com as características do ensino híbrido**.
- (iv) Há limites para a carga horária de uma modalidade que será mesclada a um curso de outra, o que **não é compatível com os elementos do ensino híbrido**.

Considerando que a premissa fundamental do ensino híbrido é a flexibilidade na definição das técnicas pedagógicas, sem restrições quantitativas, **sua implementação levaria à perda de sentido na distinção entre as modalidades presencial e EAD**. Além disso, a adaptabilidade das soluções pedagógicas necessárias para o ensino híbrido não deve ser limitada a priori quanto ao máximo de carga horária que pode ser acomodada de forma remota ou presencial, e tampouco deve ser genérica, devendo ser aplicável a diversas instituições de ensino, cursos e contextos.

Por um lado, é plausível argumentar que, como metodologia, **o ensino híbrido não estaria sujeito às normas que se aplicam às modalidades.** Portanto, **os limites quantitativos para o uso do EAD não seriam aplicáveis aos cursos que adotam essa abordagem.** No entanto, isso poderia gerar desafios interpretativos, especialmente para aqueles que não têm um entendimento claro da diferenciação entre modalidade e metodologia.

Já podemos observar isso na prática, por exemplo, quando as IES utilizam diferentes termos, como “cursos flex”, “cursos semipresenciais” ou “cursos híbridos”, para descrever opções metodológicas resultantes da combinação de carga horária entre modalidades expressamente permitidas pela legislação.¹⁸ Nada ou pouco custaria positivar a realidade e a regular de forma inteligente.

Iniciativas para regular o ensino híbrido no Brasil

O que temos hoje?

- [Parecer CNE/CP nº 34/2023](#): Altera o Parecer CNE/CP nº 14, de 5 de julho de 2022, que aguarda homologação, trata das Diretrizes Nacionais para o ensino e o aprendizado híbrido destinado à formação graduada, à pós-graduação stricto sensu e à pesquisa institucional presenciais, mediados por tecnologias de informação e comunicação.
- [Parecer CNE/CP nº 14/2022](#): Discute as Diretrizes Nacionais para o Ensino e Aprendizado por competências e para a pesquisa institucional presenciais, mediados por tecnologias de informação e comunicação.

18 Um exemplo disso é o procedimento preparatório nº 1.34.001.008473/2019-20, no qual o MPF/SP considerou irregular o uso da nomenclatura “semipresencial” por não haver terceira modalidade de ensino. Nesses autos, várias IES foram notificadas para cessar essa forma de divulgação, resultando inclusive em Ação Civil Pública.

- **Rede de Inovação para a Educação Híbrida:** a Rede de Inovação para Educação Híbrida (RIEH) foi instituída pelo MEC pela Portaria MEC nº 865, de 8 de novembro de 2022 (Portaria 865/2022), com o objetivo de promover e fomentar a implementação de estratégias da educação híbrida para todos os entes federativos do país de maneira mais equitativa e efetiva.¹⁹
- **PL nº 2.497/2021:** Dispõe sobre a oferta de educação híbrida no ensino médio. Segundo o texto, as atividades pedagógicas não presenciais serão consideradas para cumprimento da carga horária anual, assegurado o acesso dos estudantes e dos professores aos meios necessários.²⁰

Desafios regulatórios

Para o ensino básico, o CNE entende que o **art. 23 da LDB** ofereceria base normativa para a proposta de ensino híbrido *“a educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclo, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.”*

No entanto, isso pode não oferecer segurança jurídica suficiente para as instituições investirem no ensino híbrido. Isso porque, embora o ensino híbrido seja distinto do EAD, ele faz uso de ferramentas comuns ao EAD, o que pode incidir na vedação do art. 32, § 4º, da LDB.

19 Guia de implementação da rede de inovação para educação híbrida 2022. Disponível em: <https://rieh.nees.ufal.br/docs/1/guia_implementacao_rieh.pdf> Acesso em 16 jan. de 2024.

20 Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2290236>> Acesso em 18 jan. de 2024.



Essa previsão atrai **riscos regulatórios**, pois a norma proposta do CNE se limita a promover uma diferenciação entre EAD e ensino híbrido, mas não oferece blindagens às instituições para uma interpretação que adote essa linha de argumentação.

No ensino superior, por outro lado, que já prevê várias formas de oferta, a adoção do ensino híbrido pode ser mais simples. No entanto, por mais que se afirme que **não haverá confusão** entre essa organização e a atual configuração, em momento algum se afasta expressamente a incidência das normativas indicadas ou há uma justificativa do motivo pelo qual seriam diferentes.

Atualmente, já há uma série de discussões envolvendo a forma de divulgar os cursos que mesclam atividades, o que causa uma série de transtornos para as IES. Conviria que o CNE colaborasse para evitar que essa realidade se replique para o híbrido, criando critérios que sirvam, depois, para diferenciar o abuso de direito do exercício regular do direito.

Possíveis instrumentos de avaliação

Potencial agência reguladora

Em 31 de outubro de 2023, ao anunciar os resultados do ENADE 2022 em Brasília, o Ministro da Educação, revelou a intenção de retomar o debate sobre a criação de uma agência reguladora para o ensino superior, público e privado, com o propósito de dotar o Estado brasileiro de capacidades institucionais para promover a adequada regulação, supervisão e avaliação dos cursos, especialmente aqueles na modalidade EAD. Até o momento, duas alternativas foram aventadas, em especial a de revisitar o PL 4.372/2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES) ou o envio de nova proposta ao Congresso Nacional.

A presença de agências reguladoras no setor educacional não é algo incomum internacionalmente. Por exemplo, na Argentina, encontramos a [Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria](#) (CONEAU), responsável pela avaliação e controle de qualidade das instituições de educação superior e seus programas. Na Argentina, uma curiosidade é que **entidades privadas podem exercer a função de avaliar as IES, desde que sejam acreditadas pelo Ministério da Educação a tanto, mediante parecer da CONEAU²¹** (art. 45).

Na Austrália, a Tertiary Education Quality Assurance Agency ([TEQSA](#)) desempenha um papel semelhante na regulação e garantia da qualidade do ensino superior. De acordo com o site do órgão, a sua regulamentação se baseia no [Higher Education Standards Framework \(Threshold Standards\) 2021](#) (HESF), que estabelece um padrão a ser cumprido por todas as IES a fim de serem registradas na TEQSA.

No Brasil, embora a discussão esteja em um estágio inicial, a SERES já iniciou a oitiva das entidades representativas do ensino superior, para promover um primeiro debate sobre as propostas. O estudo ainda é incipiente, mas pode proporcionar ótimos debates em torno da importância de ter um instrumento mais eficaz na construção de uma regulação responsiva para o setor, bem como para supervisionar de forma colaborativa, punir de maneira informada e avaliar com seriedade, respeitando pluralidades institucionais e diferenças no tipo de curso ofertado.

21. ARTICULO 45. – Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias, deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación, previo dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación, serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades.

Organizações de entes privados para a avaliação

Para além das discussões sobre uma agência reguladora, uma alternativa para aprimorar o processo de avaliação das IES (ofereçam elas EAD ou não) seria a **descentralização da atividade de avaliação** como forma de desafogar a estrutura já sobrecarregada do MEC. É nesse ponto que se insere a discussão sobre a participação de entes privados no processo avaliativo.

O que se cogita é permitir a participação de organizações privadas especializadas no setor de ensino no processo de avaliação das IES, desempenhando uma função avaliativa que permitisse subsidiar o processo regulatório, oferecendo a capilaridade que hoje o MEC carece. Isso poderia ser feito, por exemplo, com o auxílio de figuras que desempenhem funções semelhantes a dos **auditores independentes**, figura já existente e atuante em outros setores da econômicos.

Nesse modelo, os atores econômicos contratariam os serviços de empresas de avaliação que acompanhariam a evolução da IES em implementar seus propósitos institucionais e metas de crescimento próprias, produzindo materiais que oportunizariam **diagnósticos do desempenho da contratante em promover sua própria qualidade**. Com base nisso, a entidade reguladora (fosse o MEC ou uma agência) poderia adotar as medidas que fossem necessárias, seja para corrigir os rumos do funcionamento da atividade ou para sancionar eventual irregularidade.

Vale mencionar que contar com a cooperação de entes privados não eliminaria a atuação do regulador. Muito ao contrário: o MEC (ou uma agência que o substituísse em suas funções) manteria sua competência de estabelecer os padrões mínimos de qualidade e de garantir a observância deles. A atuação de semelhante ente, nessa linha, serviria para **fornecer subsídios** para a condução dos processos regulatórios que são conduzidos pelo MEC, na forma do art. 2º, parágrafo único da Lei do SINAES.

Do ponto de vista quantitativo, esse modelo poderia enfrentar o gargalo que inviabiliza a avaliação de atingir seus destinatários em tempo hábil. Para além disso, esse modelo poderia trazer benefícios do ponto de vista qualitativo, na medida em que oportunizaria uma avaliação de forma mais individualizada e atenta às particularidades de cada uma das IES. E, como consequência, os controles de qualidade poderiam igualmente ser mais efetivos.

Esse modelo já existe, por exemplo, na Argentina. A Ley 24.521/1995 dispõe que entidades privadas poderão conduzir processos de avaliação externa das IES, desde que contem com reconhecimento do Ministério da Cultura e da Educação e autorização da Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. De toda forma, os critérios de avaliação são estabelecidos pelo Ministério, com consulta ao Conselho de Universidades.

De forma semelhante, no Canadá, há a Canadian Virtual University, um consórcio que reunia 11 universidades com o propósito de coordenar e encorajar a educação a distância, sem o propósito específico de avaliar. Atualmente, há também o Council of Ontario Universities, que tem o mesmo propósito, só não é exclusivamente voltado para o EAD.

Esse já é um modelo familiar a outros setores econômicos brasileiros. Por exemplo, no mercado de capitais, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) já conta com o auxílio de auditores independentes para subsidiar seus processos regulatórios. Nesse caso, os auditores independentes²² têm a função de examinar permanentemente o desempenho das empresas a fim de conferir maior credibilidade às informações financeiras de determinada entidade.

22 Os auditores independentes são profissionais habilitados juntos ao Conselho Regional de Contabilidade e, para exercer essa função, precisam passar por um processo de registro junto à CVM.

No setor educacional, já há iniciativas semelhantes, inspiradas na ideia de autorregulação. Em 2021, no âmbito do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), foi criado um projeto voltado a desenvolver e aprimorar modelos de autoavaliação, mediante adesão voluntária de IES que representem a diversidade do sistema em termos de tamanho, estrutura acadêmica e localização geográfica. O projeto preserva os princípios e valores estratégicos estabelecidos pelo Sinaes e enfatiza **(i)** a identidade, **(ii)** autonomia; **(iii)** regionalidade; **(iv)** aperfeiçoamento de qualidade; **(v)** melhoria do planejamento e da gestão; e **(vi)** prestação de contas à sociedade.

Depois de construído um instrumento, ele foi aplicado durante um ciclo avaliativo de um ano e, em 2023, os resultados parciais foram apresentados, revelando um incremento na adesão (que subiu de 5 para 38 IES), bem como melhorias substanciais no atendimento aos indicadores do próprio instrumento, refletindo, também, em melhoras nas avaliações do SINAES.



E para onde estamos caminhando?

← CAPÍTULO ANTERIOR

PRÓXIMO CAPÍTULO →

E para onde estamos caminhando?

A consulta pública para remodelação do EAD

Em 19 de outubro, o MEC, por meio da SERES, deu início à CP que pode culminar na alteração Portaria 11/2017. A iniciativa de participação social foi estabelecida pela Portaria 1.838/2023.

A CP apresentou, no total, 6 propostas de alteração da Portaria 11/2017, que abrangem 2 aspectos essenciais para a política do EAD: **(i)** aprimoramento da qualidade da oferta e **(ii)** valorização do campo de prática. São elas:

Propostas da CP

	Tema	Proposta
1	Credenciamento de credenciamento	A aprovação de pedidos de credenciamento ou de credenciamento para oferta de cursos na modalidade de educação a distância - EaD terá a exigência de CI para EAD (CI-EAD) majorada de 3 (três) para 4 (quatro).
2	Hipótese de indeferimento do credenciamento	Instituições de Educação Superior - IES que tiverem o credenciamento indeferido por não atingirem no mínimo CI-EaD igual a 4 (quatro) só poderão protocolar novo pedido de credenciamento para a modalidade EaD após 2 (dois) anos, a partir da data de publicação da portaria de indeferimento do credenciamento.
3	Proibição de abertura de novas turmas	As Instituições de Educação Superior - IES que obtiverem CI-EaD menor que 4 (quatro) em seu processo de credenciamento ficam proibidas de abrir novas turmas, perdendo seu credenciamento para a modalidade EaD quando concluídas as turmas existentes.

	Tema	Proposta
4	Critérios para autorização de cursos	Cursos de graduação só poderão ser autorizados e ofertados na modalidade EaD se a carga horária mínima exigida para as atividades práticas, estágio curricular, atividades de extensão e outros componentes ou atividades curriculares expressamente designados pelas DCNs como obrigatoriamente presenciais não alcançar, conjuntamente, 30% da carga horária total do curso.
5	Proibição da oferta de cursos na modalidade EAD	A aplicação dessa exigência de 30% de atividades presenciais implicaria na proibição da oferta dos cursos de Direito, Enfermagem, Odontologia e Psicologia e de outros 12 (doze) cursos na modalidade EAD: Biomedicina, Ciências da Religião, Educação Física (bacharelado), Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Geologia/ Engenharia Geológica, Medicina, Nutrição, Oceanografia, Saúde Coletiva e Terapia Ocupacional.
6	Proibição de ingresso de novos estudantes	As instituições de Educação Superior (IES) com cursos na modalidade EAD afetados pela exigência de 30% de presencialidade têm até 6 (seis) meses para registrar novos ingressantes, ao final dos quais não poderão mais matricular novos estudantes, devendo apenas manter as turmas em andamento, pelo prazo que for necessário para que todas as pessoas matriculadas encerrem suas matrículas, ou por conclusão, ou por trancamento de livre e espontânea vontade.

As propostas apresentadas enfrentam vários problemas. O principal deles é a **proibição da oferta de cursos na modalidade EAD**, conforme propostas 4 e 5. Embora uma medida como essa já fosse esperada, uma vez que é uma resposta simples à problemática da avaliação que já tinha sido objeto de discussão no âmbito do GT, não deixa de causar estranheza em razão de seu **caráter desproporcional**.

Conforme discutido nos tópicos anteriores, há alternativas menos bruscas e mais efetivas para garantir a qualidade do EAD. Dada a sua relevância no cenário brasileiro, conforme também explorado nesse material, parece ser o caso de **aprofundar as discussões** para permitir o desenvolvimento de um modelo mais complexo, mas também mais adequado às necessidades brasileiras. Tende a ser um processo menos imediato do que o proposto em CP, mas possivelmente mais apropriado.

Outro problema das propostas é que não contemplam a realidade das IES e dos instrumentos utilizados para avaliação. Por exemplo, a primeira proposta não considera que o atual modelo de avaliação se restringe à análise das condições de **oferta na sede**, mas não leva em conta a **situação dos polos**, onde a parte presencial do EAD é realizada. Como resultado, o conceito, sozinho, não captura adequadamente a qualidade do ensino oferecido aos alunos “na ponta”. Além disso, o formulário de avaliação para credenciamento e reconhecimento, autorização e reconhecimento, analisa as ferramentas tecnológicas de **forma periférica**, sem permitir que se capture adequadamente a qualidade do ensino ministrado.

Portanto, em vez de apenas exigir a elevação do CI-EAD de 3 para 4, seria mais apropriado **(i)** incorporar critérios qualitativos relacionados às condições de infraestrutura e corpo docente nos polos de EAD; **(ii)** incluir critérios qualitativos ligados às ferramentas tecnológicas disponibilizadas aos alunos para apoiar a aprendizagem EAD; **(iii)** estabelecer obrigações, como: **(a)** realizar autoavaliações periódicas para avaliar o cumprimento dos critérios de qualidade nos polos de EAD e entre o corpo docente; **(b)** submeter relatórios periódicos dessas autoavaliações à SERES; **(c)** incluir dados no Censo relacionados à infraestrutura dos polos e aos docentes, a fim de orientar ações regulatórias e de fiscalização.

Suspensão dos processos de autorização de cursos e credenciamento de IES

Após a abertura da CP, o MEC publicou, no dia 30 de novembro de 2023, a Portaria 2.041/2023, por meio da qual determinou o sobrestamento de processos de autorização de 17 cursos superiores e do credenciamento de instituições de ensino superior (IES) na modalidade EAD que obtiverem o CI-EAD inferior a 4.

Os cursos que tiveram seus processos sobrestados foram biomedicina, ciências da religião, direito, educação física, enfermagem, farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, geologia/ engenharia geológica, medicina, nutrição, oceanografia, odontologia, psicologia, saúde coletiva, terapia ocupacional e licenciaturas em qualquer área. Desse total, 16 cursos (com exceção das licenciaturas) já estavam sob risco de terem a sua oferta na modalidade EAD permanentemente proibida, conforme redação das propostas quatro e cinco da CP.

Além dos 16 cursos cuja proibição de oferta já está prevista na CP, a Portaria 2.041/2023 também previu o sobrestamento dos processos de autorização dos cursos de licenciatura. Embora estes não tenham sido objeto de proposição, o próprio texto da CP destaca que os cursos de licenciatura serão objeto de política regulatória específica, o que antecipa futura ação do MEC nesse sentido.

O prazo de sobrestamento é de 90 dias e está relacionado com a necessidade de conclusão da elaboração de proposta de alteração da Portaria Normativa nº 11/2017, no que se refere aos dispositivos relativos à oferta de cursos na modalidade EAD, que esteve em consulta pública.

Em certa medida, o previsto na Portaria 2.041/2023 antecipa, ainda que de forma temporária, os efeitos das medidas que foram propostas no âmbito da CP e tende a afetar o desenvolvimento da atividade que mais cresce no segmento de ensino superior do país.

O que vem por aí

A discussão aberta com a CP aponta para um cenário cada vez mais restritivo no que diz respeito a abertura e expansão de cursos EAD. Caso as propostas efetivamente se concretizem, o crescimento experimentado até o momento tende a arrefecer em razão da vedação a abertura de 17 dos cursos do ensino superior.

Apesar disso, uma das propostas discutidas nesse material parece ter ganhado espaço nas discussões do setor: a proposta da criação de uma agência reguladora para o setor está na mira do MEC, que tem desenvolvido diálogos públicos sobre o tema.

A criação de uma agência reguladora tende a desafogar a atual estrutura do MEC e permitir que os processos de avaliação sejam mais complexos. Isso, em regra, tenderia a permitir que os cursos EAD fossem avaliados de forma mais detalhada, o que eliminaria as principais preocupações vinculadas à expansão.

Todavia, a criação de uma agência reguladora não é medida suficiente para destravar as lacunas existentes no setor. A solução do EAD demanda medidas mais sofisticadas, que tendam a resolver de uma vez por todas a questão da avaliação, considerando a necessidade de expansão, a dinamicidade dessa modalidade e a estrutura pública disponível. Infelizmente, isso não parece estar próximo de acontecer.

Isso significa que o tema do EAD deve ser uma das principais pautas de 2024 e que os resultados das discussões atuais serão de interesse de todo o setor.

Nossos sócios

Claudio Oksenberg

oksenberg@mattosfilho.com.br
+55 21 3231 8239

Rio de Janeiro



Henrique Silveira

henrique.silveira@mattosfilho.com.br
+55 11 3147 8697

São Paulo



Juliana Ramalho

juliana.ramalho@mattosfilho.com.br
+55 11 3147 7670

São Paulo



Luciana Lorenzo

luciana.lorenzo@mattosfilho.com.br
+55 11 3147 7704

São Paulo



Marici Giannico

marici.giannico@mattosfilho.com.br
+55 61 3218 6018

Brasília



Rodrigo Arthur Carvalho

rodrigo.carvalho@mattosfilho.com.br
+55 11 3147 7832

São Paulo





MATTOS FILHO

SÃO PAULO CAMPINAS RIO DE JANEIRO BRASÍLIA NOVA IORQUE LONDRES

mattosfilho.com.br