

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

Ana Flávia Sacchetto Fabrini

**Estudos sobre a avaliação *in loco* dos cursos de graduação na modalidade a
distância**

Juiz de Fora

2020

Ana Flávia Sacchetto Fabrini

Estudos sobre a avaliação *in loco* dos cursos de graduação na modalidade a distância

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Cassiano Caon Amorim.

Juiz de Fora

2020

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fabrini, Ana Flávia Sacchetto.

Estudos sobre a avaliação in loco dos cursos de graduação na modalidade a distância / Ana Flávia Sacchetto Fabrini. -- 2020. 112 f.

Orientador: Cassiano Caon Amorim

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2020.

1. Avaliação in loco. 2. Educação a distância. 3. Cursos de graduação. I. Amorim, Cassiano Caon, orient. II. Título.

Ana Flávia Sacchetto Fabrini

Estudos sobre a avaliação in loco dos cursos de graduação na modalidade a distância

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 29 de setembro de 2020

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Cassiano Caon Amorim - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora



Profa. Dra. Eliane Medeiros Borges

Universidade Federal de Juiz de Fora



Profa. Dra. Ariane Norma de Meneses Sá

Universidade Federal da Paraíba

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, aos meus pais, por todo o suporte e apoio à minha educação, desde o início da minha vida e, em especial, nesse mestrado, um sonho dos dois está sendo realizado.

Agradeço também aos meus familiares pela alegria que me proporcionaram nos momentos difíceis, dando-me forças para continuar.

Não poderia me esquecer dos meus grandes amigos, que sempre estiveram comigo nessa jornada, nas viagens para relaxar, nos encontros presenciais e virtuais para me animar, em cada mensagem de carinho e em cada comemoração após as diversas etapas concluídas.

Gostaria de agradecer também a cada colega do PPGP 2018, sem vocês tudo isso teria sido tedioso e desanimador.

Em especial, um enorme obrigada aos meus colegas do INEP, que compartilharam cada passo e me fizeram continuar sempre. Vocês são especiais dentro do meu coração.

Por fim, eu não tenho palavras para expressar a minha gratidão ao Cassiano e à Helena, por tanta dedicação e acompanhamento neste trabalho. Sem vocês dois, nada disso seria possível.

*“Todos os nossos sonhos podem se realizar
se tivermos a coragem de persegui-los”.*

(Walt Disney)

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/ UFJF). O presente caso de gestão tem como objeto de estudo a avaliação *in loco* feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) nos cursos de graduação, com recorte para a modalidade a distância. Analisaram-se os instrumentos avaliativos e seus indicadores, a capacitação dos avaliadores e o processo avaliativo como um todo para compreender se são suficientes para induzir a qualidade da oferta desse tipo de curso de graduação no âmbito nacional. Os objetivos da pesquisa foram: revisar a legislação em que está pautada esse tipo de avaliação; analisar a evolução histórica do instrumento de avaliação utilizado; analisar a evolução histórica da modalidade a distância no país; analisar a capacitação dos avaliadores e o fluxo processual avaliativo, em um panorama geral, com a intenção de propor possíveis aprimoramentos do modelo atual. Percebeu-se a necessidade de aprofundar os estudos da modalidade a distância dado o crescimento acelerado desse tipo de oferta. Os atores envolvidos no caso foram: o INEP, no exercício de sua competência de avaliação *in loco* dos cursos de graduação; os avaliadores do Banco Nacional de Avaliadores do SINAES (BASIS); e as Instituições de Ensino Superior do país. A mestranda é servidora do INEP, lotada na Diretoria de Avaliação da Educação Superior, especificamente, na Coordenação Geral de Avaliação *in loco*, fazendo parte da equipe responsável por gerenciar e capacitar o BASIS, bem como revisar e aprimorar os instrumentos de avaliação.

Palavras-chave: Avaliação *in loco*. Educação a distância. Cursos de graduação.

ABSTRACT

The present dissertation was developed in the Professional Master in Management and Education Assessment (PPGP) of the Center for Public Policy and Federal University Education Evaluation of Juiz de Fora (CAED/UFJF). The present management case has as study object the in loco evaluation, developed by the Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP – National Institute of Study and Research Anísio Teixeira), of Brazilian undergraduate courses offered at distance. The evaluative instruments and their indicators were analyzed, the evaluators selection and training as well as the whole evaluation process to understand if it is enough to induce the quality of that kind of undergraduate courses offered in national scope. The goals of the research were: review the legislation that supports that type of evaluation; analyze the historic evolution of the evaluative instruments; analyze the historic evolution of that type of offer in the country; analyze the evaluators training and the evaluation process flow, as an overview, with the intent to propose possible improvements in the current model. This study was developed because it was noticed the need to improve the knowledge of the distance education, since this type of offer has an accelerated growth nowadays. The actors involved in the management case were: the INEP, in the exercise of its competence to promote the in loco evaluation of undergraduate courses; the evaluators of the Banco Nacional de Avaliadores do SINAES (BASIS – SINAES National Bank of Evaluators); and the higher education institutions. The researcher works for INEP, in the Higher Education Evaluation Direction, specifically, in the In loco Evaluation General Coordination, and is part of the team responsible for managing and training BASIS, as well as reviewing and increasing the evaluation instruments.

Keywords: *In loco* evaluation. Distance education. Undergraduate courses.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Indicador 1.10 do Instrumento de Avaliação de Autorização de Cursos de Graduação.....	52
Figura 2 – Indicador 1.10 do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação.....	53
Figura 3 – Indicador 1.12 do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação de 2015	54
Figura 4 – Instruções de Preenchimento do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação de 2015.....	56
Figura 5 – Indicador 1.11 do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (2017)	57
Figura 6 – Elementos de um indicador do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento dos Cursos de Graduação.....	62
Figura 7 – Indicador 3.5 do Instrumento de Avaliação de Autorização dos Cursos de Graduação.....	64
Figura 8 – Detalhamento dos atributos do conceito 3 do indicador 3.5 do Instrumento de Avaliação de Autorização dos Cursos de Graduação	65
Figura 9 – Indicador 2.15 do Instrumento de Avaliação do Ato de Reconhecimento dos Cursos de Graduação	66
Figura 10 – Gráficos I.....	75
Figura 11– Gráfico II.....	76
Figura 12 – Gráficos III.....	78
Figura 13 – Gráfico VI	79
Figura 14 – Gráfico V	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo de dados	70
Quadro 2 – Síntese da Ação 1 sob a ótica do modelo 5W2H	91
Quadro 3 – Síntese da Ação 2 sob a ótica da metodologia 5W2H.....	93
Quadro 4 – Resumo da Etapa 1 da Ação 3 na metodologia 5W2H	95
Quadro 5 – Resumo da Etapa 2 da Ação 3 na metodologia 5W2H	95
Quadro 6 – Resumo da Ação 4 conforme metodologia 5W2H.....	98
Quadro 7 – Resumo da Ação 5 conforme metodologia 5W2H.....	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BASIS	Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
CEA	Comissão Especial de Avaliação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONAPES	Comissão Nacional de Avaliação do Progresso do Ensino Superior
CONAV	Comissão Nacional de Orientação da Avaliação
CPA	Comissões Próprias de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CTAA	Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EAD	Educação a distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho Acadêmico do Estudante
ENC	Exame Nacional de Cursos
FE	Formulário Eletrônico
IDD	Indicador de Diferença entre o Observado e o Esperado
IDES	Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NDE	Núcleo Docente Estruturante
PAE	Plano de Ação Educacional
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
SERES	Secretaria de Regulação da Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SINAPES	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

TICs
UFJF

Tecnologias de Informação e Comunicação
Universidade Federal de Juiz de Fora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ATUAL DA AVALIAÇÃO <i>IN LOCO</i> DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA	17
2.1	CIÊNCIA, TÉCNICA E INFORMAÇÃO: ADVENTO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL	17
2.1.1	O meio técnico-científico-informacional e o desenvolvimento de possibilidades educacionais a distância	18
2.1.2	Discussão sobre o referencial de qualidade na Educação Superior	30
2.1.3	A Educação Superior a distância no Brasil	32
2.2	DIAGNÓSTICO DA AVALIAÇÃO <i>IN LOCO</i> DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO	37
2.2.1	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e sua evolução histórica	39
2.2.2	Fluxo processual administrativo de um ato autorizativo de um curso de graduação ou de uma Instituição de Educação Superior	42
2.2.3	Modalidades de oferta de cursos de graduação	46
2.3	CARACTERIZAÇÃO DAS DIFICULDADES DE AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA	49
2.3.1	Modificações legislativas e instrumentais que propiciaram as alterações na metodologia de avaliação <i>in loco</i>	50
2.4	CONSTRUÇÃO E INTERPRETAÇÃO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO <i>IN LOCO</i> E ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO AVALIADORA	59
2.4.1	Construção dos instrumentos de avaliação	60
2.4.2	Interpretação do instrumento de avaliação <i>in loco</i> dos cursos de graduação e elaboração do relatório de avaliação pela comissão avaliadora	62
3	PERCURSO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DO CASO DE GESTÃO APRESENTADO E ANÁLISES SOBRE OS DADOS DE PESQUISA	68
3.1	METODOLOGIA DE PESQUISA	68
3.1.1	Desenvolvimento da metodologia de pesquisa	69
3.1.2	A ausência de dados públicos para análise	72

3.2	REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO IN LOCO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA	73
3.2.1	A percepção dos coordenadores dos cursos de Pedagogia a distância sobre a avaliação <i>in loco</i>	74
3.2.2	Análise da compreensão dos tutores da capacitação do BASIS sobre o processo da avaliação <i>in loco</i>	82
4	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL	89
4.1	AÇÃO 1 – DIVULGAÇÃO DOS DADOS DA AVALIAÇÃO IN LOCO	90
4.2	AÇÃO 2 – MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS AVALIADORES DE CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA.....	91
4.3	AÇÃO 3 – CAPACITAÇÃO ESPECÍFICA PARA AVALIADORES DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EAD	94
4.4	AÇÃO 4 – FORMAÇÃO CONTINUADA PARA AVALIADORES JÁ HABILITADOS A AVALIAR CURSOS OFERTADOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA.....	97
4.5	AÇÃO 5 – SUGESTÕES DE MODIFICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO RELATIVA À AVALIAÇÃO <i>IN LOCO</i>	99
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
	REFERÊNCIAS	103
	APÊNDICE A – Questionário aos coordenadores dos cursos de Pedagogia ofertados na modalidade a distância	107
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com os tutores da Capacitação do Banco de Avaliadores do SINAES	110

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisou os processos de avaliação *in loco* de cursos de graduação na modalidade a distância, tendo como marco o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que alterou os diversos critérios para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores ofertados nessa modalidade. A pesquisadora é servidora do INEP e desenvolve suas atividades profissionais na coordenação-geral responsável pelas avaliações *in loco* dos cursos de graduação e instituições de educação superior. Sendo assim, participa diretamente do desenvolvimento de legislações e documentos específicos de competência do órgão na matéria; da capacitação dos avaliadores; da revisão e aprimoramento dos instrumentos de avaliação; bem como das análises feitas pelo INEP com os resultados das avaliações.

A partir do princípio constitucional de garantia do padrão de qualidade da educação (art. 206, inciso VII da Constituição Federal de 1988) criou-se, em 2004, um sistema com o objetivo de avaliar os níveis de qualidade da oferta da educação superior, intitulado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

Fundamentado em três pilares, o SINAES opera com diversos tipos de avaliação que permitem que o Ministério da Educação (MEC) e demais órgãos responsáveis, como a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), obtenham dados para traçar um panorama geral sobre a qualidade da oferta da Educação Superior em âmbito nacional. Os três pilares do sistema são: o Exame Nacional de Desempenho Acadêmico do Estudante (ENADE) a avaliação *in loco* das instituições de educação superior e de seus respectivos cursos de graduação; e, por fim, a autoavaliação institucional. Os dois primeiros pilares são realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas e Anísio Teixeira (INEP) e a autoavaliação fica a cargo das Instituições de Educação Superior.

Dessa forma, umas das rotinas mais intensas desenvolvidas pelo INEP são as avaliações *in loco* referentes aos processos dos atos de entrada (autorização de cursos de graduação e credenciamento para instituições de Educação Superior) e atos de permanência no sistema (reconhecimento e renovação de reconhecimento de um curso de graduação ou credenciamento para instituição de Educação Superior). Assim, para que o MEC, por meio da Secretaria de Regulação e Supervisão da

Educação Superior (SERES), possa publicar a Portaria respectiva a esses atos, é imprescindível, exceto em alguns casos previstos na legislação, que ocorra a mencionada avaliação por comissão avaliadora do INEP.

Essa comissão, devidamente capacitada para tanto, irá atribuir um conceito, em uma escala de 1 a 5, a diversos indicadores, hoje, chamados de indicadores de um respectivo instrumento de avaliação. Esses indicadores avaliam desde o Projeto Pedagógico de Curso (PPC) até a infraestrutura de determinado curso, perpassando pela organização didático-pedagógica, corpo docente, Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), quando há, entre outros quesitos considerados fundamentais para uma oferta de qualidade da educação superior. Após tal avaliação, o MEC é municiado com diversas informações sobre a situação, o mais aproximado possível da realidade do curso, possibilitando uma decisão mais acertada ao gestor quanto a publicar a Portaria do ato autorizativo, buscando manter, assim, o padrão de qualidade da oferta.

Nas últimas duas décadas, observa-se um crescimento muito acelerado da oferta de cursos superiores não presenciais, ou seja, ofertados na modalidade de Educação a distância (EAD). Conforme previsão legal, a modalidade a distância é possível de ocorrer em todos os níveis educacionais, conforme previsto no artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), regulamentado pelos Decretos nº 2.494 e 2.561 de 1998, revogados pelo Decreto nº 5.622, em 2005.

Na Educação Superior, os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância, de 2007, servem como um documento orientador para elaboração dos diversos atos do poder público que envolvam esse tipo de oferta. Conforme explicita o próprio documento:

[...] um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada. Por outro lado, as orientações contidas neste documento devem ter função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EAD (BRASIL, 2007).

É fundamental destacar, também, que dois dos motivos expostos pelos autores dos referenciais, para sua elaboração, remete-nos às razões do presente trabalho e, apesar do documento estar vigente há mais de uma década, ainda é atual.

Os debates a respeito da EAD, que acontecem no País, sobretudo, na última década, têm oportunizado reflexões importantes a respeito da necessidade de ressignificações de alguns paradigmas que norteiam nossas compreensões relativas à educação, escola, currículo, estudante, professor, avaliação, gestão escolar, dentre outros. Outro fator importante para o delineamento desses referenciais é o debate a respeito da conformação e consolidação de diferentes modelos de oferta de cursos a distância em curso em nosso País (BRASIL, 2007).

Conforme já mencionado, é latente a expansão dessa modalidade de oferta ao longo dos anos, sendo imprescindível uma análise mais aprofundada sobre o seu desenvolvimento e regulação e, por consequência, avaliação. Indicadores específicos de EAD foram aprimorados, historicamente, em cada instrumento de avaliação *in loco*, para que essa modalidade de oferta pudesse também ser avaliada adequadamente.

Com os critérios mais coerentes e maior rigor quando da visita *in loco*, após as melhorias de 2017 nos instrumentos e na legislação, foi necessário analisar se ainda seria possível aprimorar a avaliação *in loco* dos cursos de graduação na modalidade a distância e, se há algum aspecto que deveria ser avaliado e que está, no presente momento, à revelia. Logo, o presente trabalho buscou responder a seguinte questão norteadora: a avaliação *in loco* dos cursos de graduação na modalidade a distância pode ser aprimorada?

Assim, propõe-se como objetivos específicos do presente trabalho os seguintes questionamentos: avaliar se seria possível alterar algo na regulação dos cursos de graduação na modalidade EAD; avaliar se os indicadores do instrumento avaliativo são suficientes para induzir a qualidade de um curso na modalidade a distância; avaliar a necessidade da proposição de novos indicadores; avaliar se a perspectiva de aumento da oferta dessa modalidade é devidamente considerada pela regulação governamental no quesito qualidade.

Nessa esteira, após análise detalhada desses questionamentos, as conclusões foram: uma proposta de melhorias na capacitação dos avaliadores; uma proposta de uma formação continuada para os avaliadores já credenciados do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS); e possíveis modificações na legislação específica que regula o funcionamento e a avaliação dos cursos de graduação na modalidade a distância, envolvendo, inclusive, a divulgação de alguns dados fundamentais para futuras pesquisas. Para tanto, estudou-se o panorama histórico da educação a distância no Brasil, com base em uma revisão literária; os referenciais de EAD e as

modificações legislativas ocorridas para adequação e melhor regulamentação da expansão da modalidade; analisou-se as modificações nos instrumentos do INEP de avaliação *in loco* dos cursos de graduação; debateu-se, como referencial teórico, o desenvolvimento das ferramentas que propiciaram o surgimento da educação na modalidade a distância e os referenciais de qualidade na educação.

O desenvolvimento da metodologia teve como foco os cursos de Pedagogia, pois, atualmente, são os que possuem mais inscritos na modalidade e pelo fato de seus egressos, futuramente, terem influência direta na qualidade da educação básica do país. Entrevistaram-se, também, tutores da capacitação do BASIS, para melhor compreender o processo e analisar se seria possível alguma melhoria que influenciasse diretamente a avaliação *in loco* ou mesmo a regulação referente.

2 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ATUAL DA AVALIAÇÃO *IN LOCO* DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Neste capítulo, debateremos sobre a modalidade a distância e suas origens, complexidades, conceitos teóricos fundamentais que embasam o seu surgimento, bem como a forma como se desenvolveu no mundo e no Brasil e a avaliação *in loco* dos cursos de graduação que são ofertados dessa forma. Além desse primeiro debate, apresenta-se também o processo de avaliação *in loco* dos cursos de graduação. Será trazido um diagnóstico da avaliação *in loco* dos cursos de graduação, que discorrerá sobre seu histórico, o fluxo processual e as modalidades possíveis de oferta dos cursos de graduação, com foco para a EAD.

É importante destacar que existem algumas complexidades que envolvem a avaliação *in loco* que precisam ser expostas e analisadas, vez que essas influenciam diretamente na construção de uma visita de avaliação e, por consequência, no resultado final. Posteriormente, serão expostas as dificuldades da avaliação da oferta da modalidade a distância, com a caracterização das modificações legislativas ocorridas em 2017, que impulsionaram a modificação metodológica dos instrumentos de avaliação e, por consequência, da avaliação *in loco per se*.

Por fim, o capítulo vai expor como foi construído o instrumento de avaliação e quais são as interpretações mais apropriadas. Para tanto, serão apresentados: a metodologia de criação dos indicadores do instrumento, com foco na modalidade a distância; a forma mais pertinente de interpretação do instrumento, debatendo os documentos elaborados pelo INEP que apresentam essa metodologia; e, por fim, como devem ser elaborados os relatórios finais de avaliação, demonstrando o procedimento técnico que o INEP espera de seus avaliadores.

2.1 CIÊNCIA, TÉCNICA E INFORMAÇÃO: ADVENTO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

A presente dissertação foi pautada em alguns referenciais teóricos fundamentais para o embasamento das questões apresentadas no caso de gestão do capítulo anterior. Esta seção foi dividida em duas partes. Serão trazidos alguns conceitos desenvolvidos por Milton Santos, que fundamentam a compreensão e a

consolidação de um meio técnico, científico e informacional ao longo da evolução da sociedade e do mundo, constituindo, assim, possibilidades de inserções técnicas no campo educacional. A partir dessa compreensão, fomos capazes de situar o surgimento da oferta da modalidade da educação a distância. Ainda tratamos do fenômeno de como acontece a educação a distância no nosso país, desde seu contexto histórico até os dias atuais, perpassando pela legislação e marcos importantes, como o surgimento do sistema Universidade Aberta do Brasil.

Para apresentar os conceitos debatidos com tanta propriedade por Milton Santos e que nos ajuda a compreender o surgimento da educação a distância, na primeira subseção, são apresentadas as discussões propostas pelo autor a respeito de globalização, técnica, meio técnico-científico-informacional. Para discutir o surgimento e desenvolvimento da oferta de cursos de graduação na modalidade a distância, são trazidos ao debate textos que têm como cerne a história da oferta da educação na modalidade a distância no mundo e no Brasil, a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), bem como textos que destacam os problemas estruturais enfrentados por esse modelo de oferta em nosso país.

2.1.1 O meio técnico-científico-informacional e o desenvolvimento de possibilidades educacionais a distância

Milton Santos, ao longo de toda a sua obra **A Natureza do Espaço** (2006), debate a formação do espaço geográfico constituído a partir da cisão entre ciência, técnica, informação. O autor inicia o debate trazendo a pauta da negligência com que quase todos os geógrafos tratam, em seus trabalhos, a técnica e como influencia a formação dos meios em que os seres vivem. A partir da consolidação da globalização, da interconexão entre sujeitos, empresas, estados-nação, agentes públicos, entre outros, construiu-se um meio geográfico denso e, contraditoriamente, escasso em informações, em ciência e uso de tecnologias. Esse meio, resultado das forças capitalistas, reproduzindo as desigualdades no espaço e no tempo, foi se consolidando como uma possibilidade de mudanças nas relações sociais, políticas e econômicas.

Podemos dizer que é a transformação do meio geográfico de aderência técnica que vai, aos poucos, transformando-se pela incorporação do pensamento sobre a

técnica, ou seja, pela incorporação da ciência. É o meio técnico transformando-se em meio técnico científico, consolidando-se o processo de modernização em grande parte do mundo. Esse processo terá como sustentáculos o surgimento e a disseminação das técnicas de comunicação, informação e transportes, os quais, pela sua intensa capacidade de circulação de mensagens, fazem com que as conexões entre os lugares se deem num ritmo cada vez mais intenso. São novas demandas socioespaciais que impulsionam o surgimento, difusão e consolidação do Ensino a Distância no Brasil. Afirma o supracitado autor:

De fato, dizemos nós, não há essa coisa de um meio geográfico de um lado e um meio técnico de outro. O que sempre se criou a partir da fusão é um meio geográfico, um meio que viveu milênios como meio natural ou pré-técnico, um meio ao qual se chamou de meio técnico ou maquinico durante dois a três séculos, e que hoje estamos propondo considerar como meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2006, p. 24).

Com foco inicial central na técnica, Santos expõe a forma desigual de propagação das técnicas pelo mundo, criando, em um primeiro momento, sistemas técnicos distintos. Expõe também que não só apenas entre locais diferentes existem técnicas distintas, mas também entre momentos históricos diferentes. Um sistema técnico recente só absorverá o novo após uma análise natural de eficácia do modelo antigo.

Ora, examinando sob esse aspecto a história do mundo, vemos que a aceitação das técnicas novas foi sempre relativa e sempre incompleta. Mesmos os países responsáveis pelos maiores avanços tecnológicos jamais apresentaram um quadro de homogeneidade na sua implantação (SANTOS, 2006, p. 26).

Para finalizar os debates iniciais, o autor ainda coloca em questão a noção de tempo que o estudo da técnica traz. É impossível dissociar a técnica do tempo, vez que ela “participa da percepção do tempo, tanto por sua existência física, que marca as sensações diante da velocidade, como pelo seu imaginário” (2006, p. 26). Além disso, indaga sobre o surgimento da técnica, sua “idade”. Afirma Santos que, geograficamente, não importa a data em que determinada técnica foi desenvolvida em algum laboratório. Esse marco é relevante para a ciência. No entanto, para a geografia, é imperioso o momento em que determinada técnica é incorporada pela

sociedade. Esse momento, “que a técnica deixa de ser ciência e passa a ser técnica propriamente dita” (SANTOS, 2006, p. 26) é que de fato deve ser considerado como ponto de inflexão de modificações no espaço geográfico, na história, na sociedade.

Após essa introdução básica sobre o que vem a ser a técnica e suas várias facetas, Milton Santos passa a debater a ideia de espaço. Assim afirma o autor:

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. (...) O espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes (SANTOS, 2006, p. 39).

Percebe-se, assim, que o espaço se forma e se reforma quando o sistema de objetos interage com o sistema de ações e vice-versa. Entretanto, para compreender melhor essa relação torna-se fundamental aprofundar um pouco em cada um dos sistemas. O estudo do sistema de objetos abarca a diferença entre coisa e objeto, sendo coisa algo natural e objeto algo elaborado por intervenção humana. Milton Santos coloca em debate o que seria um objeto geográfico, destacando que, para a Geografia, existem objetos de estudo móveis e imóveis. Ele afirma que:

Para os geógrafos, os objetos são tudo que existe na superfície da Terra, toda herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou. Os objetos são esse extenso, essa objetividade isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida, em ambos os casos uma exterioridade (SANTOS, 2006, p. 46).

Posteriormente ao sistema de objetos, Santos debate o que vem a ser o sistema de ações. Conceitua ação como algo necessariamente humano, vez que só esse é capaz de intenção, sendo como indivíduo, sendo como instituição, não se aplicando assim à natureza o conceito de ação. O autor também trabalha a inseparabilidade entre objeto e ação, traçando um panorama histórico da relação entre técnica e objeto, afirmando que:

Todo e qualquer período histórico se afirma com um elenco correspondente de técnicas que o caracterizam e com uma família correspondente de objetos. Ao longo do tempo, um novo sistema de

objetos responde ao surgimento de cada novo sistema de técnicas. Em cada período, há, também, um novo arranjo de objetos. Em realidade, não há apenas novos objetos, novos padrões, mas igualmente, novas formas de ação (SANTOS, 2006. p. 61-62).

Assim, resta a indissociabilidade entre o sistema de ações e o de objetos e a caracterização dos períodos históricos conforme a integração desses dois sistemas e, por consequência, das técnicas, demonstrando a relação entre a técnica e o período no qual ela é desenvolvida. Uma distinção fundamental que o autor faz é entre paisagem e espaço:

A paisagem é o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza. O espaço são essas formas mais a vida que as anima (SANTOS, 2006, p. 66).

Milton Santos propõe o questionamento se seria possível a interação da sociedade com a paisagem ou apenas com o espaço, concluindo que essa interação só é possível com o espaço, vez que seria a síntese, sempre não perene, entre social e formas geográficas.

Em cada momento, em última análise, a sociedade está agindo sobre ela própria, e jamais sobre a materialidade exclusivamente. A dialética, pois, não é entre sociedade e paisagem, mas entre sociedade e espaço. E vice-versa (SANTOS, 2006, p. 71).

Até então podemos sintetizar o raciocínio do autor em alguns conceitos como: objeto, algo criado pela ação humana ao contrário de coisa, que é criada pela natureza; ação, ato praticado apenas pelo ser humano; espaço, conjunto de formas, animado pela vida. Os conceitos e as distinções citados são fundamentais para compreendermos a influência dos objetos, ações e técnicas no espaço e na sociedade, sendo aqueles, na verdade, parcela desses e, como o desenvolvimento e aprimoramento de cada um é capaz de influenciar os modelos existentes a ponto de romper com os paradigmas criados e proporcionar assim as revoluções das técnicas.

Destaca-se, entretanto, conforme já afirmado anteriormente que as novas técnicas não são absorvidas prontamente e por completo. É essa dinâmica que permite a evolução dos objetos, ações e, por consequência, das próprias técnicas,

sem, contudo, experienciar rompimentos abruptos e mudanças comportamentais repentinas, que pode ocasionar estranheza e, até mesmo, rejeição da novidade.

Após a determinação desses conceitos, Santos parte para a análise do conceito de totalidade. O autor se preocupa em esclarecer a necessidade de se compreender o todo e suas partes, pois, na sua ótica, só assim seria possível de fato entender a totalidade, que “é a realidade em sua integridade.” Destaca, também, que a totalidade é sempre mutável, desfazendo-se constantemente para se renovar e formar outro todo. Assim, diz o autor:

O conhecimento da totalidade pressupõe, assim, sua divisão. O real é o processo de cissiparidade, subdivisão, esfacelamento. Essa é a história do mundo, do país, de uma cidade...pensar a totalidade, sem pensar a sua cisão é como se a esvaziássemos do movimento (SANTOS, 2006, p. 76).

O movimento descrito das sucessivas mudanças que promove o surgimento das novas técnicas é explicitado por Santos como o processo de totalização, no qual “cada nova totalização cria novos indivíduos e dá às velhas coisas um novo conteúdo” (SANTOS, 2006, p. 76). Nessa esteira, o autor afirma que são os diferenciais que compõem as partes do todo, ou seja, cada parte possui a sua especificidade que lhe faz absorver as orientações do todo de forma própria e, o curioso é que assim, cada parte contém e forma o todo. Assim, uma cidade é parte de um estado, país, mundo.

Outro conceito importante para o debate é o de ideologia. Afirma o referido autor:

A cada nova divisão do trabalho, a cada nova transformação social, há, paralelamente, para os fabricantes de significados, uma exigência de renovação das ideologias e dos universos simbólicos, ao mesmo tempo em que, aos outros, tornam-se possíveis o entendimento do processo e a busca de um sentido (SANTOS, 2006, p. 83).

Esse conceito é importante para o nosso caso de gestão, vez que a introdução da oferta da educação na modalidade a distância significa uma mudança de ideologia que se originou de uma nova divisão de trabalho, de uma transformação social e, curiosamente, proporciona uma nova divisão de trabalho e uma transformação social. Tais transformações são também geográficas, há mudanças no objeto ensino superior pois ciência, técnica e informação passam a povoar “remotamente” diferentes pontos

do território brasileiro, chegando nos lugares por meio da oferta de cursos de graduação ofertados na modalidade a distância.

O significado de divisão do trabalho é também essencial para o autor, que apresenta um capítulo de seu livro para explicá-lo. Iniciando com a divisão entre mundo natural e mundo histórico, Santos afirma que a natureza está em constante mutação, assim como o mundo histórico. O que impulsiona as alterações desse seria a divisão do trabalho. Um fator determinante de modificação do mundo natural foi a presença humana:

Num primeiro momento, ainda não dotado de próteses que aumentem seu poder transformador e sua mobilidade, o homem é criador, mas subordinado. Depois, as invenções técnicas vão aumentando o poder de intervenção e a autonomia relativa do homem, ao mesmo tempo em que se vai ampliando a parte da “diversificação da natureza” socialmente construída (SANTOS, 2006, p. 85).

Com a evolução do capitalismo e, por consequência, das técnicas, o homem passa a controlar o natural completamente, sendo a divisão do trabalho fundamental para dominar as etapas da produção. Nesse momento, o autor afirma categoricamente: “Hoje, o motor da divisão do trabalho, tornada claramente internacional, é a informação” (SANTOS, 2006, p. 85).

Para melhor compreensão da divisão do trabalho, Santos atrela o conceito ao de repartição de recursos, que seria “coisas, naturais ou artificiais, relações compulsórias ou espontâneas, ideias, sentimentos, valores” (2006, p. 85). A forma de distribuição desses recursos permite a modificação do ser humano e do seu entorno e, a renovação de recursos, aqui sendo trazido à baila mais uma vez a noção cíclica que compõe e recompõe o todo. Ele expõe que cada país ou localidade possui seus recursos e o valor desses recursos é diretamente relacionado à sua localidade, caso contrário, conceitos como população ou produtos seriam abstratos. Dessa feita, afirma o autor:

A definição conjunta e individual de cada qual depende de uma dada localização. Por isso a formação socioespacial e não o modo de produção constitui o instrumento adequado para entender a história e o presente de um país. Cada atividade é uma manifestação do fenômeno social total. E o seu efetivo valor somente é dado pelo lugar em que se manifesta, juntamente com outras atividades (SANTOS, 2006, p. 86).

A divisão do trabalho é fundamental justamente na distribuição dos recursos e pressupõe conflitos que se prolongam pelo tempo e espaço. A partição temporal e espacial da divisão do trabalho permite-nos compreender como os recursos são repartidos em cada localidade, bem como suas alterações. A aceleração científica, que modifica completamente os meios de produção, como, por exemplo, o advento do computador, permite maior entendimento ainda sobre a divisão do trabalho.

Outro conceito basilar trabalhado por Santos é o de evento, definido como “veículo de uma ou algumas dessas possibilidades existentes no mundo” (SANTOS, 2006, p. 96). Ele divide também evento entre natural e social, sendo que o primeiro resulta da própria energia da natureza, transformando-a; já o segundo depende de ações humanas. Afirma Santos:

De fato, evento e ação são sinônimos. Desse modo, sua classificação é, também, uma classificação das ações. Os eventos também são ideias e não apenas fatos. Uma inovação é um caso especial de evento, caracterizada pelo aporte a um dado ponto, no tempo e no espaço, de um dado que nele renova um modo de fazer, de organizar ou de entender a realidade (SANTOS, 2006, p. 96).

Outro ponto importante é a relação entre tempo e objeto. Para Santos, esses dois conceitos são inseparáveis. O ponto de inflexão encontra-se no fato de que não se sabe *a priori* o tempo de duração de um objeto. Dessa forma, apenas após a sua consolidação, tanto física, quanto social, é que se pode debater a ideia. É possível estimar a durabilidade de determinado objeto pela sua constituição, mas é muito improvável conseguir estimar a sua durabilidade social.

Atualmente, vivemos em uma sociedade de consumo que nos impõe cotidianamente a atualização de nossos objetos. A dinâmica da obsolescência é muito mais rápida do que em tempos anteriores, regida, principalmente, pelo *marketing* de que a posição social de um indivíduo só é mantida se esse estiver em sintonia com os objetos mais novos do mercado. Por um lado, isso promove uma economia com maior giro de capital; por outro, pode ocasionar endividamentos sociais sem precedentes. No entanto, hoje, lidamos com uma durabilidade social de objetos muito mais efêmera do que em tempos mais remotos.

Todos os conceitos trazidos por Milton Santos até então são fundamentais para compreender e retomar a seguinte ideia:

O modelo sistemas de objetos/ sistemas de ações somente se entende como um modelo espaço-temporal. [...] o tempo como sucessão é abstrato e o tempo como simultaneidade é o tempo concreto já que o tempo é o tempo da vida de todos. O espaço reúne a todos, com suas múltiplas possibilidades, que são possibilidades diferentes de uso do espaço (do território) relacionadas com possibilidades diferentes de uso do tempo (SANTOS, 2006, p. 104).

A noção de sistemas de objetos/ sistema de ações e de eventos é fundamental para compreendermos que, historicamente, os eventos se davam, primeiramente, como naturais e, posteriormente, com as ações humanas, como eventos locais, no máximo regionalizados. Entretanto, com o advento da globalização e da internet, a conexão entre as diversas localidades se tornou possível, modificando não só a noção de espaço, como também a noção de tempo. Dessa feita, afirma Santos:

Na era da globalização mais do que antes, os eventos são, pois, globalmente solidários, pela sua origem primeira, seu motor último. Para agir, os homens não saem do mundo, mas, ao contrário, é dele que retira as possibilidades a serem realizadas nos lugares. Nestes, eventos simples são amalgamados, formando situações. Por isso, mediante sua realização concreta, os eventos são localmente solidários. As diversas situações são resultantes do acontecer solidário. É assim que a integração entre o universal e o individual ganha um novo conteúdo histórico em nosso mundo atual (SANTOS, 2006, p. 107).

Para que essa integração entre o individual e o universal ocorra, ou seja, a solidariedade, no mundo atual, a mola propulsora é a informação. A informação influencia diretamente as ações humanas, seja horizontalmente, quando se trata de formulações e reformulações locais, seja verticalmente, causando, nesse ponto, uma relação de poder, sendo o detentor da informação aquele que detém o poder e o que comanda as forças políticas. A informação é considerada esse fiel da balança porque o período atual está inserido na quarta revolução industrial, comandada pela comunicação, tendo como setores de crescimento: computadores, bens eletrônicos de capital, telecomunicações, novos materiais, robótica e biotecnologia.

O período atual é caracterizado pelo surgimento do computador, que proporcionou a imposição do pensamento matemático sobre o pensamento histórico.

A técnica matemática domina tão profundamente o cenário atual, que um olhar sobre a vida urbana nos permite visualizar o quanto a população é escrava de horários e máquinas. Conforme afirmou-se anteriormente, as técnicas, antigamente, eram locais, havendo “tantos sistemas técnicos quanto eram os lugares e os grupos humanos”. Ao longo da história, com o estabelecimento de conexão entre os grupos e experiências compartilhadas, as técnicas sofrem modificações, principalmente territoriais, iniciando um movimento de incorporação e mistura e, por consequência, de diminuição da quantidade de técnicas. Marco fundamental dessa união de técnicas é a expansão do capitalismo. A mistura de diversos sistemas técnicos ocorre devido às “trocas intercontinentais e transoceânicas”. À medida que as técnicas se hegemonizaram, diminuiu-se diretamente a diversidade e ampliou-se o domínio de uma ou algumas.

O surgimento dos impérios coloniais no século XIX reafirma o poderio europeu e é fundamentado na política comercial, não em tecnologia. Entretanto, com o advento da Segunda Guerra Mundial, que findou precocemente com esse modelo de organização mundial, coincidiu com o surgimento de uma técnica universal. Segundo Santos:

O surgimento de numerosos Estados nacionais, a criação de organismos supranacionais, a entrada em cena da informação e do consumo como denominador comum universal, tudo isso trabalha para facilitar o triunfo das técnicas baseadas na informação e que iriam revolucionar doravante a economia e a política, antes de incluir a cultura no processo global das mudanças (SANTOS, 2006, p. 124).

Outra situação inovadora que a técnica atual trouxe foi a “unicidade de momentos”. A informação, que no início do século XX era intermediada pelo telégrafo ou rádio, atualmente, nas primeiras décadas do século XXI, chega ao mundo todo, instantaneamente, sem intermediários, existindo, dessa forma, um “sistema de comunicação planetária”. Tais sistemas têm permitido uma série de mudanças no conjunto dos lugares do globo e, particularmente, no Brasil. Essas mudanças são constatadas nas paisagens e nos modos de vidas das populações. Com esse fator determinante (a informação), o mundo, composto por diversas realidades locais, passa também a experimentar uma realidade global, em que todos comungam de uma única rede de dados simultâneos, favorecendo diversas situações como, por exemplo, o mercado financeiro.

Nessa esteira, uma conclusão fundamental do autor que não poderia faltar nesse trabalho seria:

Durante milênios, a história do homem faz-se a partir de momentos divergentes, como uma soma de acontecimentos dispersos, disparatados desconexos. Já a história do homem de nossa geração é aquela em que momentos convergiram, o acontecer de cada lugar podendo ser imediatamente comunicado a qualquer outro, graças a esse domínio do tempo e do espaço à escala planetária. A instantaneidade da informação globalizada aproxima os lugares, torna possível uma tomada de conhecimento imediata de acontecimentos simultâneos e cria entre lugares e acontecimentos uma relação unitária à escala do mundo. Hoje, cada momento compreende, em todos os lugares, eventos que são interdependentes, incluído em um mesmo sistema global de relações (SANTOS, 2006, p. 133).

Essa afirmação de Milton Santos é fundamental para a compreensão do que vem a ser globalização, bem como a ideia de modificação de espaço e tempo que permite, no mundo atual, a existência da educação a distância. Foi o surgimento da técnica atual, pautada por uma tecnologia da informação e comunicação, somada ao fato de um espaço global e um tempo instantâneo, simultâneo, que levou a fatores determinantes para que aluno e professor não tenham que compartilhar do mesmo espaço físico, nem do mesmo momento, quando for o caso.

Como todos os dias o mundo está inventando uma novidade, cada dia somos ignorantes do que são e do que valem as coisas novas. Essa criação cotidiana do homem ignorante também leva regiões inteiras a ignorar o que elas são, sempre que não conhecem os segredos do funcionamento dos respectivos objetos e ações. Quanto menos dominam esses segredos, têm menos condições de comandar a sua própria evolução e mais dirigidas de fora tendem a ser. Esse é um grande dado do nosso tempo. Pelo simples fato de viver, somos, todos os dias, convocados pelas novíssimas inovações a aprender tudo de novo. Nunca, como agora, houve tanta necessidade de um saber competente, para reinterpretar a lição dos objetos que nos cercam e das ações de que não podemos escapar (SANTOS, 2006, p. 151).

Da mesma forma como participam da criação de novos processos vitais e da produção de novas espécies (animais e vegetais), a ciência e a tecnologia, junto com a informação, estão na própria base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço e tendem a constituir o seu substrato.

Nessa vertente pós-moderna que fala de fim do território e de não-lugar, inclui-se, também, a negação da ideia de região, quando, exatamente, nenhum subespaço do planeta pode escapar ao processo conjunto de globalização e fragmentação, isto é, individualização e regionalização (SANTOS, ano 2006, p. 165).

É fundamental compreender que a globalização modificou o conceito de tempo e de espaço. Conforme afirma Santos, não há mais a ideia de individualização ou regionalização. O mundo hoje tem seu próprio tempo e um espaço único, cujo fator de ligação é a informação. E é exatamente essa quebra de padrões históricos que permite o surgimento de uma modalidade de ensino completamente inovadora e pautada nesses novos conceitos. Para Santos, “o impacto da atual revolução científica e técnica e da globalização é mais expressivo naqueles países cuja inserção estrutural no movimento da economia internacional se deu mais recentemente (SANTOS, 2006, p. 168).

No livro **Por uma outra globalização** (2000), Santos disserta sobre os imperativos do dinheiro e da informação no mundo globalizado atual. O autor afirma que esses comandam as relações atuais, estando no centro e a serviço de uma parcela pequena da população, que os utiliza para interesse próprio. Além disso, ele ressalta que a globalização é perversa.

O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção (SANTOS, 2000, p. 10).

Com essa afirmação categórica, se retomarmos o recorte feito para a educação, percebemos que a qualidade é indicada como uma falha atual. E nesse ponto, podemos abrir o diálogo para algo que será melhor debatido na próxima seção. No Brasil, historicamente, existe a crença de que o acesso à educação superior aprimora a vida do indivíduo em diversos aspectos: finanças, saúde, habitação, entre outros. Dessa forma, a população em geral almeja a formação em um curso de graduação. Entretanto, essa não é uma realidade para todos.

Amorim (2012) salienta que como consequência da alta demanda de acesso ao ensino superior no tempo presente, o desenvolvimento do expressivo número de Instituições de Ensino Superior em território brasileiro torna-se objeto de investigação de pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento, que buscam compreender as causas e os impactos desse fenômeno sócio espacial. A educação a distância é uma modalidade de oferta de ensino superior que tem seu surgimento e consequente expansão sustentados no desenvolvimento das tecnologias da informação e conhecimento, ou seja, no avanço das técnicas, da ciência e da propagação, cada dia mais acelerado, da informação.

O surgimento da educação a distância tem como um de seus corolários a ampliação do acesso à educação, possibilitando a pessoas que tinham impedimentos físicos (muito distantes do local onde se ministram as aulas) ou mesmo financeiros (os cursos a distância possuem uma tendência de ter uma mensalidade com valor mais baixo, além dos gratuitos) cursarem bacharelados e licenciaturas desde que possuam uma infraestrutura mínima de conexão à internet. Todavia, apesar dos benefícios expostos, existe um ponto de inflexão que não pode estar alheio ao debate: a qualidade do ensino a distância. Conforme já mencionado, a legislação impõe esse referencial que não pode ser esquecido nesta dissertação.

É imprescindível que os instrumentos de avaliação desenvolvidos pelo INEP possuam como um de seus princípios não só a avaliação, mas também a indução da qualidade em um curso de graduação. Cabe ao INEP estabelecer um referencial de qualidade e, capacitar aqueles que irão conduzir as avaliações *in loco* para que, ao longo das visitas não só seja possível avaliar os cursos, mas também conduzir para um caráter formativo, apresentando aos coordenadores de cursos, docentes e todos aqueles que participem desse momento avaliativo, o que se compreende como qualidade e como aquele curso pode trilhar um caminho que tenha esse referencial como norte.

Assim, retomando a ideia de Milton Santos (2000), a globalização e todos os seus fatores podem ser perversos e, especificamente, no âmbito educacional, podem proporcionar a falsa ilusão de que um curso de graduação a distância, de alguma forma poderia proporcionar uma melhora de vida, quando, na verdade, a qualidade daquele curso em específico pode ser questionada. É nessa falsa ilusão de um possível ganho futuro que diversas pessoas investem tudo que possuem. Cabe ao

governo federal, enfrentar essa realidade, nas diversas formas de avaliação, para que o ganho do capital não seja privilegiado em detrimento da qualidade da educação.

Dessa feita, passamos agora ao debate do referencial de qualidade na educação e, em específico, na educação superior.

2.1.2 Discussão sobre o referencial de qualidade na Educação Superior

Muito se discute qual seria o conceito de qualidade. A ideia de qualidade é mutável e sofre influências do momento e do local em que está sendo analisada, bem como a interferência de outras fontes como o governo, a mídia, o mercado, entre outras, determinantes de poder que atuam na dinâmica da sociedade. Assim, quando o constituinte inseriu esse conceito na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, depreende-se que a intenção era que aqueles que legislam sobre o tema ou exercem suas funções nessa seara sempre se guiem por essa baliza da qualidade. Entretanto, cumpre ressaltar, mais uma vez, a variação pela qual essa orientação perpassa, conforme já demonstrado no indicador 1.1.3 deste trabalho. Conforme destaca Dourado, Oliveira e Santos,

[...] um primeiro aspecto a ser ressaltado é que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação -- como direito social e como mercadoria -, entre outros (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Quando inserimos esse conceito de qualidade no âmbito educacional, deparamo-nos com algo mais complexo, pois abarca uma gama de sujeitos, como pais, professores, alunos, gestores, coordenadores de um curso, equipe multidisciplinar, comunidade acadêmica. Além disso, somam-se diversos fatores que aumentam a complexidade do conceito já heterogêneo, como a expectativa de modificação da qualidade de vida ao frequentar determinado curso, de alteração da comunidade influenciada por aquele curso pela presença de novos profissionais, de desenvolvimento local pelo surgimento daquele outro curso, entre outros.

Assim, o conceito de qualidade na educação não é estanque e capaz de ser inserido em um documento como uma norma que possa guiar a sociedade. É preciso compreender que é um conceito fluido, entremeia-se em um processo enérgico com diversas alterações ao longo do seu percurso, tendo em vista as forças que atuam na sua construção. Sendo assim,

[...] que qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Dessa forma, são vários os autores que buscam definir qualidade para a educação. A procura pelo referido conceito intensificou-se mundialmente na década de 1980. Isso se deve ao crescimento da tendência de globalização do ensino em conjunto com questões como *accountability*, avaliações em larga escala, estado regulador. Tudo isso direcionou os pesquisadores à noção do que seria qualidade na educação. Conforme afirmam Kalnin e Moraes,

Este desenvolvimento acompanha a busca pela melhoria da qualidade, não somente em seu sentido institucional, mas associada ao aperfeiçoamento holístico dos contextos sociais, políticos e econômicos nos quais as instituições encontram-se inseridas (KALNIN; MORAES, 2018).

Especificamente tratando do campo da educação superior, são vários os autores¹ que se debruçam sobre o tema, almejando que seja traçada uma orientação para as instituições e a sociedade em geral. No início da discussão do conceito, nessa seara, tratava-se a qualidade como algo alinhado à ideia de excelência, adequação, perfeição, conformidade. No entanto, os trabalhos e estudos sobre o tema eram desorganizados, conforme ainda dispõe Kalnin e Moraes, indicando apenas a tendência supracitada. Entretanto, no início da década de 1990, estudiosos de Harvard e Oxford começaram a criar o que seria um “modelo ideal de qualidade a ser

¹ Dourado, Oliveira e Santos debatem esse tema no artigo denominado “A Qualidade da Educação: Conceito e Definições” (2019). Karpinski, Del Mouro, Castro e Lara (2017) também abordam a temática ao discutirem a implementação da EAD na percepção dos acadêmicos. Patto (2013) também aborda essa discussão com mais foco na EAD no artigo “O Ensino a Distância e a falência da educação”.

seguido por todas as instituições”. Nesse momento, o conceito de qualidade se aproxima do uso de melhores práticas de instituições renomadas que deveriam guiar as demais organizações do mercado. Nessa época, alinham-se os ideais de transparência, monitoramento e *accountability*, já mencionados anteriormente, com essa concepção de qualidade e com as ações estatais de mensuração desse ideal nas realidades nacionais próprias.

Em seu estudo, Kalnin e Moraes fazem uma ponderação fundamental para a compreensão da complexidade do conceito de qualidade no âmbito educacional.

Salienta-se que, para o trabalho no campo educacional, não é possível a visualização dos sujeitos participantes puramente como clientes ou consumidores, remetendo a uma racionalidade meramente instrumental onde a educação é vista como um produto. Isso ocorre devido à complexidade existente neste cenário como um todo, no qual são os próprios sujeitos e stakeholders participantes do processo educacional que desenvolvem suas capacidades e potencialidades críticas, formando e reformando seus contextos educacionais (KALNIN; MORAES, 2018).

Assim, é importante destacar que da mesma forma que o aluno é um consumidor da oferta educacional, ele também é a engrenagem fundamental, sendo ainda mais intrincado o conceito de qualidade e necessário uma análise mais profunda quando é tratado em âmbito educacional.

2.1.3 A Educação Superior a distância no Brasil

Os primeiros registros de um curso ofertado na modalidade a distância no mundo datam de 1978, conforme afirma Ivônio Barros, no primeiro texto do livro **Educação a distância, o estado da arte**, organizado por Litto e Formiga (2009).

Provavelmente a primeira notícia que se registrou da introdução desse novo método de ensinar a distância foi o anúncio das aulas por correspondência ministradas por Caleb Philips (20 de março de 1728, na Gazette de Boston, EUA), que enviava suas lições todas as semanas para os alunos inscritos (BARROS, 2009, p. 2).

Durante anos, essa forma de ensino, por meio do envio de correspondências, materializou os passos iniciais do ensino na modalidade a distância. Entretanto, foi apenas no século XX que essa forma de lecionar ganhou diversos formatos e

modificou-se de forma a experimentar uma expansão que acompanhou a evolução dos meios de comunicação.

Do início do século XX até a Segunda Guerra Mundial, várias experiências foram adotadas, sendo possível melhor desenvolvimento das metodologias aplicadas ao ensino por correspondência. Depois as metodologias foram fortemente influenciadas pela introdução de novos meios de comunicação de massa (BARROS, 2009, p. 3).

Durante a Segunda Guerra Mundial, era fundamental a formação acelerada dos militares norte-americanos. Um método que ficou famoso foi o de Fred Keller, em 1983, para o ensino da recepção do Código Morse. E um movimento histórico importante foi o desenvolvimento de megauniversidades, capazes de recepcionar aproximadamente 100 mil alunos. A Open University, no Reino Unido, é o marco dessa época. Criada em 1969, a oferta de cursos iniciou-se apenas em 1971. Inicialmente, a base tecnológica da Universidade era a televisão, tendo como principal parceira a British Broadcasting Corporation (BBC).

Destaca-se ainda a criação e o desenvolvimento da televisão que inovou em termos tecnológicos, superando o rádio, pois proporcionava recursos não só de áudio, mas também de imagens, o que permitia maior adesão de alunos e proporcionava entretenimento. “Hoje, vivemos uma nova onda, que reúne tanto a apropriação de uma nova tecnologia comunicativa, a telemática (informática com telecomunicação), como se articula por meio de novos conceitos de organização virtual, a rede” (BARROS, 2009, p. 7).

No Brasil, podemos dividir a história da EAD em três momentos. Os primeiros registros datam do final do século XIX e seria a fase inicial, conforme afirma João Roberto Moreira Alves, no capítulo II **Educação a distância, o estado da arte**, organizado por Litto e Formiga (2009). Afirma o autor:

As pesquisas realizadas (Estudos realizados pelo IPEA com base em elementos disponíveis na época, dentre as quais edições de jornais editados, como, por exemplo, o Jornal do Brasil) em diversas fontes mostram que pouco antes de 1900, já existiam anúncios em jornais de circulação no Rio de Janeiro oferecendo cursos profissionalizantes por correspondência. Eram cursos de datilografia ministrados não por estabelecimentos de ensino, mas por professores particulares (ALVES, 2009, p. 9).

Entretanto, o marco oficial é 1904, com a instalação das Escolas Internacionais, ainda em fase inicial. A partir desse momento, diversos cursos foram oferecidos por correspondência, principalmente, para pessoas que buscavam ser inseridas no mercado de trabalho.

A segunda forma de educação a distância, também na fase inicial, veio com a disseminação do rádio. Em 1923, ocorre a fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, iniciativa privada exitosa que depois de fortes pressões e regulamentações, que praticamente impediam seu funcionamento, foi doada ao Ministério da Educação e Saúde, em 1936. Conforme afirma o supracitado autor:

A educação via rádio foi [...] o segundo meio de transmissão a distância do saber, sendo apenas precedida pela correspondência. Inúmeros programas, especialmente os privados, foram sendo implantados a partir da criação, em 1937 do Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação (ALVES, 2009, p. 9).

É importante destacar que o Brasil, até 1969, teve um crescimento exponencial de oferta de diversos tipos de cursos a distância. Entretanto, com o advento da censura, as diversas regulamentações impediram o contínuo progresso desse modelo educacional, vez que uma preocupação governamental era a ausência de controle sobre o tipo de informação divulgada bem como seu alcance.

Assim como no mundo, o Brasil também vivenciou a era dos cursos pela televisão, já na fase intermediária em transição para a fase moderna dos cursos a distância. A primeira regulamentação veio com o Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1967, concedendo incentivo a universidades e fundações para o uso da televisão. Foram diversas iniciativas e regulamentações, tais como: o Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, em 1969; o Programa Nacional de Teleducação (PRONTEL), em 1972; o Centro Brasileiro de TV Educativa (Funtevê), órgão do Departamento de Aplicações Tecnológicas do Ministério da Educação e Cultura. Conforme afirma Alves,

No início da década de 1990, as emissoras ficaram desobrigadas de ceder horários diários para a transmissão dos programas educacionais, significando um grande retrocesso. Em 1994, o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa foi completamente reformulado, cabendo, a partir de então, à Fundação Roquete Pinto a coordenação das ações (ALVES, 2009, p. 10).

Até os dias atuais ainda temos iniciativas de sucesso: os telecursos da Fundação Roberto Marinho, a TV Educativa, a Rádio MEC, as TVs universitárias, o Canal Futura, a TV Cultura e a TV Escola.

É inegável os avanços tecnológicos com o advento dos computadores e, logo em seguida, da internet. Conforme afirma Alves (2009, p. 10), “é absolutamente desnecessário discorrer sobre os avanços observados nesse campo, e é certo que rapidamente teremos a inclusão digital de praticamente todo o país”.

Três organizações não podem deixar de ser mencionadas no histórico da EAD no Brasil. São elas: a Associação Brasileira de Teleducação (ABT); o Instituto Petropolitano Adventista de Ensino (IPAE) e a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). Diversas políticas públicas foram debatidas por essas instituições, destacando a importância para o mundo e para o Brasil.

Para finalizar esse breve histórico cumpre ressaltar o destaque dado por Alves a duas universidades brasileiras:

[...] duas universidades merecem ser mencionadas por seu pioneirismo: a UFMG, primeira no País a implantar efetivamente um curso de graduação a distância, e a UFP, que recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento pelo CNE, em 1998 (ALVES, 2009, p. 11).

Percebe-se, assim, que o Brasil acompanhou a evolução histórica mundial, com um retrocesso nas décadas de 1960 e 1970, dado o período ditatorial. Na próxima seção, iremos abordar os últimos 25 anos dos cursos de graduação EAD no país. Debateremos a publicação e o significado da LDB para os cursos de graduação EAD, a implantação da Universidade Aberta do Brasil e o crescimento da oferta da educação superior na modalidade a distância. É salutar a compreensão de todos esses pontos para entendermos a complexidade que permeia a avaliação *in loco* dos cursos nessa modalidade. Conforme já exposto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional marcou a possibilidade da oferta em todos os níveis educacionais na modalidade a distância. Sendo assim, desde a sua publicação em 1996 o avanço é inegável.

Foi um avanço, uma vez que possibilitou, de maneira inequívoca, o funcionamento dos cursos de graduação e pós-graduação, assim como na educação básica, desde o ensino fundamental ao médio,

tanto na modalidade regular, como na de jovens e adultos e na educação especial. A lei teve a grande virtude em admitir, de maneira indireta, os cursos livres a distância, neles inseridos os ministrados pelas chamadas “universidades corporativas” e outros grupos educativos (ALVES, 2009, p. 11).

Dessa forma, desde 1996, os cursos de graduação na modalidade a distância são legalmente válidos. Em conjunto com essa disposição legal, é indispensável debatermos sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil, para então permearmos as dificuldades da oferta na modalidade a distância e, por consequência, da sua avaliação *in loco*.

Como já exposto acima, a criação da *Open University* na década de 70 foi um marco de sucesso na história da EAD em todo o mundo. O Brasil não ficou alheio aos acontecimentos e passou a debater a possibilidade da criação de uma Universidade Aberta do Brasil. Ainda segundo Alves,

A primeira proposição levou o nº 962, em 1972, tendo sido arquivada de maneira unânime e definitiva após haver o reconhecimento do “inegável mérito”. Os deputados da Comissão de Educação e Cultura da Câmara acharam que “seria mais aconselhável que a matéria aguardasse um julgamento posterior mais amadurecido”. A proposição não tinha o intuito específico de criar a universidade aberta, mas sim de permitir a frequência livre em cursos de nível universitário (ALVES, 2009, p. 12).

Podemos afirmar que esse foi o primeiro momento em que se discutiu, na história brasileira, algum tema que girava em torno de cursos de graduação e modalidade a distância. A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi de fato implantada a partir de 2006, após a regulamentação do art. 80 da LDB, pelo Decreto-Lei nº 5.800 de 2006. Uma das ideias principais da UAB era democratizar o acesso da população à educação superior e diminuir as desigualdades regionais do país.

A popularização do computador e da internet no Brasil, a partir da década de 1990, proporcionou à educação a distância tornar-se *online*. Assim, um obstáculo importante superado foi a dificuldade de interação entre aluno-professor, aluno-aluno e aluno-tutor, porque até então as tecnologias mediadoras (rádio, carta, televisão) não proporcionavam esse tipo de relação (HERNANDES, 2017).

É importante destacar que, no Decreto de criação da UAB, um dos objetivos do sistema era aprimorar a formação dos professores da educação básica do país. Objetivou-se, portanto,

[...] resolver outro grave problema da educação no Brasil, a falta de professores com formação superior, além de promover cursos de formação continuada para a melhoria da qualidade da Educação Básica no país utilizando a EAD para agilizar o processo (HERNANDES, 2017).

Isso explica, em parte, o aumento de cursos da grande área da Educação, conforme indica o Censo da Educação Superior, na modalidade a distância, que será melhor explicado posteriormente. É importante ressaltar que a intenção do sistema em qualificar os professores da educação básica demonstra uma relação direta entre a qualidade da oferta dos cursos, ou mesmo uma oferta de curso de graduação, e a qualidade da educação básica. Sendo assim, não poderíamos nos furtar à ideia de que o processo de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento de um curso da grande área da educação também influencia na qualidade da educação básica e, por consequência, na avaliação *in loco*, peça-chave desse processo. Assim, a próxima seção detalha o desenvolvimento da metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho e o recorte feito no objeto de pesquisa para cursos de graduação na modalidade EAD.

2.2 DIAGNÓSTICO DA AVALIAÇÃO *IN LOCO* DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO

Para melhor compreensão do contexto atual da avaliação *in loco* é fundamental debater porque essa cultura avaliativa foi introduzida no Brasil e, porque é realizada de diversas formas. Ao final da década de 1980, o mundo passou por uma reforma política devido à crise do Estado do bem-estar social. Não se sustentava mais, economicamente, a postura de estado provedor adotada globalmente no pós-segunda guerra mundial. Conforme afirmam Gladys Beatriz Barreyro e José Carlos Rothen:

Essa reforma do Estado propunha, entre outras coisas, a descentralização da execução de políticas e a diminuição da oferta direta pelo Estado de atividades que pudessem ser realizadas pelo setor privado. No setor educativo, a perda de poder estatal foi compensada com a criação do chamado Estado avaliador (NEAVE,

1988), isto é, a implantação de estratégias de avaliação centralizadas que assumiram, na maioria dos países, a forma de exames nacionais para verificação de desempenho (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 63).

Mais especificamente, na educação superior, concebeu-se o Exame Nacional de Cursos (ENC – Provão) como forma de regular o aumento da oferta privada desse nível educacional, na década de 1990. Assumiu-se, assim, parte da competência do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que era administrado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Afirmam Barreyro e Rothen, “o PAIUB e o Provão, nos anos de 1990, representaram dois paradigmas diferentes de avaliação: formativa e somativa”. Essa perspectiva, por um lado, agradou, pois, o Provão trouxe a promessa de ser um instrumento capaz de identificar a real situação da educação superior brasileira. Entretanto, desagradou boa parte da comunidade acadêmica, o que implicou em modificações que fizeram surgir a avaliação *in loco* dos cursos de graduação e IES e uma valorização da autoavaliação institucional. Uma série de debates e alterações das autoridades responsáveis, nos primeiros anos do governo Lula (entre 2003 e 2004), culminaram na publicação do SINAES, que previa os três pilares já mencionados: autoavaliação, avaliação *in loco* das IES e cursos de graduação e o ENADE. Ao tratarmos do SINAES, recuperaremos esse histórico fundamental para a compreensão da avaliação *in loco*, seus objetivos e sua realidade.

Nesse recorte, só precisamos compreender que a introdução dessa forma de avaliação em larga escala, imposta pelo SINAES, surgiu como um anseio do movimento neoliberal, que se iniciou ao final da década de 1980, transferindo as ofertas de serviços para a esfera privada, atribuindo ao Estado a competência de regular o mercado e não permitindo, em tese, que a qualidade desses serviços diminuísse.

A presente seção tem como objetivo realizar um diagnóstico da avaliação *in loco* dos cursos de graduação. Pretende-se, primeiro, realizar um breve histórico do SINAES. Em seguida, almeja-se descrever o fluxo processual atual pelo qual um curso de graduação deve ser submetido para que tenha seu funcionamento regularizado. Por fim, a seção apresenta as diferentes modalidades de oferta de um curso de graduação e os fatores que podem diferenciar a avaliação de um curso EAD.

2.2.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e sua evolução histórica

A Constituição da República, de 05 de outubro de 1988, prevê em seu artigo 206, os princípios que fundamentam a oferta dos diversos níveis de ensino no país. No inciso VII, o constituinte previu que deve ser garantida a qualidade da oferta do ensino. Pautado por essa diretriz constitucional, ao criar a LDB, em 1996, o legislativo delineou a necessidade da criação de um sistema avaliativo, atribuído à União, específico para a Educação Superior, conforme o seguinte artigo

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Historicamente, em 2003, instituiu-se a Comissão Especial de Avaliação (CEA), com a missão de criar uma forma de avaliar a educação superior do país, tendo em vista que o novo governo (primeiro mandato Lula) tinha traçado uma série de críticas, nesse aspecto, ao governo anterior. O foco estava no Provão e nas críticas a esse exame quanto à sua validade. O então ministro da educação, Cristovam Buarque, defendeu veementemente sua aplicação, bem como o fato de que os trabalhos da CEA apenas aprimorariam alguns pontos do polêmico exame, restando clara a sua defesa ao governo anterior.

Seguindo com seus trabalhos, a CEA apresentou o SINAES ao ministro. O novo sistema pautava-se na avaliação institucional, com seu início na autoavaliação. Aparentemente, essa proposta não abarcava a nova regra do Estado avaliador e, para agradar esses anseios da sociedade, instituiu-se um exame por área de conhecimento aplicado de três em três anos de maneira amostral.

Após diversos embates e diversas propostas, inclusive de um Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior (IDES), surge o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior (SINAPES), instituído pela Medida Provisória nº 147/2003, que não fazia qualquer menção a provas. Instituiu-se a criação das Comissões Próprias de Avaliação (CPA), que seriam responsáveis pela autoavaliação e duas agências: a Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (CONAV) e a Comissão Nacional de Avaliação do Progresso do Ensino Superior (CONAPES) (BARREYRO, ROTHEN 2014).

Com a troca de ministros feita por Lula em 2004, Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação e, ao propor a conversão da medida provisória em lei, retomou propostas da CEA. Assim, o SINAES foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. O objetivo desse sistema é assegurar que ocorram os diversos tipos de avaliação da educação superior com as finalidades precípuas de melhorar a qualidade e aumentar a oferta desse nível educacional, resgatando a ideia de qualidade na educação. Assim dispõe o artigo 1º e seu parágrafo 1º do referido diploma legal:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004).

Depreende-se que, partindo do que foi determinado pela Constituição e também pela LDB, foi necessário o desenvolvimento do SINAES para que o governo federal tivesse a capacidade de obter informações quanto à qualidade da oferta da educação superior no Brasil. Tentava-se impedir que ocorresse a oferta de má qualidade, focada apenas no lucro empresarial. Almejava-se, com a instituição do sistema, que todos os envolvidos tivessem um único interesse, o aprendizado do

estudante, visando um egresso com habilidades e competências necessárias e suficientes para ingresso no mercado de trabalho que escolher.

Em 2007, foi publicada a Portaria Normativa nº 40, que regulamentava a lei do SINAES. Dentre uma das regulamentações propostas, criou-se o Conceito Preliminar de Curso (CPC).

O conceito preliminar previsto na Portaria seria composto pelos resultados do ENADE, por dados do Censo da Educação Superior e por outros dados de cadastros do MEC. Segundo a Portaria (art. 35º, §1º), caso o conceito preliminar fosse satisfatório, a avaliação *in loco* poderia ser evitada. Contudo, na lei do SINAES, a avaliação de cursos *in loco* é obrigatória (BARREYRO, ROTHEN, 2014, p. 69).

Nesse momento, destaca-se o fato de que a Portaria contrariava a Lei que determinava que a avaliação *in loco* é sempre obrigatória. Entretanto, utilizando-se desse mecanismo proposto (caso um curso obtivesse um conceito preliminar insatisfatório deveria passar por uma avaliação *in loco*), diversos cursos de graduação foram fechados no país. Em 2008, o que mais se destacou foi o curso de Direito. Mais de 50% das vagas foram cortadas, o que impôs novos critérios para a autorização de um curso de direito.

Aqui, temos um marco da avaliação *in loco* dos cursos de graduação, vez que se inicia o processo de criação de um instrumento de avaliação externa próprio para cursos. Esses, atualmente, são, além de próprios para os cursos de graduação, próprios de cada ato autorizativo e são utilizados, conforme determinação da SERES, exposta adiante. Cumpre destacar a importância da implementação desse novo Sistema àquela época. A sua origem não se deu apenas como cumprimento de uma imposição legal ou de interesses políticos. Naquele momento, a sociedade brasileira decidiu que a oferta da educação superior precisava ser diagnosticada e monitorada para ser aprimorada sempre que possível.

Conforme afirma Melo et al, no artigo “A importância do SINAES na avaliação da Instituição de ensino superior”,

A implementação, de fato, do SINAES tem papel primordial na educação de nível superior, especialmente, no contexto de crescente expansão dos cursos superiores e de mercantilização, diversificação, internacionalização e transnacionalização, pois os processos de avaliação e acreditação colocam em evidência a extrema importância,

sob a ótica da relevância social, da formação de profissionais nos aspectos técnicos e científicos, mas também, éticos, sociais e políticos (MELO et al., 2018, p. 2).

Assim, é fundamental que todos os atores participantes desse processo avaliativo compreendam que o propósito do sistema não é promover um ranqueamento ou, de alguma forma, punir instituições e cursos. A essência do SINAES sempre foi diagnosticar a situação da educação superior do nosso país e promover as melhores práticas encontradas, tentando, em conjunto com as instituições, reduzir as falhas percebidas. Nesse sentido de união dos atores envolvidos no sistema, resgatamos o documento básico do SINAES, publicado pelo INEP, em 2009, o qual afirma:

Resguardadas as especificidades, os graus de autoridade e as responsabilidades de cada grupo de agentes, o sistema de avaliação é uma construção a ser assumida coletivamente, com funções de informação para tomadas de decisão de caráter político, pedagógico e administrativo, melhoria institucional, autorregulação, emancipação, elevação da capacidade educativa e do cumprimento das demais funções públicas (INEP, 2009, p. 92).

Assim, percebemos que o SINAES foi constituído de forma participativa, buscando respeitar seus agentes e visando uma estruturação conjunta que pudesse constantemente ser aprimorada e, conseqüentemente, aperfeiçoar a todos os envolvidos. Cumpre destacar, por fim, que a participação de todos prevalece, principalmente no que diz respeito à construção dos instrumentos do INEP, pois a comunidade acadêmica é convidada a se envolver na sua elaboração e validação.

2.2.2 Fluxo processual administrativo de um ato autorizativo de um curso de graduação ou de uma Instituição de Educação Superior

A Lei nº 10.861/2004 é regulamentada atualmente pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Esse Decreto dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e cursos de graduação e pós-graduação no sistema federal de ensino. O capítulo IV do dispositivo legal determina como deve ser todo o processo avaliativo da educação superior, conforme explicita o art. 80, *in verbis*:

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

I - avaliação interna das IES;

II - avaliação externa *in loco* das IES, realizada pelo INEP;

III - avaliação dos cursos de graduação; e

IV - avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes de cursos de graduação por meio do ENADE (BRASIL, 2017).

Já em seu art. 81, o Decreto impõe o cenário macro da avaliação *in loco*

Art. 81. A avaliação externa *in loco* é iniciada com a tramitação do processo da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação para o INEP e concluída com a disponibilização do relatório de avaliação para manifestação da instituição e da referida Secretaria (BRASIL, 2017).

Nesse momento, cumpre descrever como funciona o fluxo processual que engloba o fluxo avaliativo dos atos de entrada e de permanência do SINAES. Primeiro, será feita uma divisão entre atos de entrada no sistema e de permanência. Para os cursos de graduação, o ato de entrada é autorização e, para as Instituições de Educação Superior (IES), o ato de entrada é o credenciamento. Dessa forma, para que uma instituição ou um curso exista regularmente deve ser protocolado um pedido junto ao MEC para ingressar no sistema.

Primeira ressalva que precisa ser feita diz respeito às universidades públicas. Criadas por lei, essas não precisam de um processo de credenciamento para iniciarem o seu funcionamento. Além disso, possuem autonomia universitária e, conforme previsto no art. 53, incisos I e II da LDB, podem criar e extinguir cursos de graduação, além de fixarem os currículos, desde que observadas as diretrizes gerais.

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I – criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II – fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes (BRASIL, 1996).

Após o protocolo desse pedido, a SERES analisa a documentação encaminhada, podendo solicitar maiores informações para concluir a primeira etapa do processo. Depois dos trâmites necessários, a Secretaria pode determinar que

aquele processo deva ser submetido a uma avaliação *in loco* do INEP. Aqui, cumpre destacar que pode ocorrer de a SERES entender que a avaliação *in loco* não é necessária, fundamentada em diversos critérios que estão previsto em normativos. Entretanto, para que possamos explicar como se desenvolve a avaliação *in loco* é mister que o INEP receba esse processo para proceder com a avaliação.

A Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018, republicada em 31 de agosto de 2018, devido a algumas alterações pontuais, especifica claramente, em seu artigo 2º, esse início dos trâmites processuais da avaliação *in loco*:

Art. 2º A atividade de avaliação, para fins de instrução dos processos de autorização e reconhecimento de cursos, bem como credenciamento de instituições de educação superior e escolas de governo – EGov, e suas respectivas renovações, reavaliações e aditamentos, terá início a partir da tramitação eletrônica do processo à fase de avaliação, com a criação de um código de avaliação, e se concluirá com a disponibilização do relatório de avaliação para manifestação das instituições avaliadas e da Secretaria competente deste Ministério (BRASIL, 2018).

A Portaria explicita também, taxativamente, as etapas do fluxo avaliativo em seu art. 3º:

Art. 3º O fluxo avaliativo dar-se-á na seguinte sequência:
I – criação da avaliação e respectivo código;
II – pagamento de taxa complementar de avaliação, quando necessário;
III – abertura do Formulário Eletrônico de avaliação;
IV – preenchimento do Formulário Eletrônico de avaliação pela instituição de educação superior ou pela EGov;
V – designação da comissão avaliadora;
VI – realização da avaliação *in loco*;
VII – elaboração do relatório de avaliação; e
VIII – finalização da avaliação com o envio do relatório para manifestação da instituição avaliada e da Secretaria competente do Ministério da Educação (BRASIL, 2018).

Assim, detalhando um pouco melhor, seguiremos com a descrição dessas etapas. Ao admitir o processo, o INEP cadastra um número de avaliação único e analisa se ainda falta algo para que a visita *in loco* pela comissão avaliadora possa ocorrer. Cumpre destacar que podemos nos deparar com a falta de pagamento de taxa de avaliação pela IES. A avaliação só terá prosseguimento se a taxa for quitada e, caso isso não aconteça, o processo será arquivado. Após a verificação inicial pelo

INEP, estando tudo conforme determinado, solicita-se que a IES preencha um formulário eletrônico composto pelos indicadores do instrumento próprio daquele ato pelo qual a IES/Curso será avaliada.

Fazendo mais um recorte na explanação, é fundamental explicar o uso da palavra indicador para o instrumento de avaliação *in loco*. Conforme será debatido mais a frente, neste trabalho, os instrumentos de avaliação já tiveram diversas versões. Quando criado, cada quesito analisado dependia de diversas variáveis quantitativas que, ao final de cada análise, eram expressas em um valor final que podíamos compreender como um indicador. Entretanto, com as diversas modificações na metodologia do instrumento e com sua configuração atual, entende-se que esse termo deva ser atualizado para indicador. O uso da palavra indicador pode ser atualizado, evitando inclusive imprecisões dos atores do processo avaliativo. Contudo, retomaremos essa discussão na seção apropriada, mas informamos, desde já, que os indicadores do instrumento de avaliação serão sempre denominados como indicadores no presente trabalho.

Assim, retomando o fluxo, a IES deverá informar quais as condições atuais do curso de graduação ou da própria IES (a depender do tipo de avaliação) em relação a cada indicador do instrumento que irá orientar a visita *in loco*, posteriormente, realizada pela comissão avaliadora. Para tornar mais visual, um bom exemplo seriam as salas de aula. Nesse formulário eletrônico preenchido, as IES devem informar em quais condições estão as salas de aula de determinado curso. Quando o avaliador do INEP chega às instalações, ele analisa se, de fato, o que foi informado é o que está visualizando. Assim, o formulário eletrônico é fundamental para o adequado andamento da visita. Após o preenchimento desse formulário pela IES, o INEP designa os avaliadores. Esses avaliadores compõem o Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS) e são devidamente capacitados pelo INEP para realizarem essas avaliações para um ato autorizativo, o que lhes confere uma expertise própria ao atuar.

Após a avaliação *in loco*, o processo é devolvido à SERES para que possa, depois de nova análise, decidir por homologar o processo publicando uma Portaria com o ato autorizativo ou solicitar nova avaliação ou, ainda, arquivá-lo. Cumpre destacar que o relatório de avaliação elaborado pela comissão avaliadora pode sofrer impugnação por parte da IES ou da SERES em até 30 dias após a sua publicação. Caso isso ocorra, o processo irá para uma instância recursal, dentro do INEP, que

analisa se mantém ou não o relatório. A decisão dessa instância é definitiva. O mesmo fluxo acontece para os processos dos atos de permanência no sistema. Para os cursos de graduação, esse ato é chamado de reconhecimento e renovação de reconhecimento e, para as IES, o ato é o credenciamento.

Existe ainda um ato autorizativo denominado transformação de organização acadêmica. Ele é solicitado pela instituição quando essa entende que atende aos critérios para mudar de faculdade para centro universitário ou desse para universidade. Alguns cursos de graduação podem ainda, após todo o fluxo descrito, terem seus processos analisados pelos conselhos profissionais, vez que, por determinação legal, algumas profissões precisam dessa validação prévia.

O fluxo processual descrito é genérico e, conforme dito, abarca toda a avaliação *in loco* do SINAES. No entanto, existem especificidades de cada ato, tanto para os institucionais quanto para os de curso. Na próxima subseção, descreveremos com mais detalhes as características próprias de avaliação para os cursos de graduação e as diferenças entre as modalidades de oferta: presencial e a distância.

2.2.3 Modalidades de oferta de cursos de graduação

Após todo o exposto, compreende-se que um curso de graduação pode ser ofertado na modalidade presencial ou a distância (EAD). Logo, as visitas, conforme descritas acima, devem também se pautar por esse viés.

A oferta na modalidade presencial não demanda maiores explicações, vez que essa é a comumente adotada em todos os níveis educacionais. Atualmente, podemos afirmar que elementos fundamentais foram modificados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Hoje, deparamo-nos com conceitos como o de sala de aula invertida, com o já comum uso de uma biblioteca virtual, com o uso do celular ou *tablets* em sala de aula para alguma dinâmica específica, entre diversas outras formas de utilização da tecnologia para dinamizar e modernizar a sala de aula tradicional. Entretanto, a oferta continua a ser presencial apesar de atualizada.

Já para o presente tema, uma primeira definição que se impõe é a definição de educação a distância, determinada pelo Decreto 9057/2017:

Art. 1º Considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e

aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2017).

Conforme lecionam os autores Magaldi, Ribeiro, Sanábio e Vilardi:

[...] a EAD surgiu como uma forma eficiente de disseminar o ensino no território nacional, visto a flexibilidade possibilitada pela modalidade de ensino, cuja plataforma é mediada pelas novas tecnologias, ou seja, um modelo que transcende barreiras geográficas, possibilitando a inclusão de incontáveis alunos no processo educacional (MAGALDI; RIBEIRO; SANÁBIO; VILARDI, 2016, p. 282).

Os mesmos autores ainda corroboram para a discussão com dois pontos essenciais

(1) a EAD encaixou-se como uma alternativa para a democratização do ensino e, (2) além disso, ela é uma opção viável com relação ao acesso à educação superior, uma vez que a oferta de educação na modalidade a distância pode contribuir para atender demandas mais urgentes, como a formação e a capacitação de professores para o ensino básico (MAGALDI; RIBEIRO; SANÁBIO; VILARDI, 2016, p. 286).

Dessa forma, verificamos que a modalidade de oferta de educação a distância surgiu no país para aumentar o acesso à educação ao longo de todo o território nacional, favorecendo o atendimento de demandas mercadológicas mais urgentes. Entretanto, não há como não debater a qualidade da oferta desse tipo de ensino. A aula presencial permite situações que podem servir como premissas de qualidade ao gestor. A frequência do aluno, seu rendimento individual em provas e seu desempenho em avaliações ou exames nacionais, como o ENEM ou SAEB.

Diversos fatores são determinantes para uma oferta de educação de qualidade. Conforme explicitam Dourado, Oliveira e Santos,

[...] a Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos,

representados pelo desempenho do aluno (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Na modalidade a distância esses diversos recursos modificam-se significativamente. Os autores supracitados trazem à baila algumas dimensões da qualidade na educação. São elas: dimensão socioeconômica e cultural dos entes envolvidos; condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; nível do professor: formação, profissionalização e ação pedagógica e nível do aluno: acesso, permanência e desempenho escolar.

Essas dimensões serão melhor discutidas e comparadas no próximo capítulo. Entretanto, é imprescindível que sejam ao menos citadas, nesse momento, para compreendermos que, se essas são os fatores que influenciam na qualidade da oferta, se aplicarmos ao EAD, deparamo-nos com situações completamente diferenciadas em relação ao presencial. A título de exemplo, a dimensão socioeconômica já é diferenciada, pois o EAD traz consigo a quebra do paradigma de espaço. Conforme define Milton Santos:

[...] o espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos naturais ou fabricados e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente (SANTOS, 1994, p. 23).

Se pensarmos o espaço do EAD, não estamos mais nos atendo ao sistema de sala de aula e ambiente escolar tradicionais. Os sistemas que compõem o EAD são próprios, assim como seus objetos. E a atuação de quaisquer dos atores comumente envolvidos na educação depende de uma adaptação singular e não apenas de uma mera transposição do ao vivo para o virtual. São técnicas específicas que precisam se desenvolver. Conforme afirma Santos:

[...] em qualquer que seja a fração do espaço, cada variável revela uma técnica ou um conjunto de técnicas particulares. Pode-se, também, dizer que o funcionamento de cada uma dessas variáveis depende, exatamente, dessas técnicas (SANTOS, 1994, p. 30).

Assim, avaliar a qualidade de uma oferta de educação, independente da sua modalidade, já implica em uma análise muito profunda. Sendo à distância, a noção de

qualidade é diferenciada, trazendo consigo a necessidade de maiores estudos sobre suas particularidades.

2.3 CARACTERIZAÇÃO DAS DIFICULDADES DE AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Ao desenvolver o modelo atual de avaliação *in loco*, pautado pelas modificações legislativas de 2017, o INEP trouxe como premissa a necessidade da alteração dos instrumentos de avaliação, primeiramente, devido às alterações na regulação da modalidade a distância. A publicação do Decreto nº 9.057/2017 atualizou a percepção legislativa sobre a educação a distância, apresentou novas características, o que impôs uma revisão dos indicadores dos instrumentos de avaliação *in loco* que tratavam de respectiva modalidade.

Assim, a equipe técnica do INEP decidiu, após reuniões e estudos internos sobre cada indicador do instrumento, que era necessária a revisão de todos e seria o momento propício para também aprimorar a avaliação *in loco* de forma a absorver algumas críticas que rotineiramente eram feitas. Dessa feita, ao longo de 2017, o INEP se debruçou sobre esse tema e revisou todos os instrumentos, apresentando, por consequência, uma nova metodologia de avaliação *in loco*. Pretendeu-se que a avaliação se tornasse menos subjetiva, principal crítica da comunidade acadêmica aos instrumentos e sua metodologia. A escala utilizada conceituava o curso ou a instituição com um maior foco na percepção individual dos avaliadores. Nos atuais instrumentos, essa percepção está focada nas evidências encontradas *in loco*, e não somente na opinião dos avaliadores.

A Nota Técnica nº 16 de 2017 foi desenvolvida pela equipe técnica do INEP com o intuito de explicar a metodologia e os motivos das alterações feitas nos instrumentos. Além disso, trouxe a perspectiva fundamental de que a construção desse novo instrumento foi balizada em estudos feitos sobre os diversos relatórios de avaliação. Analisou-se cada indicador, estatisticamente, calculando-se a média, moda e frequência dos conceitos atribuídos, subsidiando, assim, a nova lógica de interpretação do instrumento e da própria visita *in loco* que foi construída na capacitação dos avaliadores do BASIS.

Esta seção pretende abordar as modificações legislativas de 2017, que impuseram diversas situações que precisavam ser absorvidas pela avaliação *in loco*, bem como as modificações metodológicas do instrumento de avaliação.

2.3.1 Modificações legislativas e instrumentais que propiciaram as alterações na metodologia de avaliação *in loco*

Em 2017, iniciando-se pela revisão dos normativos, ocorreram diversas modificações legislativas no SINAES que alteraram a regulamentação específica dos atos autorizativos e, por consequência, a forma de realizar as avaliações. A primeira grande mudança que aconteceu foi a publicação do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Esse Decreto revogou o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e o artigo 1º do Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, que regiam a modalidade a distância na educação superior.

O novo Decreto modificou o conceito de modalidade a distância já exposto acima, determinando novos parâmetros. Percebeu-se a inserção de critérios como: “[...] com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros [...]”. Isso demandaria modificações em todos os instrumentos de avaliação, pois até então tais objetos não eram avaliados diretamente. Assim, reavaliou-se todos os indicadores da modalidade EAD e sua forma de interpretação e desenvolvimento pela comissão avaliadora do INEP, determinando que a primeira grande mudança necessária seriam nesses indicadores.

Entretanto, após diversos debates entre todos os atores envolvidos na regulação da educação superior, definiu-se que seria fundamental uma alteração profunda no sistema avaliativo para absorver anseios da sociedade, especificamente da comunidade acadêmica. Assim, sete meses após as modificações legislativas na modalidade EAD, publica-se o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que revoga principalmente o Decreto nº 5773 de 2006, que dispunha sobre a regulação, avaliação e supervisão da educação superior. Em conjunto com a publicação desse decreto, diversas portarias foram publicadas regulamentando-o e, para a avaliação *in loco*, o que antes estava disposto na Portaria nº 40 de 2010 passou a ser considerado o disposto na Portaria nº 19 de 2017.

Os novos instrumentos de avaliação e seus indicadores foram validados incessantemente com todos os atores do processo. Assim, foi possível que o INEP os alterasse, pautado pelos estudos realizados pela equipe responsável e seu esforço para que esses pudessem estar publicados o quanto antes, com as alterações metodológicas necessárias. Por trâmites internos, os instrumentos saíram antes do novo Decreto e das novas Portarias, mas já era sabido que os novos instrumentos não iriam conflitar com a nova legislação.

A metodologia de avaliação aplicada desde a criação do SINAES, em 2004, recebia diversas críticas dos principais atores do processo (instituições de educação superior, docentes da educação superior, avaliadores, Ministério da Educação e do próprio INEP) tais como: (1) excesso de subjetividade nos critérios de avaliação dos instrumentos; (2) análise rasa das condições de oferta após o resultados das avaliações *in loco*, não induzindo de fato qualidade; (3) ausência de uma avaliação formativa, conforme proposto na origem do sistema, em que seria possível de fato uma melhoria da atuação dos diversos envolvidos, almejando sempre um patamar elevado de qualidade do nível educacional.

Ao longo de 2017, estudos realizados pelos técnicos do INEP sobre os relatórios de avaliações, já finalizadas nos anos de 2015, 2016 e 2017, bem como sobre a avaliação dos avaliadores feitas pelas instituições e dos relatórios analisados pela Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), culminaram no desenvolvimento de uma nova metodologia de avaliação que diminuiu a subjetividade dos instrumentos, principal crítica aos instrumentos anteriores.

A primeira remodelação que esses estudos direcionaram foi a implementação de um instrumento matricial por ato autorizativo, englobando, em cada um, a modalidade presencial ou EAD, a depender da avaliação em questão. Assim, caracterizou, desde outubro de 2017, quando esses foram oficialmente publicados, a existência de quatro instrumentos de avaliação *in loco*: (1) autorização e (2) credenciamento, dos atos de entrada no sistema para cursos de graduação e IES, respectivamente; (3) reconhecimento e renovação de reconhecimento e (4) reconhecimentos, dos atos de permanência no sistema, também respectivamente, para cursos e IES. Com essa separação, foi possível tratar mais especificamente das particularidades de cada ato.

Compreendeu-se que o olhar avaliativo da comissão avaliadora não poderia ser o mesmo para um ato de autorização de um curso e um ato de reconhecimento. Isso porque são momentos muito distintos pelos quais o curso avaliado está passando. Um exemplo que podemos ver a distinção entre a análise de um ato de autorização e a de um reconhecimento está no Indicador 1.10 – Atividades complementares (Instrumento 2017). No instrumento de avaliação de 2017 do ato de autorização, o indicador está escrito conforme a Figura 1, a seguir.

Figura 1 – Indicador 1.10 do Instrumento de Avaliação de Autorização de Cursos de Graduação

INDICADOR 1.10 Atividades complementares:

Obrigatório para cursos cujas DCN preveem atividades complementares.

NSA para cursos que não contemplam atividades complementares no PPC (desde que não esteja previsto nas DCN).

CONCEITO	CRITÉRIO DE ANÁLISE
1	As atividades complementares não estão previstas.
2	As atividades complementares estão previstas, mas não consideram a carga horária; ou a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento; ou a aderência à formação geral do discente, constante no PPC.
3	As atividades complementares estão previstas e consideram a carga horária, a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento e a aderência à formação geral do discente, constante no PPC.
4	As atividades complementares estão previstas e consideram a carga horária, a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento e a aderência à formação geral e específica do discente, constante no PPC.
5	As atividades complementares estão previstas e consideram a carga horária, a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento, a aderência à formação geral e específica do discente, constante no PPC, e o planejamento de mecanismos inovadores na sua regulação, gestão e aproveitamento.

Fonte INEP, 2017.

Já no instrumento de avaliação de 2017 dos atos de reconhecimento, o mesmo indicador está escrito da seguinte forma, na Figura 2, adiante.

Figura 2 – Indicador 1.10 do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação

INDICADOR 1.10 Atividades complementares

Obrigatório para cursos cujas DCN preveem atividades complementares.

NSA para cursos que não contemplam atividades complementares no PPC (desde que não esteja previsto nas DCN).

CONCEITO	CRITÉRIO DE ANÁLISE
1	As atividades complementares não estão institucionalizadas.
2	As atividades complementares estão institucionalizadas, mas não consideram a carga horária; ou a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento; ou a aderência à formação geral do discente, constante no PPC.
3	As atividades complementares estão institucionalizadas e consideram a carga horária, a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento e a aderência à formação geral do discente, constante no PPC.
4	As atividades complementares estão institucionalizadas e consideram a carga horária, a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento e a aderência à formação geral e específica do discente, constante no PPC.
5	As atividades complementares estão institucionalizadas e consideram a carga horária, a diversidade de atividades e de formas de aproveitamento, a aderência à formação geral e específica do discente, constante no PPC, e a existência de mecanismos comprovadamente exitosos ou inovadores na sua regulação, gestão e aproveitamento.

Fonte: INEP, 2017.

No instrumento publicado em 2015, o mesmo indicador era escrito da seguinte forma para ambos os atos (Figura 3):

Figura 3 – Indicador 1.12 do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação de 2015

Indicador	Conceito	Critério de Análise
1.12. Atividades complementares	1	Quando as atividades complementares previstas/implantadas não estão regulamentadas/institucionalizadas.
Obrigatório para os cursos que contemplam atividades complementares no PPC. NSA para cursos que não possuem diretrizes curriculares nacionais ou para cursos cujas	2	Quando as atividades complementares previstas/implantadas estão regulamentadas/institucionalizadas, de maneira insuficiente , considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, diversidade de atividades e formas de aproveitamento.
	3	Quando as atividades complementares previstas/implantadas estão regulamentadas/institucionalizadas, de maneira suficiente , considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, diversidade de atividades e formas de aproveitamento.

9

diretrizes não preveem a obrigatoriedade de atividades complementares.	4	Quando as atividades complementares previstas/implantadas estão muito bem regulamentadas/institucionalizadas considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, diversidade de atividades e formas de aproveitamento.
	5	Quando as atividades complementares previstas/implantadas estão regulamentadas/institucionalizadas, de maneira excelente , considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: carga horária, diversidade de atividades e formas de aproveitamento.

Fonte: INEP, 2015.

Percebe-se, assim, primeiramente, a divisão entre os atos nos instrumentos vigentes atualmente. Essa dificuldade de identificação do ato pelos avaliadores, no momento da visita *in loco*, ao utilizarem os instrumentos publicados, em 2015, foi verificada nos próprios relatórios de avaliação, por meio da leitura das justificativas apresentadas, que muitas vezes diziam respeito a um ato diferente do avaliado, bem como nos relatos feitos pelas instituições ao avaliarem o desempenho dos avaliadores, em formulário próprio, após as visitas. Esse fator culminou na primeira alteração.

A segunda alteração foi a modificação de como se avaliava cada um dos conceitos da escala de cinco níveis na qual cada indicador é avaliado. Aqui cabe destacar que a escala ter cinco níveis é algo imposto pela lei do SINAES, bem como o instrumento avaliar dez dimensões para cursos de graduação e IES.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV – a comunicação com a sociedade;

V – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

IX – políticas de atendimento aos estudantes;

X – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas (BRASIL, 2004).

Vê-se que a legislação determina especificamente quais dimensões de um curso de graduação ou uma instituição devem ser analisadas pelo instrumento de avaliação *in loco*, bem como deve ser a escala de conceitos que serão atribuídos a cada indicador. No instrumento de avaliação publicado em 2015, a cada conceito, os avaliadores deveriam fazer uma análise entre não existente, insuficiente, suficiente, muito bom/ muito bem e excelente. Esse tipo de avaliação implicava numa subjetividade para cada indicador avaliado, que significava que o conceito era atribuído de uma forma que ficava refém da interpretação dos avaliadores. Entretanto, cumpre deixar pontuado que o que é satisfatório para uma pessoa não significa que o é para outra. A seguir, na Figura 4, está a forma como eram as instruções para preenchimento do relatório de avaliação.

Figura 4 – Instruções de Preenchimento do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação de 2015

1. Atribuir conceitos de 1 a 5, em ordem crescente de excelência, a cada um dos indicadores de cada uma das três dimensões.
2. Considerar os critérios de análise dos respectivos indicadores da dimensão. A atribuição dos conceitos deve ser feita da seguinte forma:

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

Fonte: INEP, 2015.

Conforme já explanado, essa subjetividade latente do instrumento precisava ser suprimida. E, assim, nos instrumentos publicados em 2017, buscou-se trazer um olhar mais qualitativo à avaliação *in loco*, pautado em uma triangulação de evidências entre o PPC/PDI, o formulário eletrônico preenchido pela IES, o despacho saneador feito pela SERES e o que foi verificado *in loco*.

Logo, os critérios de análise de um indicador hoje são construídos de forma a permitir que os avaliadores de fato atribuam um conceito por terem encontrado as evidências referentes aos atributos ali presentes. Vejamos, a seguir, na Figura 5, o exemplo do Indicador 1.11 – Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), do instrumento de reconhecimento, que permite compreender essa nova metodologia

Figura 5 – Indicador 1.11 do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento (2017)

INDICADOR 1.11 Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC)

Obrigatório para cursos cujas DCN preveem TCC.

NSA para cursos que não contemplam TCC no PPC (desde que não esteja previsto nas DCN).

CONCEITO	CRITÉRIO DE ANÁLISE
1	O Trabalho de Conclusão de Curso não está institucionalizado.
2	O Trabalho de Conclusão de Curso está institucionalizado, mas não considera carga horária, formas de apresentação, orientação ou coordenação.
3	O Trabalho de Conclusão de Curso está institucionalizado e considera carga horária, formas de apresentação, orientação e coordenação.
4	O Trabalho de Conclusão de Curso está institucionalizado e considera carga horária, formas de apresentação, orientação e coordenação e a divulgação de manuais atualizados de apoio à produção dos trabalhos.
5	O Trabalho de Conclusão de Curso está institucionalizado e considera carga horária, formas de apresentação, orientação e coordenação, a divulgação de manuais atualizados de apoio à produção dos trabalhos e a disponibilização dos TCC em repositórios institucionais próprios, acessíveis pela internet.

Fonte: INEP, 2017.

Ao realizarmos a decomposição desse indicador em seus atributos, será possível verificar o que os técnicos do INEP que o desenvolveram quiseram imprimir como nova metodologia. Retomando o indicador podemos decompô-lo assim:

- a. Atributo 1 - institucionalização do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC);
- b. Atributo 2 –considera a carga horária;
- c. Atributo 3 –considera as formas de apresentação;
- d. Atributo 4 –considera as formas de orientação;
- e. Atributo 5 –considera as formas de coordenação;
- f. Atributo 6 –considera a divulgação de manuais atualizados de apoio à produção dos trabalhos;
- g. Atributo 7 –considera a disponibilização dos TCC's em repositórios institucionais próprios, acessíveis pela internet.

Assim, por meio dessa decomposição, percebe-se a necessidade de os avaliadores encontrarem evidências para todos esses atributos para conceituarem esse indicador como 5. Caso contrário, deverão conceituar conforme o que

encontrarem *in loco*, pois a nova metodologia possui uma lógica aditiva, que acresce atributos à medida que o conceito sobe na escala.

Destacamos mais uma vez que essa forma de decomposição do indicador e a maneira como foi construída será retomada na próxima seção, bem como definições fundamentais como critério de análise e atributo. Todavia, era imprescindível mencioná-la, já que essa foi a forma encontrada para minimizar a subjetividade tão criticada do instrumento. Percebe-se, assim, que os conceitos são atribuídos conforme de fato são verificados os atributos *in loco*.

A terceira modificação fundamental ocorreu em relação aos avaliadores. O INEP compreendeu que, da mesma forma que os instrumentos eram específicos para cada ato autorizativo, os avaliadores também o deveriam ser. Os avaliadores que já compunham o Banco no momento da publicação dos instrumentos de 2017 seriam mantidos apenas para as avaliações que ainda ocorreriam nos instrumentos que foram publicados em 2015. É importante salientar que 2018 foi um ano de transição, quando ocorreram avaliações em dois tipos de instrumentos, 2015 e 2017. Assim, previu-se a Instrução Normativa nº 01, de 15 de dezembro de 2017:

Art. 6º Os processos com avaliações vinculadas aos instrumentos anteriores às Portarias nº 1.382 e nº 1.383, de 2017, terão as visitas realizadas pelos atuais avaliadores credenciados capacitados no Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – BASIS.

§ 1º Essa condição permanecerá até que o fluxo referente aos processos na fase de avaliação externa *in loco* pelo INEP, vinculados a estes instrumentos, seja concluído.

§ 2º Estes avaliadores serão capacitados nos novos instrumentos, conforme legislação pertinente, na medida em que forem encerradas as referidas avaliações.

O que por um lado foi fundamental para manter a identidade das modificações, demandou da equipe do INEP um esforço para capacitar diversos novos avaliadores para absorverem as avaliações que ocorreriam nos novos instrumentos (2017).

Destaca-se que foi necessário capacitar um grupo específico de avaliadores para a modalidade a distância, já que a mola propulsora dessas modificações todas foi a EAD e, por consequência, alvo de alterações mais profundas e maior rigor regulatório em alguns aspectos. Esses avaliadores foram familiarizados com os indicadores dos novos instrumentos por meio de capacitação específica. Destaca-se

que o avaliador específico do EAD deve ser capaz de avaliar a infraestrutura tecnológica das instituições que ofertam ou pretendem ofertar cursos nessa modalidade.

Não suficiente o novo desafio, ainda seriam necessárias modificações no sistema eletrônico que controla todo o processo, desde o seu início na SERES, passando pelo INEP. Isso porque, com a inserção desses avaliadores específicos de EAD, esses teriam que compor as comissões e a forma de designar aleatoriamente avaliadores para formar uma comissão não estava programada para identificar esse perfil diferenciado.

Dessa feita, podemos concluir que essas alterações foram profundas e fundamentais para o desenvolvimento de uma nova metodologia de avaliação *in loco*. Entretanto, compreendemos também que o cerne desse novo paradigma avaliativo está nos instrumentos e é indispensável detalhar sua construção e a forma como delineou-se a sua interpretação para culminar no relatório de avaliação.

2.4 CONSTRUÇÃO E INTERPRETAÇÃO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO *IN LOCO* E ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PELA COMISSÃO AVALIADORA

Esta seção tem como foco o instrumento de avaliação, sua criação e como esse deve ser interpretado pela comissão avaliadora ao preencher o seu relatório de avaliação. Cumpre destacar que o instrumento de avaliação é o documento orientador para a comissão avaliadora *in loco*. Mas sua função não se restringe a essa etapa. É nele que estão os critérios fundamentais de análise pela SERES para deferir o ato autorizativo. São esses critérios que determinam também o que a IES deve apresentar ao preencher o formulário eletrônico e aos avaliadores durante a visita.

Assim, é fundamental para o estudo do tema em questão que sejam analisados a nova estrutura proposta pelo processo de construção, como o INEP espera que esse instrumento seja interpretado e o relatório de avaliação deve ser elaborado a luz dessa nova metodologia.

2.4.1 Construção dos instrumentos de avaliação

As avaliações *in loco* são orientadas pelos instrumentos de avaliação, conforme já exposto anteriormente, existindo, atualmente, um próprio para cada ato. Com a publicação dos instrumentos em 2017, o INEP publicou a Nota Técnica nº 16, que explicita diversos conceitos que não podem ser ignorados na construção desse trabalho. O instrumento de avaliação é composto por dimensões, que abarcam a determinação legal de quais aspectos de um curso ou instituição devem ser avaliados, e as dimensões são divididas em indicadores.

Nesse ponto, é importante trazermos um debate sobre a definição de indicador para a área das Ciências Sociais. Questionam os autores Ferreira e Tenório:

Mas será que a impossibilidade de medição de um indicador em termos que possam estabelecer relações medidas estatisticamente, coloca em cheque a importância de sua definição. O que podemos observar é que não, pois independente dos mesmos poderem ser medidos a partir de escala nominais, ordinais, de intervalos ou proporcionais a sua importância como operadores dos conceitos que permitem delimitar aspectos da realidade para conhecê-la não pode ser desprezada, o que será definido em função das teorias de referências (FERREIRA, TENÓRIO, 2010).

Assim, é importante definir o que se compreende como indicador no âmbito da avaliação *in loco*. Muitos confundem os indicadores dos instrumentos com o conceito de indicador comumente adotado. A sociedade conhece o conceito de indicador quantitativo, quando ocorre a análise de variáveis, normalmente estatísticas, e chega-se a um resultado final, quase sempre numérico. Entretanto, conforme bem exposto no excerto acima, não somente aquele indicador que é expresso em número é válido. É compreensível a confusão que ocorre na comunidade acadêmica, pois temos o Indicador de Diferença entre o Observado e o Esperado (IDD), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC), todos estatisticamente calculados e tidos como indicadores. Quando analisados em conjunto, teoricamente, seriam capazes de apresentar a situação de um curso de graduação.

No entanto, é preciso destacar que a avaliação *in loco* e o conceito final de um relatório de avaliação de um curso de graduação não se confundem com os indicadores citados. O processo da avaliação *in loco* é distinto e se desenvolve independentemente do IDD, CPC e IGC. Inclusive, o momento e o propósito da

avaliação *in loco* é distinto do momento de coleta dos dados que compõem os indicadores acima. Nessa esteira, o conceito utilizado nos indicadores dos instrumentos avaliativos do INEP, para a avaliação *in loco*, é alinhado ao conceito de indicador qualitativo. Cada parte do instrumento de avaliação é composta por uma tentativa de mensuração da situação atual delimitada pelo objeto a ser avaliado naquele momento.

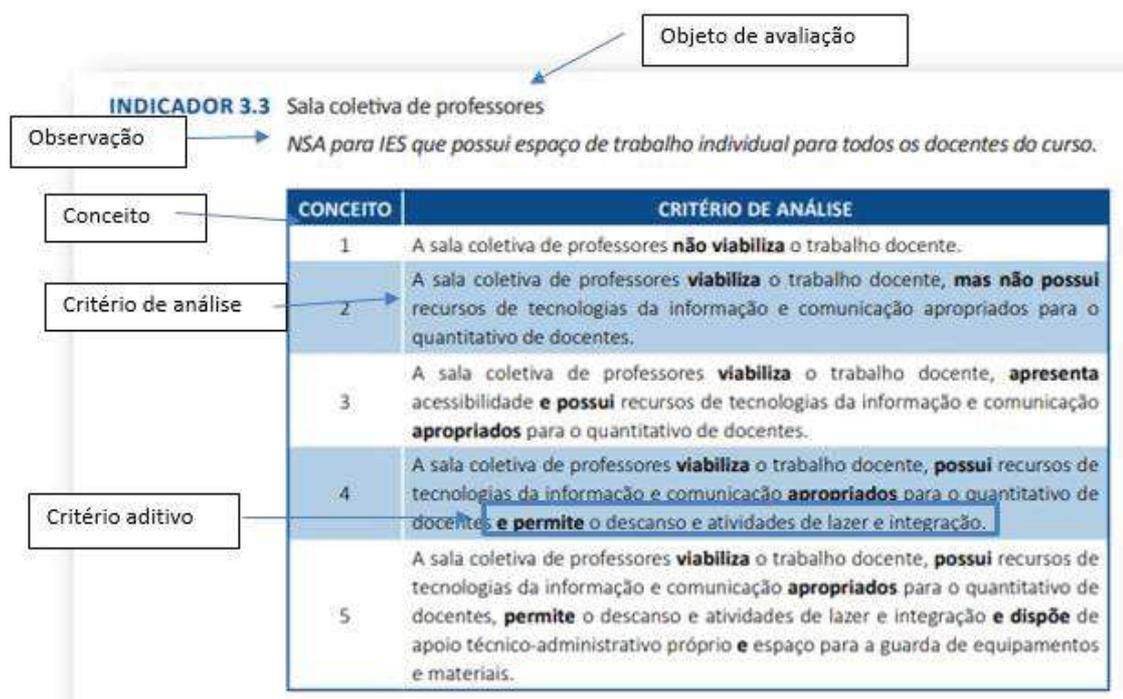
Ou seja, a título de exemplo, o indicador 3.6 Biblioteca, tem como objeto, como o próprio nome já diz, a Biblioteca, e seu objetivo é delimitar a situação atual dessa infraestrutura no momento da visita, numa escala de 1 a 5, que, em conjunto com a justificativa dada, construirá um retrato das condições daquela Biblioteca, permitindo relacioná-lo às teorias referências.

Após definir o que é um indicador do instrumento de avaliação é fundamental que se compreenda como esse se compõe. Assim se determina a nota técnica, que são elementos dos indicadores dos instrumentos de avaliação:

- I – Objeto de avaliação: indicado por seu título;
- II – Conceito: valor numérico que representa um nível crescente de qualidade (1 a 5);
- III – Critério de análise: conjunto de atributos que caracterizam a qualidade do objeto de análise, associados a um conceito;
- IV – Critério aditivo: atributo suplementar que integra o critério de análise para os conceitos 4 e 5;
- V – Observação: comentário informativo sobre a aplicação do indicador (BRASIL, 2017).

A título de exemplo, a Figura 6, adiante, mostra um indicador com as marcações de cada elemento para melhor compreensão.

Figura 6 – Elementos de um indicador do Instrumento de Avaliação de Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento dos Cursos de Graduação



Fonte: INEP, 2017.

Após essa explanação, identificamos claramente a necessidade de compreensão de todos esses elementos para um completo entendimento do instrumento e de como a avaliação deve ser de fato guiada. É mister que os avaliadores compreendam cada etapa do instrumento e saibam de fato visualizar as evidências que suportam cada critério de análise e, quando for o caso, os critérios aditivos, para elaborarem uma justificativa correta e adequadamente embasada que irá compor o seu relatório de avaliação.

2.4.2 Interpretação do instrumento de avaliação *in loco* dos cursos de graduação e elaboração do relatório de avaliação pela comissão avaliadora

Conforme identificamos na subseção anterior, o instrumento de avaliação é composto por diversos indicadores e por diversos elementos. Sua interpretação deve ser composta pela análise de cada atributo, menor parcela de um critério de análise, para que seja possível a indicação de qual conceito deva ser conferido a cada

indicador. Assim, antes de prosseguirmos é importante definir o que vem a ser um atributo. A equipe técnica do INEP elaborou, com a publicação dos instrumentos de 2017, um glossário com a definição de termos que compreende como essenciais para compreensão dos instrumentos. Esse glossário define atributo como “a variável ou a característica que um objeto de avaliação deve possuir para ser considerada a sua qualidade. A articulação de vários atributos define um conceito” (INEP, 2019).

O conceito de atributo é indissociável do conceito de evidência. O mesmo documento resgata a definição de evidência do Michaelis como “qualidade ou caráter de algo que é evidente, incontestável, que todos veem ou podem ver e verificar e que não deixa dúvidas” (INEP, 2019). Assim, cabe aos avaliadores compreenderem quais são esses atributos e quais evidências encontradas durante a visita que embasam uma justificativa para imputar determinado conceito a determinado indicador.

Dessa maneira, é imprescindível que seja demonstrado como devem ser decompostos alguns indicadores para melhor compreensão de como o instrumento precisa ser interpretado, como um indicador deve ser analisado por meio dos seus atributos, quais evidências podem embasar a verificação *in loco* de determinado atributo e como posteriormente devem ser elaborados os relatórios de avaliação.

O primeiro indicador que podemos selecionar como exemplo é o 3.5 do Instrumento de Autorização de Cursos de Graduação. O indicador está previsto no instrumento conforme se ilustra na Figura 7, a seguir.

Figura 7 – Indicador 3.5 do Instrumento de Avaliação de Autorização dos Cursos de Graduação

INDICADOR 3.5 Acesso dos alunos a equipamentos de informática
Considerar o laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática, para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).

CONCEITO	CRITÉRIO DE ANÁLISE
1	O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, não atende às necessidades institucionais e do curso.
2	O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, atende às necessidades institucionais e do curso, mas não em relação à disponibilidade de equipamentos, ao conforto, à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio ou à adequação do espaço físico.
3	O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, atende às necessidades institucionais e do curso em relação à disponibilidade de equipamentos, ao conforto, à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do espaço físico.
4	O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, atende às necessidades institucionais e do curso em relação à disponibilidade de equipamentos, ao conforto, à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do espaço físico, e possui hardware e software atualizados.
5	O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, atende às necessidades institucionais e do curso em relação à disponibilidade de equipamentos, ao conforto, à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do espaço físico, possui hardware e software atualizados e passa por avaliação periódica de sua adequação, qualidade e pertinência.

Fonte: INEP, 2017.

Na escala do SINAES de 1 a 5, para um curso de graduação ser autorizado, ele precisa receber ao final de uma avaliação ao menos o conceito final 3. Esse conceito é calculado pelo sistema eletrônico, após os avaliadores conceituarem cada indicador, atribuindo o peso adequado de cada dimensão do instrumento e fazendo uma média ao final. No indicador acima, para que uma comissão avaliadora possa atribuir o conceito 3, o laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, atende as:

1. Necessidades institucionais em relação à:
 - a. Disponibilidade de equipamentos;
 - b. Ao conforto;

- c. À estabilidade;
- d. À velocidade de acesso à internet;
- e. À rede sem fio; e
- f. À adequação do espaço físico.

2. Necessidades do curso em relação à:

- a. Disponibilidade de equipamentos;
- b. Ao conforto;
- c. À estabilidade;
- d. À velocidade de acesso à internet;
- e. À rede sem fio; e
- f. À adequação do espaço físico.

Se fôssemos desenhar essa divisão de uma forma mais lúdica, encontraríamos o indicador da seguinte forma:

Figura 8 – Detalhamento dos atributos do conceito 3 do indicador 3.5 do Instrumento de Avaliação de Autorização dos Cursos de Graduação

O laboratório de informática, ou outro meio de acesso a equipamentos de informática pelos discentes, **atende** às necessidades institucionais e do curso **em relação** à disponibilidade de equipamentos, ao conforto, à estabilidade e velocidade de acesso à internet, à rede sem fio e à adequação do espaço físico.

Fonte: INEP, 2017.

Assim, para que os avaliadores possam conceituar um curso de graduação nesse indicador como 3, eles devem se deparar *in loco* com evidências que comprovem todos esses atributos, para as necessidades institucionais e do curso. Percebemos, assim, que, para um curso atingir o conceito 3, ele precisa de um laboratório de informática robusto.

Para o conceito 4 do mesmo indicador, acrescentam-se dois atributos aditivos: (1) possuir *hardware* atualizado; (2) possuir *software* atualizado. Já para o conceito 5, o curso deve possuir todos os atributos até o conceito 4 mais os seguintes: o *hardware* e o *software* atualizados devem (1) passar por avaliação periódica de sua adequação;

(2) passar por avaliação periódica de sua qualidade; e (3) passar por avaliação periódica de sua pertinência. Assim, verifica-se que atingir o conceito 5 demanda da instituição um investimento orçamentário em laboratórios de informática.

Entretanto, a partir dessa decomposição, podemos perceber que houve diminuição da subjetividade, vez que o avaliador só poderá atribuir determinado conceito se encontrar as evidências que embasem os atributos do critério de análise respectivo. Assim, vamos decompor um indicador do instrumento de avaliação do ato de reconhecimento para reforçar a metodologia. Em seguida, exemplificaremos como devem atuar os avaliadores em relação a esses indicadores para elaboração do relatório de avaliação.

O indicador 2.15 do instrumento de avaliação para o ato de reconhecimento de um curso de graduação avalia a interação entre tutores, docentes e coordenadores de curso a distância. Está disposto conforme Figura 9, abaixo:

Figura 9 – Indicador 2.15 do Instrumento de Avaliação do Ato de Reconhecimento dos Cursos de Graduação

INDICADOR 2.15 Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância
Exclusivo para cursos na modalidade a distância e para cursos presenciais que ofertam disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância (conforme Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016).

CONCEITO	CRITÉRIO DE ANÁLISE
1	Não há interação, explicitada no PPC, para garantir a mediação ou a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso.
2	Há interação, explicitada no PPC, que não garante a mediação ou a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso.
3	Há interação, explicitada no PPC, que garante a mediação e a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso.
4	Há interação, explicitada no PPC, que garante a mediação e a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso e há planejamento devidamente documentado de interação para encaminhamento de questões do curso.
5	Há interação, explicitada no PPC, que garante a mediação e a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso (e, quando for o caso, coordenador do polo), há planejamento devidamente documentado de interação para encaminhamento de questões do curso, e são realizadas avaliações periódicas para a identificação de problemas ou incremento na interação entre os interlocutores.

Fonte: INEP, 2017.

Para a comissão avaliadora atribuir conceito 3 deve se deparar com evidências que justifiquem os seguintes atributos: “Há interação:

1. Explicitada no PPC;
2. Que garante a mediação entre tutores, docentes e coordenador de curso;
3. Que garante a articulação entre tutores, docentes e coordenador de curso”.

Para atribuir o conceito 4, a comissão deverá verificar evidências do 3 mais: (1) planejamento devidamente documentado de interação para encaminhamento de questões do curso. Para o 5, deve haver evidências de todos os atributos do conceito 4 mais: (1) e são realizadas avaliações periódicas para identificação de problemas ou incremento na interação entre os interlocutores.

Após a compreensão de como deve ser feita a decomposição de um indicador, é possível identificar como um relatório de avaliação deve ser elaborado. Quando a comissão avaliadora vai visitar o curso de graduação a ser avaliado é disponibilizado a ela toda a documentação da IES e o formulário eletrônico (FE) que a instituição preencheu. O FE é composto pelos indicadores dos instrumentos que obriga a informar como está o curso de graduação em cada critério. Assim, quando o avaliador está *in loco*, ele se depara com as informações preenchidas pelas IES no FE em conjunto com a documentação anexada ao sistema; depara-se também com a análise do SERES por meio do despacho saneador e com a realidade do curso.

Ao atribuir um conceito os avaliadores devem justificar o conceito atribuído fazendo a triangulação entre as evidências verificadas que embasam os atributos, a documentação do processo anexada pela IES em conjunto com o FE e o despacho saneador. Dessa forma, se a comissão avaliadora atentar-se a todas essas variáveis, seu relatório de avaliação será devidamente elaborado e ficará corretamente embasado.

Após toda a contextualização do objeto de estudo desse trabalho, devemos nos encaminhar para o próximo capítulo. Iremos discutir o referencial teórico, trazendo à baila a evolução dos cursos de graduação na modalidade a distância e suas avaliações, a metodologia de pesquisa, que pretende analisar sobre a construção dos indicadores de avaliação específicos da modalidade à distância e as conclusões a respeito dessa análise.

3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DO CASO DE GESTÃO APRESENTADO E ANÁLISES SOBRE OS DADOS DE PESQUISA

O presente capítulo irá apresentar a metodologia de pesquisa desenvolvida para propor soluções para o caso de gestão apresentado no capítulo anterior, após o embasamento teórico debatido. É importante destacar que o intuito da pesquisa será buscar mecanismos que possam, de alguma forma, auxiliar na solução da questão apresentada: seria possível aprimorar a avaliação *in loco* dos cursos de graduação ofertados na modalidade a distância?

Assim, é importante destacar que existem diversos métodos para desenvolver uma pesquisa. No presente trabalho, utilizamos três formatos. O primeiro deles foi a revisão bibliográfica e legislativa, que apresentou como o processo administrativo deve ocorrer. Esse primeiro método foi utilizado no capítulo anterior como uma forma de auxiliar na apresentação do problema central debatido por esta dissertação, bem como para embasar determinadas questões nas entrevistas e no questionário (Apêndice A e B, respectivamente), visando identificar possíveis pontos de melhoria do processo. Assim, este capítulo divide-se na apresentação da metodologia de pesquisa desenvolvida e na reflexão sobre os dados coletados.

3.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente seção apresenta a metodologia de pesquisa construída e os instrumentos utilizados para a coleta de dados. O objetivo foi identificar possíveis aprimoramentos no processo administrativo de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de um curso de graduação na modalidade a distância.

Cumprе salientar que foi feito um recorte no campo de pesquisa. Tendo em vista a perspectiva brasileira das competências do INEP, para que a pesquisa atingisse o espectro nacional, escolheu-se o curso de Pedagogia, especificamente, os coordenadores de curso EAD. Essa escolha será melhor detalhada na próxima subseção, mas, cabe destacar que esse curso, atualmente, está inserido na grande área da Educação, segundo a classificação CINE de cursos. É a área com maior número de matrículas e egressos, quando analisados cursos ofertados na modalidade a distância. Essa razão, somada ao fato de os egressos da Pedagogia influenciarem

diretamente na Educação Básica, caracterizam os principais motivos para a escolha do envio ao questionário aos coordenadores desse curso.

Realizou-se, também, uma pesquisa qualitativa com os tutores da capacitação do Banco de Avaliadores do SINAES para identificar, na perspectiva desses atores, se seria possível algum incremento no processo de seleção, capacitação e formação continuada dos docentes que se tornam avaliadores do BASIS. Isso porque, em linhas gerais, a formação de um avaliador influencia diretamente na condução da visita *in loco* e na elaboração do relatório de avaliação. Dessa feita, é fundamental analisar esse processo e se algo pode ser alterado e melhorado.

3.1.1 Desenvolvimento da metodologia de pesquisa

A metodologia de pesquisa do presente trabalho, conforme já brevemente explanado, se deu de três maneiras distintas. Primeiramente, foi proposta uma revisão legislativa e bibliográfica para embasar o desenvolvimento do caso de gestão e demonstrar sua problemática. Buscou-se compreender de forma mais aprofundada as mudanças legislativas e, por consequência, processuais e instrumentais, que conduziram à questão norteadora desta dissertação. Ficou demonstrada a mudança na construção dos instrumentos vigentes e também da nova metodologia de interpretação desses instrumentos que se espera que seja feita, principalmente, pelos avaliadores durante as visitas *in loco*.

É importante lembrar que as mudanças legislativas de 2017, especificamente na regulamentação da modalidade a distância, demandaram diversas modificações de procedimentos, de sistema eletrônico e, por consequência, compreendeu-se que seria oportuno modificar todos os instrumentos avaliativos, já incorporando críticas que eram feitas por vários participantes do processo. Após, desenvolveu-se a pesquisa de campo. Aplicou-se um questionário (Apêndice A) aos coordenadores dos cursos de Pedagogia, ofertados na modalidade a distância, que implicou uma análise mais quantitativa de algumas questões pontuais relativas a avaliação *in loco*.

Dada a perspectiva brasileira, vez que as competências do INEP englobam todo o país e o objeto de estudo desta dissertação, a avaliação *in loco* desenvolvida pelo órgão foi fundamental escolher uma parcela desse universo de cursos de graduação ofertados na modalidade a distância para aplicar o questionário.

Analisando os dados do Censo da Educação Superior publicados em 2019, referentes aos dados de 2018, constatou-se que existem 3.177 cursos de graduação oferecidos na modalidade a distância no Brasil. Desses 3.177, 1.000 são relacionados à área de Educação e desses, 232 são especificamente Pedagogia. Em número de vagas, temos 5.845.943 ofertadas em cursos oferecidos na EAD. Dessas, 1.685.591 são da grande área da Educação e dessas, 421.322 são em Pedagogia. Ao analisarmos os concluintes de cursos de graduação EAD, temos um total de 273.873, sendo, na área da Educação, 117.383, e, na Pedagogia, 69.932. A seguir, o Quadro resume este cenário para melhor compreensão dos dados.

Quadro 1 – Resumo de dados

	Total	Área da Educação	Pedagogia	Porcentagem Pedagogia/Total
Número de cursos EAD	3.177	1.000	232	7,3%
Número de vagas EAD	5.845.943	1.685.591	421.322	7,2%
Número de concluintes EAD	273.873	117.383	69.932	25,5%

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Podemos perceber, assim, que, analisando as grandes áreas do conhecimento, nas quais as coletas de dados do Censo da Educação Superior ocorrem, a grande área Educação é a que tem maior número de cursos, pois é responsável por aproximadamente um terço dos cursos disponibilizados na modalidade a distância, tendo ainda mais nove grandes áreas² para distribuição dos outros dois terços restantes. Por consequência, é também a grande área com maior número de vagas e de concluintes na modalidade a distância. A preocupação em se fazer um recorte para essa área se dá pelo fato de os egressos desses cursos atuarem diretamente na

² As dez grandes áreas do conhecimento que o Censo da Educação Superior divide os cursos de graduação são: (1) Educação; (2) Artes e Humanidades; (3) Ciências Sociais, Jornalismo e Informação; (4) Negócios, Administração e Direito; (5) Ciências Naturais, Matemática e Estatística; (6) Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); (7) Engenharia, Produção e Construção; (8) Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária; (9) Saúde e Bem-estar; (10) Serviços.

Educação Básica por todo o país, com destaque para Pedagogia, que representa, em número de egressos, 25% do total dos cursos oferecidos na modalidade a distância. Sendo assim, a qualidade desses cursos pode vir a impactar diretamente na qualidade da oferta da Educação Básica.

Infelizmente, essa relação não é direta porque a atuação do egresso, de qualquer curso de graduação, é influenciada por diversos fatores. Entretanto, o desenvolvimento das competências, habilidades e atitudes básicas para o exercício da profissão são influenciadas diretamente pela implementação do projeto pedagógico do curso, o qual traça o perfil do egresso ao qual aquele determinado curso se propõe.

Dessa forma, aplicou-se o questionário aos coordenadores dos cursos de Pedagogia EAD, na intenção de compreender se há algo que o processo desenvolvido pela avaliação *in loco* pode ser aprimorado para, de alguma forma, buscar ainda mais a indução da qualidade desses cursos para que, no futuro, possa ter reflexos diretamente na Educação Básica brasileira. Ainda foram realizadas entrevistas (Roteiro de Entrevista – Apêndice B) com os tutores da capacitação do Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS), gerido pelo INEP, com o intuito de verificar se seriam possíveis melhorias no processo de capacitação e de formação continuada. A ideia que impulsionou essas entrevistas foi a preparação do capital humano que participa das visitas *in loco*. Os avaliadores são os responsáveis por conduzir as avaliações e produzir os relatórios de avaliação e, para tanto, interpretar os instrumentos de avaliação, a forma como esses docentes são formados para essa atuação, é de fundamental importância.

Retornando para os cursos de graduação na modalidade a distância, existem especificidades típicas desse tipo de oferta que não podem ser olvidadas ao capacitar um avaliador e, por conseguinte, a esse avaliador quando da visita *in loco*. É importante que esse compreenda as diferenças entre um curso presencial e a distância e saiba analisar corretamente um projeto pedagógico, a forma como o curso é desenvolvido e cada indicador do instrumento aos olhos da modalidade específica. Assim, na próxima subseção, traremos as reflexões possíveis após a aplicação da metodologia descrita.

3.1.2 A ausência de dados públicos para análise

Uma das primeiras dificuldades encontradas no desenvolvimento dessa pesquisa foi o acesso a dados para as análises necessárias. O sistema e-MEC, que congrega todas as informações relativas à Educação Superior, no que tange os atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação, fornece a possibilidade de pesquisa pública. Assim, é possível consultar a situação das diversas instituições de Educação Superior e seus respectivos cursos de graduação, bem como os últimos conceitos no SINAES e dados institucionais, como endereços e informações sobre os gestores.

Entretanto, percebe-se a ausência de interface de dados que, a princípio, não acarretariam prejuízos aos diretamente interessados, caso fossem divulgados, vez que já são públicos. A exemplo da situação desta pesquisa, foi dificultoso a junção dos dados dos coordenadores dos cursos de Pedagogia ofertados na modalidade a distância. É possível pesquisar um curso específico de uma instituição, todavia, não se consegue acionar uma pesquisa por todos os dados de coordenadores de pedagogia EAD, apesar de constarem no sistema. Assim, vê-se que a ferramenta necessitaria de aprimoramento, já que sua função é divulgar à população. É compreensível que o sistema permita consultar cursos e instituições pontualmente já que, a princípio, foi desenvolvido para possibilitar a fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos públicos. No entanto, uma melhoria que possa trazer o benefício de análises e permitam verificar determinadas situações para futuras sugestões de aprimoramento nas políticas públicas, pode incrementar o sistema de forma a agregar a participação da população de maneira mais efetiva, principalmente, daqueles que pesquisam na área da Educação Superior, podendo vir a acrescentar contribuições anteriormente inviáveis.

Além da falha de uma interface de pesquisa no sistema e-MEC, ainda nos deparamos com a ausência de dados divulgados pelo próprio INEP. É também compreensível que o órgão não divulgue detalhadamente os dados da avaliação *in loco* das instituições e/ou dos cursos de graduação. O acesso que os avaliadores têm e, por consequência, as informações contidas nos relatórios de avaliação, caso divulgadas, podem violar direitos individuais das empresas da área ou mesmo dos próprios avaliadores. Todavia, existem diversos dados sob a guarda do órgão que

poderiam ser públicos para maiores informações à população e, também, para facilitar a pesquisa na área. O próprio órgão já possui exemplos de divulgação de microdados que poderiam ser adaptados para as questões que envolvem a avaliação *in loco*.

A exemplo, temos as sinopses do Censo Escolar da Educação Básica e Superior. Os dados recolhidos pela coleta do Censo são compilados de forma a proporcionar a consulta pela população sobre diversas situações que envolvem, por exemplo, as instituições de Educação Superior tais como: número de matrículas, número de cursos, número de vagas, distribuição geográfica, número de concluintes, entre outros. Essa divulgação, em nenhum momento, atinge os interesses empresariais dos grupos educacionais e ainda proporciona pesquisas na área que facilitam a proposta de futuras políticas públicas, bem como o controle social. Assim, adiante, iremos propor uma possível divulgação de microdados que possa ser realizada pelo órgão de forma a salvaguardar os dados sigilosos das empresas educacionais, mas também que permita o acesso de toda a população para que essa área seja melhor estudada e analisada.

3.2 REFLEXÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO *IN LOCO* DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

A presente seção apresenta as análises feitas a partir da base de dados. Na primeira subseção, são apresentadas as análises feitas após as respostas dos coordenadores dos cursos de Pedagogia na modalidade à distância ao questionário aplicado. As perguntas tiveram a intenção de compreender a perspectiva dos coordenadores em relação a avaliação *in loco* realizada dos cursos em estudo. Foram questionados sobre a postura dos avaliadores, os instrumentos, a metodologia desenvolvida durante as visitas, entre outros temas que gravitam em torno da oferta de um curso de graduação a distância e sua avaliação *in loco*.

Após a apresentação da análise do questionário, trataremos a percepção dos tutores da capacitação do BASIS em relação ao processo da avaliação *in loco* como um todo, posteriormente às entrevistas realizadas, conforme roteiro do Apêndice B. Os tutores são antigos avaliadores e membros ou ex-membros da Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação (CTAA), o que lhes dá um conhecimento específico sobre o tema. Já participaram do processo de diversos ângulos, vez que

foram avaliadores; professor ou gestor da instituição, recebendo as comissões; membro da instância recursal dos relatórios de avaliação. Isso lhes dá uma perspectiva legalista do processo administrativo da avaliação *in loco*. Há ainda o papel de tutor da capacitação, que lhes dá um conhecimento de como o INEP desenvolve a metodologia de interpretação do instrumento avaliativo e como o órgão espera que seus avaliadores atuem desde a formação de comissões até a conclusão do relatório de avaliação.

3.2.1 A percepção dos coordenadores dos cursos de Pedagogia a distância sobre a avaliação *in loco*

O questionário do Apêndice A foi encaminhado para 399 coordenadores de curso de Pedagogia ofertados na modalidade a distância. O primeiro ponto importante a ser levantado é, ao analisar o cadastro no sistema e-MEC, que 41 cursos não tinham o *e-mail* dos coordenadores, sendo a pesquisa enviada para o procurador institucional.

Antes da análise dos dados levantados é importante destacar que: dois coordenadores de curso informaram que nunca passaram por uma avaliação *in loco* do INEP e, portanto, não iriam participar da pesquisa; 59 *e-mails* encaminhados tiveram retorno com falha de entrega, indicando uma desatualização do cadastro. Obtivemos 25 respostas e, dessas, alguns questionamentos merecem destaque, pois reforçam pontos já levantados anteriormente neste trabalho e colaboram para que tenhamos suporte ao Plano de Ação Educacional, proposto no próximo capítulo.

A questão que envolve os anos de coordenação tem o intuito de demonstrar o quanto aquela pessoa que respondeu ao questionário tem conhecimento de um curso ofertado na modalidade a distância. O maior número de anos de coordenação nas respostas foram dois anos (com cinco respostas), seguido por quatro anos (com quatro respostas) na gestão de um curso a distância.

Conforme exposto em nosso referencial teórico, resta claro que a Educação Superior na modalidade a distância em nosso país é recente, contando com efetiva aplicação há aproximadamente 15 anos. Sendo assim, tendo mais da metade das respostas acima de dois anos já nos dá uma base de respostas de pessoas que possuem um conhecimento na área. Temos nove respostas em dois e quatro anos;

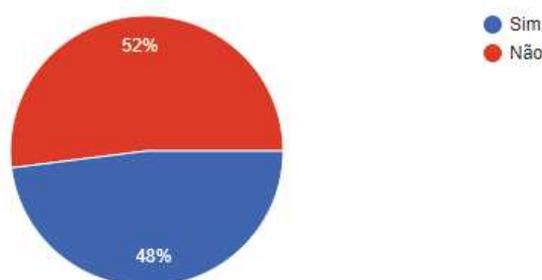
duas em três anos; uma resposta em cinco; uma em seis; e uma em oito. Sendo assim, mais da metade possui uma experiência sólida na área, validando a pesquisa.

Outro ponto importante que precisamos mencionar é que as respostas se subdividem nas cinco regiões do país, com número mais expressivo de respostas no Sudeste, seguido pelo Sul do país. Dos respondentes, pouco mais da metade (13) já acompanhou uma avaliação *in loco* do INEP. A maioria dos respondentes acompanhou apenas uma avaliação, conforme a Figura 10, a seguir:

Figura 10 – Gráficos I

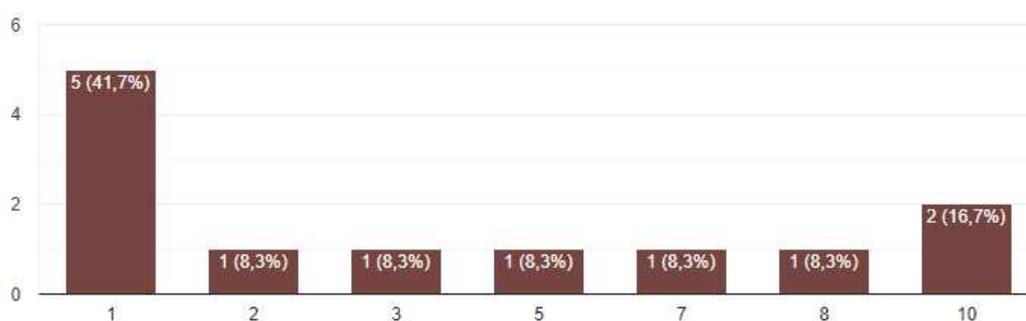
4) O(a) senhor (a) já acompanhou uma avaliação *in loco* do Inep como um dos representantes do curso?

25 respostas



5) Se sim, quantas?

12 respostas



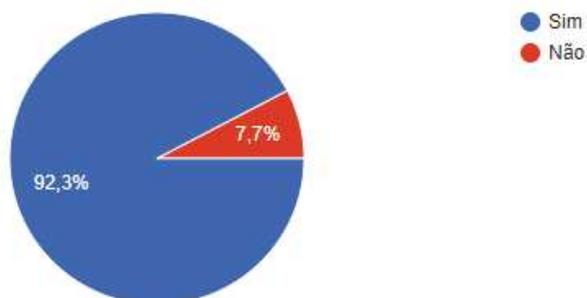
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Desses 13, 92,3%, ou seja 12, afirmaram perceber um maior aprofundamento dos avaliadores nos indicadores que tratavam da modalidade a distância, conforme a Figura 11, adiante.

Figura 11 – Gráfico II

6) Se sim para a pergunta 5, nas avaliações que o (a) senhor (a) participou os avaliadores se preocuparam com maior profundidade nos itens que tratavam da modalidade a distância, vez que seu curso é ofertado nessa modalidade?

13 respostas



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Dos respondentes, 11 afirmaram que os avaliadores dominavam as especificidades da modalidade a distância e 14 responderam que a comparação durante a avaliação com os cursos presenciais é constante.

No que diz respeito aos instrumentos, 15 compreendem que os indicadores avaliados são suficientes para aferir a qualidade de um curso ofertado nessa modalidade. É importante destacar que oito respondentes expuseram que existem aspectos de um curso de graduação na modalidade a distância que devem ser avaliados para melhor espelhar a qualidade da oferta. Aqui é válido trazer algumas respostas ao questionamento aberto de quais aspectos ainda merecem avaliação:

Considero que a avaliação de uma Curso EAD deve-se levar em consideração os aspectos e as peculiaridades dessa modalidade de ensino. São várias variáveis que devem ser consideradas e diferentemente do curso presencial. Alguns pontos devem ser avaliados: profissionais atuantes no curso, tutor, professores, coordenador, equipe pedagógica, gestores, etc. Estrutura física como o polo de apoio com computadores suficientes e acesso à internet em pleno funcionamento; ferramentas metodológicas e tecnológicas; ambiente de aprendizagem coerente com o planejamento do curso; professores qualificados e habilitados a trabalhar com a EAD; execução do projeto pedagógico do curso, comunicação, enfim, todos os pontos que favorecem a eficiência do curso (COORDENADOR 1, 2020).

Estratégias pedagógicas, mediação no AVA, atividades vivenciais oportunizadas, participação dos estudantes, entre outras (COORDENADOR 2, 2020).

Penso que a avaliação deve seguir os temas da presencial, pois a qualidade do curso perpassa por todos os itens avaliados nas graduações presenciais, excetuando a biblioteca e espaços de infraestrutura física (COORDENADOR 3, 2020).

Essas respostas merecem destaque, pois se alinham a algumas propostas feitas pelos tutores da capacitação do BASIS. Nas duas primeiras, podemos perceber que os coordenadores estão preocupados com o processo de ensino-aprendizagem ao mencionarem “estruturas metodológicas” e “estruturas pedagógicas”. A proposta dos tutores, conforme será melhor explicado adiante, é que os instrumentos tenham um melhor olhar para o processo de ensino-aprendizagem nos cursos ofertados na modalidade a distância. A última resposta alinha-se muito a uma fala da primeira tutora entrevistada, quando essa afirma que se os avaliadores tivessem uma perspectiva EAD para todos os indicadores do instrumento, não apenas aqueles que são próprios da modalidade, a avaliação *in loco* dos cursos de graduação desse tipo de oferta já teria um salto de qualidade.

De todas as respostas obtidas, 24, ou seja, quase a totalidade, asseveraram que a avaliação *in loco* dos polos é fundamental para a avaliação de um curso ofertado na modalidade a distância. De todos os respondentes, 20 afirmam que essa avaliação deve ser feita pelo INEP *in loco* e, para 14, não pode ser feita de forma amostral. Nessa esteira, percebemos que os coordenadores estão, também, alinhados aos tutores do BASIS, pois, para esses, a avaliação de um polo a distância como vem ocorrendo desde 2017 é um retrocesso. Veja a Figura 12, a seguir.

Figura 12 – Gráficos III

11) O (a) senhor (a) concorda que a avaliação in loco dos polos é importante para a avaliação dos cursos a distância?

25 respostas



12) Na sua opinião, qual a melhor forma para avaliação dos polos?

25 respostas



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Todos (25 respostas) informaram que sua instituição realiza autoavaliação e 24 disseram que os encaminhamentos dados influenciam diretamente nas decisões de sua gestão do curso. Ao serem questionados sobre o que haviam modificado em seus cursos após a autoavaliação, indicaram os seguintes aspectos: interação com o aluno, formação dos professores, métodos avaliativos e reforma do currículo e PPC do curso com a intenção de melhor desenvolver a modalidade. Aqui, podemos perceber que é fundamental a inserção na modalidade e o conhecimento mais aprofundado para compreender que existem diferenças entre o presencial e o virtual que precisam ser levadas em conta para o desenvolvimento de um curso de qualidade.

O questionamento feito sobre o que havia modificado no curso, após uma avaliação do INEP, teve as seguintes respostas: ampliação do eixo de pesquisa, atividades avaliativas, maior acompanhamento da gestão, maior participação do Núcleo Docente Estruturante (NDE), sistematização dos processos e práticas e

atuação da tutoria. Percebemos, assim, que os respondentes focaram seus aprimoramentos em aspectos avaliados pelos instrumentos então vigentes. Entretanto, existem processos que necessitam de maior compreensão e inclusão nas avaliações para que seja também um processo formativo aos gestores e coordenadores de curso. Dessa feita, o aspecto de um entendimento mais aprofundado de todos os indicadores do instrumento é fundamental para que os avaliadores saibam transmitir essa perspectiva do INEP às instituições.

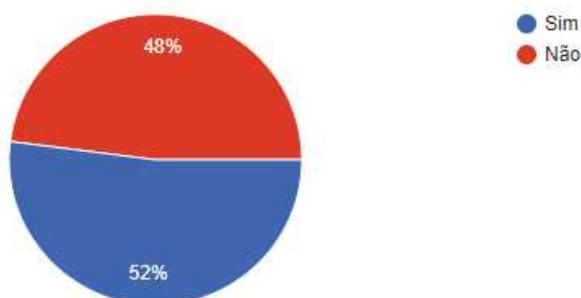
Dos respondentes, 24 afirmaram que é essencial que o avaliador seja um docente da Educação Superior e também disseram que é fundamental que o avaliador seja formado naquele curso para que consiga avaliar com qualidade os indicadores do instrumento avaliativo. Os mesmos 24 indicaram que avaliar as competências dos tutores contribui para analisar a qualidade de um curso ofertado na modalidade a distância. De todos os respondentes, 22 afirmaram que avaliar a titulação dos tutores e docentes de um curso indica qualidade daquele curso.

Um ponto do questionário que gerou controvérsia foi a formação de docentes e tutores que estão no interior e na capital dos estados. Para 13 dos respondentes, existe diferença entre as formações, e, para os outros 12, não existe essa diferença. Ou seja, a formação dos docentes e tutores é fundamental, especificamente no que toca às titulações, no entanto, é controverso se existem diferenças entre essas formações, conforme a Figura 13, abaixo.

Figura 13 – Gráfico IV

25) Existe diferença entre a formação dos docentes e tutores que estão na capital e no interior?

25 respostas



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Portanto, a atuação no interior e na capital pode ser diferenciada, gerando um ponto de inflexão na qualidade dos cursos ofertados dependendo da localidade. Nesse quesito, é importante destacar que uma das principais ideias da modalidade a distância é ampliar o acesso ao ensino, atingindo locais que antes não teriam acesso a esse nível educacional. Se existe a possibilidade de existir uma diferença entre capital e interior, não estaríamos de alguma forma negligenciando esse aspecto? Não deveria esse aspecto ser também avaliado?

De todos os respondentes, 12 afirmaram que conhecem docentes dos seus cursos que são avaliadores do INEP, seis conhecem um docente avaliador e dois afirmaram que conhecem quatro. Aqui, cabe destaque para um ponto importante. Menos da metade dos respondentes afirmou que conhece algum avaliador do BASIS, o que pode nos indicar a necessidade de maior divulgação do Banco, pois se o curso que mais tem oferta está com tão pouco conhecimento desse trabalho, que pode ser desenvolvido por seus docentes, seria interessante uma maior campanha de divulgação nos próximos editais de seleção.

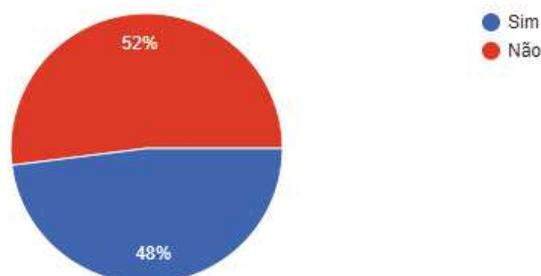
Dos 25 respondentes, 21 afirmaram que é fundamental outras avaliações de infraestrutura para além do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). Entre esses aspectos destacam-se os seguintes: aplicativos e sistemas responsivos em diversos dispositivos, capacidade tecnológica na sede e polos para acesso e suporte de alunos e professores. Por que demos ênfase a esses aspectos? Teoricamente, o avaliador específico de Tecnologia da Informação, que é exigido nas avaliações institucionais para credenciamento e credenciamento das IES na modalidade a distância, deveria avaliar esse aspecto. No entanto, podemos perceber que é fundamental que esse tipo de avaliação também ocorra quando da avaliação dos cursos de graduação. A avaliação em geral da IES parece diminuta frente às demandas dos cursos. A princípio, pelas respostas obtidas, seria essencial analisar individualmente cada curso, sua infraestrutura, sua realidade, seus polos, pois aquele curso é ofertado na modalidade a distância.

Outro questionamento que gerou divisão nos respondentes foi se a qualidade da oferta dos cursos no presencial e na EAD eram diferentes. De todos os coordenadores participantes, treze disseram que não e doze disseram que sim, segundo a Figura 14, a seguir.

Figura 14 – Gráfico V

30) O (a) senhor (a) acredita haver diferença de qualidade da oferta entre modalidades presencial e EaD?

25 respostas



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Perguntado aos que disseram que sim, se seria possível a avaliação *in loco* influenciar nessa questão, uma resposta chama a atenção, pois consolida as demais:

Avaliando as dificuldades inerentes à oferta da EAD, incluindo, sobretudo, as questões relativas ao trabalho de tutoria, à persistência de sua baixa remuneração, à falta de garantias trabalhistas importantes, assim como a elevação, particularmente, nos últimos anos, do número de alunos a serem atendidos por cada tutor. Também é importante avaliar *in loco*, como já foi mencionado, as condições tecnológicas e a qualidade do currículo dos professores e dos tutores, bem como suas experiências no trabalho pedagógico a distância, avaliando também a disponibilização de cursos de atualização para os mesmos (COORDENADOR 1, 2020).

Percebemos que o coordenador abordou em uma resposta os diversos aspectos que pretendemos aprimorar na capacitação e na legislação, com exceção das questões remuneratórias e trabalhistas dos tutores. Seria muito válido que existisse alguma regulação do MEC sobre o trabalho dos tutores no que diz respeito às questões das horas e quantidade de alunos sob sua responsabilidade. Além disso, as questões de infraestrutura tecnológica e a formação dos professores e tutores para atuarem na EAD são itens fundamentais que não devem ser esquecidos pelos avaliadores e que, de alguma forma, os instrumentos já permitem que os avaliadores analisem quando da visita *in loco*.

Por fim, o questionário perguntou aos coordenadores se seria possível uma avaliação de polo a distância, sendo que 13 disseram que sim e 12, não. Em resposta

aberta, 17 asseveraram na mesma direção, considerando que a ausência de avaliação dos polos de forma presencial pelos avaliadores, ainda que não ocorra em todos e apenas amostralmente, foi um retrocesso no processo e que seria fundamental o retorno desse tipo de avaliação, pois, é no polo que ocorre a vida acadêmica da maioria dos alunos, professores e tutores.

Na próxima subseção, analisaremos a percepção dos tutores da capacitação do BASIS sobre o processo avaliativo, o instrumento de avaliação, sobre como se dá a capacitação e se haveria algo a ser aprimorado.

3.2.2 Análise da compreensão dos tutores da capacitação do BASIS sobre o processo da avaliação *in loco*

Foram realizadas quatro entrevistas com os tutores do BASIS, conforme roteiro de entrevista do Apêndice B. É importante salientar que todos os tutores disseram que acreditam que foram selecionados para essa função por terem atuado anos como avaliadores e, principalmente, pela experiência como membros da CTAA. Salientaram que a participação na instância recursal permitiu a eles conhecerem situações variadas que, de alguma forma, os prepararam para auxiliar aqueles que pretendiam ser avaliadores nas suas dúvidas, angústias e, principalmente, na forma como as visitas devem ser propriamente conduzidas em conjunto com a adequada interpretação dos instrumentos avaliativos. A primeira tutora entrevistada, ao ser perguntada como é a capacitação específica para os avaliadores dos cursos de graduação na modalidade a distância, afirmou que:

Existiam turmas específicas de EAD, mas eram as turmas institucionais, para os cursos de graduação, as turmas são misturadas. O foco no EAD ainda é muito tênue. Ele é tangencial. De repente, os capacitando se dão conta de que têm o EAD, de que vão avaliar o EAD. Mesmo nas turmas focadas no EAD, as institucionais, a linguagem da capacitação era a mesma. Lá pelas tantas, até para o aluno se dar conta de que ele tinha que colher aspectos EAD em determinado exercício, ele não se dava conta, porque até a gente não tinha sido claro na formulação de exercício, na formulação da tarefa. Toda a linha da capacitação era genérica. Tenho clareza que todos os envolvidos sabem disso é percebem isso, mas a gente ainda não teve a solução, por várias razões também, de que é frágil a formação para a avaliação de curso EAD (TUTORA 1, 2020).

Vê-se, assim, pela resposta da tutora, que não existe uma capacitação específica para avaliadores de cursos de graduação na modalidade a distância. A professora afirmou que acredita que não seria necessário um grupo de avaliadores formados exclusivamente para cursos EAD. Mas aqueles que desejassem ser avaliadores desse tipo de cursos de graduação deveriam ter um curso específico ofertado pelo INEP. Ou seja, um avaliador, caso queira ser um participante ativo do banco de avaliadores, provavelmente, não teria tanta demanda sendo apenas avaliador de cursos a distância, mas, caso queira ser, deveria realizar um curso próprio para tanto, oferecido pelo INEP. Indo ao encontro dessa ideia, temos a afirmação do Tutor 3 (2020) que diz: “deveríamos ter um curso específico para os avaliadores EAD que vá além da infraestrutura e questões pontuais”.

Os demais tutores entrevistados apresentaram a mesma linha de raciocínio, vez que todos informaram que não existia um curso específico para avaliadores de cursos de graduação ofertados na modalidade a distância. Afirmaram que a condução do processo, feita pelo próprio tutor ou devido a algum questionamento de alunos, é que, muitas vezes, conduzia a discussão nos fóruns para as dificuldades e especificidades da avaliação de um curso EAD.

A tutora 1 afirmou também, ao ser perguntada sobre a capacitação específica da modalidade EAD, que acredita ser necessário um conhecimento prévio, mais aprofundado, sobre a modalidade, cabendo, assim, ao INEP aprimorar a seleção daqueles que irão se capacitar nesse sentido. Assim disse a tutora:

A gente não tem nenhuma etapa que faça o nivelamento do conhecimento e até acontece de ter pessoas muito experientes no meio. E aí, a crítica é ferrenha à capacitação, porque eles percebem a fragilidade e se posicionam muito bem. E têm aqueles que não têm noção do que estão falando, e não têm, por exemplo, a capacidade de ir a fundo para compreender que pode, por exemplo, um aluno do EAD acessar para ser um bolsista na área de pesquisa daquele curso (TUTORA 1, 2020).

Corroborando com a ideia da tutora 1, a tutora 2 acrescenta que deveria existir algum critério que analise se aquele candidato a avaliador teria alguma experiência em gestão de curso.

Me parece que falta para eles aquela visão do todo do curso. A gente percebia que o desempenho daqueles que já passaram por

coordenações, nem que seja por coordenações de comissões de projetos de pesquisa, esses avaliadores tinham uma visão mais alargada do processo de avaliação (TUTORA 2, 2020).

Dessa feita, respondendo a uma parte do questionamento que se vem fazendo ao longo deste trabalho, se há algo que poderia ser aprimorado no processo de avaliação *in loco*, percebemos que já encontramos algum direcionamento, pois aqueles que participam das avaliações em vários aspectos, como esses tutores, que tiveram o privilégio de também atuar como avaliadores e como membros da CTAA, indicam que os critérios de seleção dos avaliadores poderiam ser incrementados. É importante destacar que, com o breve histórico dos cursos de graduação a distância em nosso país, segundo explanado anteriormente em nosso referencial teórico, são poucos aqueles que se debruçaram excessivamente sobre o tema e de fato compreendem suas particularidades. Conforme demonstrado nas respostas ao questionário, de 24 respostas, temos quatro que trabalham na área há oito anos.

No entanto, existe um crescimento desses cursos, mais especificamente em nosso objeto de estudo, aqueles que estão compreendidos pela grande área da Educação. Torna-se cada vez mais necessário que tais cursos sejam avaliados, vez que seus egressos atuam diretamente na Educação Básica do nosso país. É compreensível que tenhamos um maior número de cursos nessa área, já que um dos intuitos da criação do sistema UAB foi justamente tornar mais acessível o acesso a essa formação como garantia para quem atua na Educação Básica. Entretanto, é fundamental que esses cursos sejam também de qualidade, para tentarmos garantir não só a formação dos professores, mas também o produto que virá dos egressos desses cursos ao atuarem na Educação Básica. Assim, a formação de avaliadores específicos e com maior domínio da EAD é fundamental para o futuro da educação no país.

Outro apontamento de destaque feito pela tutora 1, diz respeito à regulação dos cursos EAD. Na opinião da professora, a legislação a respeito da EAD ainda é muito vaga. Ela ressaltou que:

[...] a própria legislação EAD tem muitas questões em aberto. O decreto de 2017 sinaliza para a questão do curso 100% EAD, sem necessidade de polo e ele diz que vai ser de acordo com alguns critérios, mas não diz nem claramente que vai ter mesmo uma legislação específica e, no momento que a minha universidade

encaminhou uma proposta de 100% EAD, ela foi arquivada na SERES porque disseram que falta legislação (TUTORA 1, 2020).

Assim, apesar de em 2017 termos tido um avanço legislativo na área da EAD, e, por consequência, dos instrumentos, ainda faltam diversas lacunas que não permitem indicar determinadas situações que já ocorrem pelo mundo atual, com cursos de graduação 100% EAD.

Outro ponto que merece destaque na fala da primeira tutora entrevistada é a ausência da obrigatoriedade da avaliação *in loco* dos polos:

Temos uma situação de polo horrível e na sede não é possível avaliar isso. Nem a pessoa com muito conhecimento tem condição de avaliar como está a situação, quem dirá aquele que não entende o que significa. Avaliar um curso, então, na sede fica mais complicado ainda. Então, na minha visão, tem toda uma gama de questões anteriores na área da EAD, que não são claras, somadas a uma deficiência de quantitativo de pessoal que realmente compreendem (TUTORA 1, 2020).

Essa discussão é fundamental. A partir de 2017, os polos foram dispensados da avaliação *in loco*, o que gerou discussão em relação à qualidade desses já que não seriam mais vistos pelos avaliadores. Se analisarmos o narrado pela professora no trecho acima, somado às respostas do questionário à pergunta que questionava se na visão dos coordenadores seria possível a avaliação de um polo a distância, percebemos que existe um consenso de que, dada a breve história da modalidade no Brasil e a ausência de um grande número de pessoas que a dominem, ainda estamos pouco amadurecidos para esse tipo de movimento de não avaliação dos polos.

Cumpramos destacar, que o polo é uma estrutura fundamental para a oferta de um curso nessa modalidade. É ao polo que o aluno se referencia quando precisa de algum auxílio em vários quesitos como: acesso à internet, acolhimento pedagógico, realização de alguma tarefa que exija estar presencial, como o uso de um laboratório. O tutor 4 corrobora com esse ponto ao afirmar que:

[...] a ausência de avaliação *in loco* de um polo é um retrocesso. O polo é o local que congrega, na minha visão, aproximadamente 90% do corpo acadêmico. Não avaliar significa deixar a descoberto a infraestrutura e a maioria do corpo discente (TUTOR 4, 2020).

Além da questão dos polos, outro ponto que os tutores destacaram foi em relação ao instrumento de avaliação. Ao serem questionados se na visão deles teria algo que poderia ser ou precisaria ser aprimorado no instrumento avaliativo, dois tutores disseram que o instrumento contempla o necessário e já foi um grande salto positivo em relação aos anteriores. Entretanto, outros dois tutores apontaram uma questão que talvez mereceria ser contemplada de alguma forma pelos instrumentos. É importante destacar que ambos apontaram essa situação, principalmente, após vivenciarem a situação atual da pandemia mundial do coronavírus, que obrigou todas as instituições a adaptarem seus cursos para a modalidade a distância. Ambos afirmaram que o instrumento direciona muito tenuamente os avaliadores a terem um olhar para o processo do ensino-aprendizagem. Ou seja, destacaram que seria necessário que os avaliadores tivessem o cuidado de perceber como se dá a formação dos professores dentro da instituição, qual tipo de curso é oferecido aos docentes, se eles se mantêm atualizados e como essa formação afeta a relação desses professores com seus alunos. Para o tutor 4:

[...] o instrumento de avaliação hoje tem um foco maior na infraestrutura quando tratamos da modalidade a distância. Entretanto, é necessário que esse seja mais aprofundado em outros aspectos, principalmente, no processo ensino-aprendizagem, já que, na minha visão, a infraestrutura básica e em funcionamento é o mínimo para o EAD (TUTOR 4, 2020).

A tutora 2 destacou que percebe uma ausência de domínio dos professores em relação às Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs).

O instrumento de avaliação de curso de graduação precisaria trazer no seu bojo a evolução da formação de professores dentro da instituição, bem como de alguma forma a apropriação da coordenação do curso sobre o uso das TICs, já que essas são modificadas constantemente pela evolução dinâmica das tecnologias (TUTORA 2, 2020).

Assim, acreditam que algo poderia ser incluído no instrumento que buscasse a condução do processo de ensino e aprendizagem do curso, em especial, naquilo que diz respeito à formação continuada do corpo docente promovida pela IES.

Quanto às modificações mais objetivas no ambiente de capacitação, no que diz respeito a avaliadores de cursos na modalidade a distância, afirmaram que seria

interessante ter um curso específico para avaliar esse tipo de oferta, mas, principalmente, que fosse promovido algum tipo de nivelamento do conhecimento daqueles que pretendem ser avaliadores de cursos EAD. Apesar do instrumento ser o mesmo para as duas modalidades, uma fala da tutora 1 é fundamental:

Acredito que se os avaliadores compreendessem que todos os indicadores dos instrumentos precisam ser analisados com foco no EAD ao avaliarem um curso ofertado nessa modalidade, não apenas aqueles que indicam ser exclusivos da modalidade, já teríamos um salto de qualidade no processo (TUTORA 1, 2020).

Vê-se assim que um aprimoramento na capacitação para a modalidade somado a um possível teste de nivelamento, sugerido por todos os tutores, poderia já aprimorar a avaliação *in loco* sem grandes movimentações orçamentárias ou grandes modificações de processos internos no INEP. O teste de nivelamento seria após a seleção daqueles que afirmam ter experiência com a modalidade. Conforme afirmou o tutor 4, os critérios legais, hoje existentes, para que um avaliador possa avaliar um curso a distância são muito básicos. O mesmo tutor afirma:

Muitos avaliadores, infelizmente, usam como grife própria, em seus currículos, o fato de serem avaliadores do INEP. Muitos não têm o perfil pra avaliar, sendo hoje o que temos, o mínimo que alguém deveria ter para participar da capacitação. Sendo assim, acredito que seria fundamental a inclusão de um teste prévio que nivelaria o conhecimento desses candidatos e poderia inclusive já eliminá-los do processo seletivo (TUTOR 4, 2020).

Por fim, ao serem questionados sobre a formação continuada daqueles que já são avaliadores do BASIS, afirmaram que acreditam ser fundamental que ocorra a obrigatoriedade de uso da plataforma, caso contrário, será um ambiente virtual com pouco efeito. O tutor 3 deu um exemplo de seus próprios alunos na universidade onde atua:

Antigamente, quando surgiu a possibilidade de aulas e materiais virtuais, o acesso dos alunos era muito pequeno. Lembro que, quando comecei, o acesso dos alunos girava em torno de 10%. Atualmente, dada a obrigatoriedade, pela situação mundial atual e o maior conhecimento da ferramenta, já podemos dizer que temos em torno de 60, 70% de acesso (TUTOR 3, 2020).

Logo, vê-se que o incremento da formação continuada de avaliadores é fundamental e que esse ambiente deve se tornar obrigatório. Nessa esteira, pensou-se em um módulo específico de EAD para que os avaliadores de cursos de graduação na modalidade a distância pudessem ter esse olhar mais amplo sobre o instrumento, conforme explicitado pela tutora 1, de forma obrigatória para continuarem atuando nesse tipo de avaliação.

Após a análises dos dados levantados, o próximo capítulo apresenta o Plano de Ação Educacional (PAE) proposto para o caso de gestão em questão, depois de todo o arcabouço teórico e metodológico até aqui desenvolvido.

4 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL

No primeiro capítulo, foram desenvolvidos os referenciais teóricos que embasam o surgimento da educação a distância e sua origem como uma técnica que compõe um contexto específico do mundo atual. Apresentou-se também a evolução da educação a distância no Brasil, em específico, na Educação Superior. Como uma segunda parte desse capítulo, foi apresentada a escolha do curso de Pedagogia para recorte da pesquisa e os instrumentos utilizados, questionários aos coordenadores do curso de Pedagogia e entrevistas com os tutores da capacitação do BASIS, que foram de suma importância para responder a questão norteadora: a avaliação *in loco* dos cursos de graduação ofertados na modalidade a distância pode ser aprimorada? Por fim, foram apresentadas as reflexões a respeito dos dados levantados.

Apresentou-se ainda um breve diagnóstico de como a avaliação *in loco* se desenvolve. Conceituou-se o SINAES, sistema implantado em 2004, que traça as diretrizes gerais para a regularização de uma instituição e de um curso de graduação no Brasil. Foi exposto o fluxo processual administrativo que ocorre para que um curso de graduação possa ter o seu funcionamento regular, a diferença das modalidades de oferta (presencial e a distância), as modificações legislativas recentes que alteraram os instrumentos de avaliação e, por fim, a construção dos instrumentos avaliativos vigentes e como esses devem ser interpretados.

Amparado na legislação específica e na bibliografia, foi possível identificar as diferenças significativas entre as modalidades de oferta, a evolução dos instrumentos avaliativos a partir das alterações legislativas e questionarmos se seria possível algum aprimoramento dos indicadores do instrumento. Em seguida, apresentou-se a construção dos instrumentos vigentes atuais e buscou-se demonstrar de maneira didática como esses devem ser interpretados por todos aqueles que de alguma forma terão interação com os seus indicadores.

O presente capítulo dedica-se em apresentar o Plano de Ação Educacional (PAE), após as análises feitas nos capítulos anteriores. O PAE tem como pressuposto a ideia de propor algumas melhorias após a análise feita de todos os dados encontrados em conjunto com as leituras realizadas e desenvolvimento do referencial teórico.

4.1 AÇÃO 1 – DIVULGAÇÃO DOS DADOS DA AVALIAÇÃO *IN LOCO*

Em primeiro lugar, cumpre destacar que as pesquisas foram desenvolvidas a partir de dados públicos e de questionários e entrevistas elaborados pela pesquisadora. Assim, a primeira ação proposta seria a divulgação pelo INEP dos dados que envolvem a avaliação *in loco*, nos mesmos moldes de outras ações que estão na competência do órgão. O sistema e-MEC, conforme dito anteriormente, é o sistema responsável por todos os dados das instituições de Educação Superior e dos cursos de graduação, bem como dos avaliadores, conglomerando, assim, todos os atores que, de alguma forma, são responsáveis por alguma etapa do processo administrativo que culmina no ato autorizativo que irá permitir o correto funcionamento de uma instituição ou curso.

A dificuldade encontrada no sistema foi a ausência de uma interface que permita a compilação de vários dados que possam ser comparados entre instituições e cursos. Ou seja, o sistema hoje permite que se acesse uma instituição e um curso por vez. Seria interessante, mesmo para a população em geral, não apenas para a comunidade acadêmica, que fosse possível pesquisar mais de um curso por vez, ou ainda mais de uma instituição, utilizando dos dados já públicos do sistema.

Entende-se que os órgãos públicos responsáveis pelo e-MEC quiseram, de alguma forma, evitar fornecer a ferramenta que permitisse a classificação entre cursos e instituições por todo país. Entretanto, é preciso compreender que o acesso aos dados públicos já permite que a sociedade promova esse tipo de ação. Assim, seria até mais interessante que a comunidade acadêmica ou os próprios estudantes ou futuros estudantes possam promover suas pesquisas. Os dados seriam genuínos e evitariam que aqueles que futuramente serão diretamente impactados pela qualidade de um curso sejam manipulados por interesses próprios de consultorias que promovem esse tipo de classificação.

É compreensível a ausência de divulgação ao longo dos anos, tendo em vista a sensibilidade dos dados que envolvem a avaliação *in loco*, desde as informações dos avaliadores, dados específicos das instituições e cursos avaliados que poderiam ferir de alguma forma a intimidade daqueles que participam das avaliações, bem como divulgar as características peculiares de cada curso que o tornam único e atrativo. Entretanto, existem dados que facilitariam a pesquisa e o desenvolvimento de maiores

estudos sobre o tema, proporcionando a pesquisa, além de contribuir para registros históricos, nos moldes do Censo da Educação Básica e Superior que já apresentam sinopses estatísticas há vários anos. A seguir, no Quadro 2, apresentamos uma síntese de como poderia ser desenvolvida essa ação na metodologia do 5W2H.

Quadro 2 – Síntese da Ação 1 sob a ótica do modelo 5W2H

O quê?	Ação 1 – Divulgação dos dados da avaliação <i>in loco</i> .
Quem?	Equipe técnica responsável no INEP pela avaliação <i>in loco</i> .
Onde?	No sítio do órgão na internet.
Quando?	Anualmente.
Por quê?	Facilitar a pesquisa, que pode contribuir para a evolução do processo avaliativo como um todo e manter um registro histórico dos dados.
Como?	Sinopses estatísticas nos moldes da divulgação dos dados do Censo Escolar.
Quanto custa?	Custo operacional de manter servidores responsáveis por esses dados em detrimento de promoverem outras ações.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A proposta será apresentada ao INEP, à coordenação responsável pela avaliação *in loco*, para que essa possa analisar. A autora compreende que alguns dados poderiam ser divulgados. São eles: número total de avaliações; número total de avaliações institucionais e de avaliações de cursos de graduação; divisão das avaliações institucionais por ato e por organização acadêmica; divisão das avaliações de cursos de graduação por ato, por curso e por modalidade de oferta; divulgação do número de avaliadores no Banco de Avaliadores do SINAES total, capacitados por ato e por modalidade; divulgação dos resultados gerais dos relatórios de avaliação por indicadores, média e frequência dos resultados, que variam na escala de 1 a 5.

4.2 AÇÃO 2 – MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS AVALIADORES DE CURSOS DE GRADUAÇÃO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Conforme já exposto, os critérios para que alguém seja avaliador do BASIS estão previstos na Portaria Normativa nº 840 e na Instrução Normativa nº 04 do INEP, sendo os principais para avaliar cursos de graduação, ser docente da educação

superior e ser graduado no curso que será avaliado. Assim dispõe a Portaria nº 840, no que diz respeito a avaliadores da modalidade a distância:

Art. 9º Para avaliação institucional, os avaliadores devem possuir as seguintes características: I - na modalidade presencial, experiência em gestão acadêmica de, no mínimo, um ano; II - na modalidade a distância: a) no mínimo dois membros da comissão devem comprovar experiência em gestão acadêmica de, no mínimo, um ano; e b) no mínimo um membro da comissão deve comprovar formação na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, segundo a versão vigente adotada pela Coordenação-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior da Diretoria de Avaliação da Educação Superior, para análise de infraestrutura de tecnologia da informação para educação a distância – EAD.

Art. 10. Para avaliação de curso, nas modalidades presencial e a distância, os avaliadores devem possuir a mesma graduação do curso avaliado. § 1º Para as avaliações de curso na modalidade EAD, os avaliadores devem, ainda, contar com experiência docente em educação a distância de, no mínimo, um ano (BRASIL, 2018).

Vê-se que é exigido um avaliador específico de Tecnologia da Informação e Comunicação para as avaliações institucionais, mas não para as de curso de graduação a distância. Além disso, os avaliadores devem possuir apenas um ano de experiência em docência na educação a distância para poderem avaliar um curso. Pensando que a instrução normativa detalharia mais, ela apenas dispõe quais cursos o avaliador de tecnologia pode ser formado e que esse deve passar por uma capacitação específica ofertada pelo INEP.

Conforme debatido no referencial teórico sobre o surgimento do EAD, é imprescindível que a técnica, ou seja, a forma pela qual a educação a distância se dá, seja avaliada. Entretanto, não é apenas essa que irá garantir uma oferta de qualidade. Para tanto, existem outros aspectos da modalidade que precisam ser avaliados, como, por exemplo, como exposto pelos tutores, o processo de ensino-aprendizagem ou mesmo o olhar EAD para todos indicadores do instrumento avaliativo.

Sendo assim, apenas um ano de experiência na docência de um curso a distância não é, na visão dos entrevistados, suficiente para compreender esse tipo de oferta o suficiente para avaliá-la. Logo, foi proposto que fosse elaborado um teste de nivelamento, posteriormente à seleção daqueles que comprovarem a experiência de um ano na docência a distância. Dessa forma, seria possível ter uma capacitação específica, que aprofundasse mais as questões da EAD, pois os participantes da

capacitação e futuros avaliadores já teriam melhor conhecimento dos assuntos que seriam abordados.

Com as mudanças de 2017, impostas ao INEP para a criação de um novo banco de avaliadores, foi previsto que quem já era avaliador só seria capacitado nos novos instrumentos após a finalização das avaliações *in loco*, realizadas nos instrumentos antigos. Num primeiro momento, seria necessário um maior foco em quantidade de avaliadores. Assim, a ausência de avaliadores devidamente capacitados para visitas *in loco* dos cursos EAD era mais periclitante.

Objetivou-se que existissem avaliadores para a modalidade e que a capacitação ofertada pelo INEP, somada com a formação continuada, constantemente é atualizada, fosse o suficiente para que esses avaliadores tivessem as habilidades necessárias. Entretanto, após a constituição da mão-de-obra já existente e após três anos de trabalho, é fundamental aprimorar esse trabalho. A Sugere-se, assim, a elaboração de um teste de nivelamento para aqueles que pretendem avaliar cursos da área. Seguindo a metodologia do 5W2H, trazemos o Quadro 3 para essa ação.

Quadro 3 – Síntese da Ação 2 sob a ótica da metodologia 5W2H

O quê?	Ação 2 – Modificação dos critérios de seleção dos avaliadores de cursos de graduação na modalidade a distância.
Quem?	Equipe técnica responsável no INEP pela capacitação dos avaliadores.
Onde?	No ambiente virtual de capacitação.
Quando?	Sempre que for necessário selecionar novos avaliadores da modalidade.
Por quê?	Garantir que aqueles que pretendem avaliar cursos na modalidade a distância tenham um conhecimento mínimo sobre as especificidades da oferta e possam aprofundar durante a capacitação.
Como?	Teste de nivelamento de conhecimento.
Quanto custa?	Custo operacional de solicitar que servidores desenvolvam esse teste em detrimento de promoverem outras ações.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Não podemos nos esquecer, nesse ponto, que estamos passando, no momento atual, por uma pandemia que obrigou a todos que ficassem reclusos em casa, evitando aglomerações. Assim, as aulas dos cursos de graduação foram todas

temporariamente transferidas para a modalidade a distância. Esse fator demonstrou que todos estavam muito despreparados para esse tipo de oferta, apesar de muitas universidades, centros universitários e faculdades já terem credenciamento na modalidade e muitos cursos autorizados. Assim, após essa segunda ação proposta, não podemos deixar de realizar as próximas duas, vez que as três, em conjunto, podem trazer um salto de melhoria nas visitas *in loco* e nos relatórios finais de avaliação.

4.3 AÇÃO 3 – CAPACITAÇÃO ESPECÍFICA PARA AVALIADORES DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EAD

A capacitação a qual os pretendentes a avaliadores precisam se submeter e atingir uma certa proficiência para que possam ser, de fato, do BASIS é hoje desenvolvida pela equipe técnica do INEP, na plataforma *Moodle*. Conforme afirmado pelos tutores, são criadas turmas específicas por ato autorizativo e uma específica de avaliadores que participarão de credenciamento e recredenciamento de instituições que pretendem ofertar cursos na modalidade a distância.

Nessa esteira, propõe-se a divisão de turmas de capacitação também para avaliadores de cursos de graduação por ato e por modalidade. Depois de todo o exposto neste trabalho, é fundamental que os cursos de graduação nessa modalidade tenham um olhar específico. Por mais que os instrumentos sejam os mesmos para ambas as modalidades e a intenção desse trabalho não seja modificá-los, é basilar que os avaliadores sejam capazes de compreender as diferenças das ofertas. Que não são apenas os indicadores exclusivos da modalidade a distância que devem ser observados dessa forma, mas todo o instrumento.

A próxima etapa dessa ação seria convidar especialistas da área que pudessem oferecer uma consultoria ao INEP sobre as peculiaridades da EAD. A ideia seria contribuir no conteúdo da capacitação, incluindo questões específicas da modalidade para que o avaliador pudesse compreender que a análise será feita de forma distinta do presencial apesar do uso do mesmo instrumento.

Compreender que o EAD vai muito além de apenas gravar uma aula presencial e disponibilizá-la em plataforma e, que existem questões fundamentais sobre absorver alunos de cursos ofertados a distância em programas de extensão, ou mesmo

entender como são os estágios ou laboratórios caso, por exemplo, esses sejam elaborados de forma inovadora, é fundamental para o avaliador dessa modalidade de cursos de graduação. A seguir, no Quadro 4, um resumo de como construir a Etapa 1 dessa ação, na metodologia 5W2H.

Quadro 4 – Resumo da Etapa 1 da Ação 3 na metodologia 5W2H

O quê?	Ação 3 – Capacitação específica para avaliadores de cursos de graduação EAD – Etapa 1.
Quem?	Equipe técnica responsável no INEP pela capacitação dos avaliadores.
Onde?	No ambiente virtual de capacitação.
Quando?	Sempre que for necessário capacitar os novos avaliadores da modalidade pós teste de nivelamento.
Por quê?	Garantir que aqueles que pretendem avaliar cursos na modalidade a distância tenham um conhecimento mais aprofundado sobre as especificidades da oferta e possam compreender que, apesar do uso do mesmo instrumento para a avaliação do presencial, o olhar para cada indicador do instrumento deve ser diferenciado.
Como?	Turma específica de avaliadores para cursos de graduação EAD.
Quanto custa?	Custo operacional de solicitar que servidores desenvolvam essa turma em detrimento de promoverem outras ações.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Agora, apresentamos o Quadro 5, com um resumo da Etapa 2 da Ação 3, desenvolvido na metodologia 5W2H.

Quadro 5 – Resumo da Etapa 2 da Ação 3 na metodologia 5W2H

(continua)

O quê?	Ação 3 – Capacitação específica para avaliadores de cursos de graduação EAD – Etapa 2.
Quem?	Equipe do INEP responsável pela capacitação em conjunto com um consultor especialista no tema.
Onde?	Reuniões virtuais com a equipe responsável por desenvolver a capacitação dos avaliadores e posterior inserção do curso no ambiente virtual.

Quadro 5 – Resumo da Etapa 2 da Ação 3 na metodologia 5W2H

(conclusão)

Quando?	O necessário para construir o conteúdo da modalidade.
Por quê?	Garantir que o curso específico para a modalidade tenha as especificidades necessárias e que conduza quem pretenda avaliar cursos nessa modalidade a ter um olhar diferenciado e possa aprofundar seus conhecimentos durante a capacitação.
Como?	Desenvolvimento do conteúdo específico no ambiente virtual de capacitação.
Quanto custa?	Custo da consultoria.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

É fundamental que essa ação se desenvolva, ainda que o teste de nivelamento proposto na Ação 2 não seja implementado. Como já dito anteriormente, na visão dos tutores da capacitação, é imprescindível que exista uma turma específica para avaliadores de cursos de graduação a distância que aborde um olhar próprio para a modalidade e que as questões e os debates trazidos sejam mais aprofundados em relação as especificidades da EAD.

Essa percepção foi mais acentuada naqueles tutores que hoje atuam em suas universidades. Com a situação mundial atual da pandemia do coronavírus e as aulas ofertadas nessa modalidade, todos os entrevistados narraram as dificuldades da transição, a falta de formação dos professores para o EAD e, no caso das instituições públicas, às vezes, a ausência de vontade desses professores de se atualizarem nesse sentido. Muitos também afirmaram que a infraestrutura era precária e ainda está sendo um desafio para toda a comunidade acadêmica.

Assim, com toda essa narrativa desenvolvida aqui, podemos asseverar que a Ação 3 é mandatória para a resposta à questão norteadora deste trabalho, se seria possível aprimorar a avaliação *in loco* dos cursos de graduação na modalidade a distância. Aprimorando o capital humano, capacitando com mais propriedade, a atuação durante a visita pode ganhar em qualidade, em resultado, em processo formativo para todos os envolvidos, e produzir como resultado um relatório de avaliação mais fidedigno à situação e com potencial de aprimorar as situações dos cursos e, por consequência, dos alunos.

4.4 AÇÃO 4 – FORMAÇÃO CONTINUADA PARA AVALIADORES JÁ HABILITADOS A AVALIAR CURSOS OFERTADOS NA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Essa ação tem como finalidade completar as questões relativas aos avaliadores, concluindo esse ponto crucial e de implementação mais imediata que qualquer outra ação que pudéssemos pensar em torno da avaliação *in loco*. Cumpre destacar que, em algum momento, imaginou-se que uma ação interessante fosse talvez modificar o instrumento avaliativo, incluindo novos indicadores ou mesmo criando um instrumento específico para EAD. Entretanto, após todas as análises, entrevistas e aplicação do questionário, vislumbrou-se que o instrumento, apesar de merecer constantes revisões, para acompanhar a dinâmica da sociedade, é o que menos necessita de alterações. Trabalhar o capital humano, indispensável para o andamento das visitas *in loco*, é o diferencial na interpretação do instrumento avaliativo, bem como na elaboração do relatório final de avaliação, o que pode ser mais eficiente e de implementação mais rápida e fácil.

No entanto, até então, apenas debatemos as questões relativas a novos avaliadores, sua seleção, ingresso e capacitação. Só que não podemos nos esquecer que já existe no BASIS vários avaliadores, que inclusive já avaliaram cursos de graduação na modalidade a distância. A legislação específica obriga ao INEP manter uma formação continuada para aqueles que já são avaliadores. Dessa forma, questionando os tutores de como tal formação ocorria, foi informado que esse ambiente funciona como um grande repositório de informações que contêm: a legislação específica, os instrumentos avaliativos, questões éticas, perguntas frequentes que são informadas à coordenação por meio de telefonemas e *e-mails* de avaliadores *in loco*.

Para tornar esse ambiente mais atrativo pensou-se, como a Ação 4 desse PAE, em desenvolver um módulo específico, dentro do ambiente de formação continuada, disponibilizado na mesma plataforma virtual que os cursos de capacitação para aprofundar as questões dos cursos ofertados na modalidade a distância. Esse módulo seria obrigatório para todos aqueles que pretendessem continuar a avaliar cursos de graduação EAD. Caso os avaliadores, por algum motivo, não participassem ou não concluíssem o módulo com sucesso, seguiriam habilitados para avaliar cursos presenciais, mas não mais os cursos a distância. O conteúdo desse curso deve ser

desenvolvido pela equipe do INEP em conjunto com a consultoria prestada para a ação. Abaixo, o Quadro 6 resume a Ação 4, conforme metodologia 5W2H.

Quadro 6 – Resumo da Ação 4 conforme metodologia 5W2H

O quê?	Ação 4 – Formação continuada para avaliadores já habilitados para avaliar cursos de graduação na modalidade a distância.
Quem?	Equipe do INEP responsável pela capacitação dos avaliadores em conjunto com um consultor especialista no tema.
Onde?	Reuniões virtuais com a equipe responsável por desenvolver a capacitação dos avaliadores e posterior inserção do módulo no ambiente virtual.
Quando?	O necessário para construir o conteúdo do módulo
Por quê?	Garantir um módulo específico no ambiente de formação continuada para que os avaliadores dos cursos ofertados nessa modalidade compreendam melhor as especificidades e aprimorem o olhar diferenciado, aprofundando seus conhecimentos durante esse módulo.
Como?	Desenvolvimento do conteúdo específico no ambiente virtual de capacitação.
Quanto custa?	Custo da consultoria.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Seria interessante, também, que, na condução desse processo, os avaliadores que tiveram a oportunidade de participar de avaliações de cursos EAD pudessem compartilhar suas experiências, narrando suas dificuldades e boas situações para contribuir em fóruns e acrescentar nesse módulo, de forma mediada. Por fim, esse Plano de Ação Educacional cumpre com o propósito de responder à questão norteadora e iniciar um debate que coloque em foco os cursos de graduação ofertados na modalidade a distância com o propósito de aprimorar essa modalidade, começando pelos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento.

4.5 AÇÃO 5 – SUGESTÕES DE MODIFICAÇÕES NA LEGISLAÇÃO RELATIVA À AVALIAÇÃO *IN LOCO*

Essa última ação diz respeito às questões levantadas ao longo do texto que podem impactar na avaliação *in loco* e seus desdobramentos de forma negativa. Para tanto, são necessárias alterações na legislação específica que diz respeito a esse pilar do SINAES. As duas questões principais, abordadas pelos tutores nas entrevistas e pelos coordenadores do curso de Pedagogia quando responderam aos questionários são: a ausência de avaliação presencial de um polo e a ausência da participação da equipe multidisciplinar na avaliação *in loco*.

A não avaliação *in loco* presencial de um polo representou, na opinião de muitos, um retrocesso. Até o ano de 2017, os polos eram avaliados presencialmente pelos avaliadores do INEP de forma amostral, ou seja, nem todos os polos recebiam uma comissão avaliadora, mas muitos, sim, traçando um panorama geral da situação dos polos de um determinado curso. Atualmente, a situação dos polos é avaliada na sede, muitas vezes, por meio de videochamadas. Os tutores entrevistados e as respostas abertas dos coordenadores asseveraram que até seria possível esse tipo de avaliação, no entanto, perde-se muito da realidade da maioria de todos os cursos. Seria fundamental que tivéssemos avaliadores presencialmente. Se, antigamente, já ocorriam denúncias de supostas fraudes nos polos para receber a comissão, sem a presença desses ou sem a possibilidade de que ocorram essas visitas, a maior parcela da vida acadêmica dos cursos ofertados por essa modalidade fica descoberto, podendo não ofertar a devida infraestrutura, por exemplo, aos discentes. Assim, a primeira sugestão dessa ação seria o retorno da avaliação *in loco* presencial nos polos por amostragem, como era feito anteriormente. Para tanto, necessitaria uma modificação no Decreto nº 9057/ 2017, revogando as disposições dos arts. 16 e 23, incluindo novamente a necessidade de avaliação *in loco* dos polos para a sua criação.

Outro ponto crucial, levantado pelos tutores e coordenadores, foi a questão da equipe multidisciplinar. Os tutores, conteudistas, editores e demais profissionais responsáveis por manter o ambiente virtual de aprendizagem, dominam diversos aspectos da oferta de um curso de graduação a distância, que, muitas vezes, os docentes desconhecem ou sabem parcamente como ocorrem. Assim, uma sugestão que surgiu ao longo das entrevistas era a possibilidade de inclusão de pessoas que

integram a equipe multidisciplinar como avaliadores do BASIS. A ideia seria na mesma linha que já temos de um avaliador específico de Tecnologia da Informação para o credenciamento de IES que pretendem ofertar cursos EAD. Pessoas que integram uma equipe multidisciplinar, a algum tempo ainda a ser definido, ou seja, com alguma experiência, poderiam se candidatar a avaliador de curso de graduação EAD. Para tanto, seria necessário incluir essa possibilidade na Portaria que regulamenta o BASIS e estabelecer os critérios de tempo de experiência e para atuação.

Caso não seja possível a atuação desses como avaliadores do BASIS, principalmente, por entenderem que, de alguma forma, poderiam ser rejeitados por não serem docentes da Educação Superior, uma forma de inclusão imediata dessa equipe na avaliação *in loco* seria a obrigatoriedade da entrevista. A conversa com essas pessoas tão fundamentais para o adequado funcionamento de um curso de graduação EAD poderá esclarecer diversos pontos essenciais que possam integrar um relatório de avaliação. A seguir, inserimos um quadro resumo dessa ação, conforme a metodologia 5W2H.

Quadro 7 – Resumo da Ação 5 conforme metodologia 5W2H

O quê?	Ação 5 – Sugestão de modificações na legislação relativa à avaliação <i>in loco</i> .
Quem?	Equipe do INEP e do MEC responsável pela elaboração da legislação.
Onde?	Reuniões virtuais com a equipe responsável para modificação na legislação.
Quando?	O necessário para debater e construir os novos artigos.
Por quê?	Garantir a avaliação <i>in loco</i> presencial dos polos por amostragem e a inclusão da equipe multidisciplinar.
Como?	Modificação dos artigos referenciados e inclusão de novos.
Quanto custa?	Custo operacional de alocar servidores responsáveis por essa mudança.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A seguir, traremos das considerações finais deste trabalho, que buscou contribuir, de alguma forma, para a discussão de como aprimorar a avaliação *in loco*, especificamente, dos cursos de graduação na modalidade a distância.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os cursos de graduação na modalidade a distância são relativamente recentes na educação brasileira, tendo em vista que a implementação do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) iniciou-se em 2005. Em conjunto com esse sistema, também começaram a ser ofertados os cursos de graduação a distância nas instituições privadas. A intenção da criação do sistema UAB era ampliar o acesso à graduação, especialmente com foco nas licenciaturas e formação de professores, para que a educação básica pudesse também se beneficiar desse processo. Em 15 anos, ocorreu um bom desenvolvimento da modalidade tanto no setor público, quanto no privado.

A Educação Superior no Brasil é regulada pelo SINAES, que também teve sua implementação na mesma época. Esse sistema tem como um de seus pilares a avaliação *in loco* de IES e cursos de graduação. Essa avaliação ocorre antes da abertura de uma IES ou curso, salvo exceções legais, bem como já durante o andamento e desenvolvimento desses.

Assim, desde a implementação do SINAES, o processo de avaliação *in loco* foi aprimorado com alterações da legislação correlata, nos instrumentos avaliativos e na atuação dos avaliadores. A última grande mudança ocorreu em 2017 e os instrumentos vigentes foram os elaborados naquele ano. Em 2018 e 2019, ocorreram diversas capacitações no intuito de deixar o BASIS alinhado com a nova metodologia. Entretanto, após quase três anos de vigência e, principalmente, após a pandemia do coronavírus, em 2020, foi possível perceber que os cursos de graduação ofertados na modalidade a distância, parcial ou totalmente, precisam ainda de maior atenção.

Analisando a legislação e os instrumentos avaliativos vigentes, apresentamos no primeiro capítulo deste trabalho, o caso de gestão que necessitaria de maiores análises e apresentamos a nossa questão norteadora: seria possível aprimorar a avaliação *in loco* de cursos de graduação na modalidade a distância?

No referencial teórico, apresentado no segundo capítulo, trouxemos o surgimento da técnica e do novo conceito de espaço que permite que seja possível a educação a distância. Apresentamos, também, o surgimento da modalidade no mundo e no Brasil. Por fim, a metodologia de pesquisa foi desenvolvida no sentido de aplicar um questionário aos coordenadores de cursos de Pedagogia ofertados na modalidade a distância e entrevistas aos tutores da capacitação dos avaliadores do BASIS. A

escolha do curso de Pedagogia teve a intenção de colher as opiniões de cursos pioneiros e que tem maior oferta, conforme dados do Censo da Educação Superior apresentados. Já a entrevista com os tutores buscou colher informações sobre a preparação dos avaliadores e das etapas do processo que esses participam para compreender como a capacitação ocorre e se teria algo que poderia ser modificado.

O Plano de Ação Educacional foi apresentado no último capítulo, com a sugestão de ações para auxiliar no desenvolvimento do que ainda encontramos como obstáculos na avaliação *in loco* dos cursos de graduação EAD. Foram sugeridas como ações: (1) a criação de uma interface no sistema e-MEC, que permita melhor comparação de dados públicos; (2) a divulgação de microdados da avaliação, assim como as sinopses estatísticas do Censo Escolar, com a função de auxiliar as pesquisas para melhor desenvolver as políticas públicas; (3) a modificação de critérios de seleção de avaliadores de cursos de graduação na modalidade a distância; (4) uma capacitação específica para avaliadores que desejam avaliar cursos EAD; (5) aprimoramento da formação continuada com um módulo específico e obrigatório para os avaliadores que avaliarem os cursos a distância; (6) modificações na legislação já existente quanto à avaliação de polos e participação da equipe multidisciplinar.

Este trabalho diagnosticou algumas lacunas na avaliação *in loco* dos cursos de graduação ofertados na modalidade a distância. A intenção foi proporcionar um aprofundamento da situação atual desse tipo de avaliação *in loco*, contribuindo para que esse tipo de oferta que, no momento atual, se anuncia no horizonte como a modalidade mais utilizada, seja feita com a qualidade esperada, a fim de que os egressos dos cursos sejam inseridos no mercado de trabalho por terem desenvolvido as competências, habilidades e atitudes necessárias.

Não tivemos a pretensão de esgotar o assunto, muito antes a intenção de ampliar a discussão, trazendo à baila alguns aspectos que podem auxiliar futuros debates e maior conhecimento da comunidade acadêmica sobre o tópico abordado. Reiteramos que o trabalho desenvolvido pela avaliação *in loco* é de suma importância para o adequado desenvolvimento da educação superior em nosso país. É fundamental que seja constantemente revisado e adaptado para novas realidades, mas deve sempre estar presente, pois o seu olhar é essencial para o bom e correto andamento das instituições de educação superior e cursos de graduação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Cassiano Caon. Território usado e instituições de ensino superior no Brasil. A expansão dos sistemas técnicos. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 16, n. 418, 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-35.htm>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BLANCO, Felipe; GAULT, David Arellano; LEPORE, Walter; ZAMUDIO, Emilio. **Sistemas de Evaluación del Desempeno para organizaciones públicas**. Cómo construirlos efectivamente. Cidade do México: CIDE, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, 2017b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78741-d9235-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Indicadorid=30192. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2004/lei/10.861.htm. Acesso em: 04 mai. 2019.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 840, de 24 de agosto de 2018, republicada em 31 de agosto de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes. Brasília, 2018. Disponível em: http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/legislacao_. Acesso em: 15 set. 2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./ mar. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação**: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERREIRA, Rosilda Arruda; TENÓRIO, Robinson Moreira. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Rev. Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 15, 2010. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502010000100006. Acesso em: 14 abr. 2020.

HERNANDES, Paulo Romualdo. A Universidade Aberta do Brasil e a democratização do Ensino Superior público. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 283-307, abr./ jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v25n95/1809-4465-ensaio-S0104-40362017002500777.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Glossário dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e instituições de educação superior**. Define os termos essenciais que se apresentam nos instrumentos de avaliação externa dos cursos de graduação e institucional. Brasília, 2019. Disponível em:

http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/apresentacao/glossario_4_edicao.pdf. Acesso em: 09 out. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Instrução Normativa nº 01, de 15 de dezembro de 2017**. Regulamenta o fluxo dos processos que chegaram à fase de avaliação externa in loco pelo INEP, a partir da vigência das Portarias nº 1.382 e nº 1.383, de 31 de outubro de 2017. Brasília, 2017a. Disponível em:

http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/legislacao_normas/2017/instrucao_normativa_N_1_15122017.pdf. Acesso em: 29 set. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação – Ato de Autorização**. Brasília, 2017b. Disponível em:

http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_autorizacao.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação – Ato de Reconhecimento e Renovação de**

Reconhecimento. Brasília, 2017c. Disponível em: http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação** – bacharelado e licenciatura. Brasília, 2008. Disponível em: http://download.INEP.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/2010/instrumento_reconhecimento_bacharelado_licenciatura3.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação** – presencial e a distância. Brasília, 2015. Disponível em: http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2015/instrumento_cursos_graduacao_publicacao_agosto_2015.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Nota técnica nº 16**. Brasília, 2017d. Disponível em: http://download.INEP.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/legislacao_normas/2017/nota_tecnica_sei_INEP_0126132.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

KARPINSKI, Josiani Aparecida; DEL MOURO, Neirisleia Francisconi; CASTRO, Marcos de; LARA, Luiz Fernando. Fatores críticos para o sucesso de um curso em EAD: a percepção dos acadêmicos. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 440-457, jul. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n2/1982-5765-aval-22-02-00440.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (orgs.). **Educação a distância, o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

MAGALDI, Carolina Alves; RIBEIRO, Rodrigo Gonçalves; SANÁBIO, Marcos Tanure; VILARDI, Leonardo Ostwald Vilardi. O tutor presencial e a mediação na educação a distância: papéis e atribuições. **Projeto CAED-FADEPE**, Juiz de Fora, p. 281-292, 2016.

MELO, Jedida Severina de Andrade et al. A importância do SINAES na avaliação da instituição de Ensino Superior. **WebArtigos**, 22 jun. 2018. Disponível em: <https://www.webartigos.com/index.php/artigos/a-importancia-do-sinaes-na-avaliacao-da-instituicao-de-ensino-superior/158582>. Acesso em: 02 jun. 2020.

MORAES, Mário César Barreto; KALNIN, Guilherme Felipe. Qualidade na educação superior: uma revisão teórica da evolução conceitual no campo da educação superior. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, jul./set. 2018.

Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362018000300530&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 02 jun. 2020.

PATTO, Maria Helena Souza. O ensino a distância e a falência da educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 303-318, abr./ jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n2/a02v39n2.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

SAFANELLI, Arcângelo dos Santos; KLAES, Luiz Salgado; ANDRADE, Dalton Francisco de; TEZZA, Rafael. Avaliação da Educação Superior: a importância do SINAES nas políticas públicas de avaliações. In: SIMPÓSIO AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 3, 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, INPEAU, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/179290/101_00651%20-%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 mai. 2020.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **Técnica espaço tempo**. Globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: EDUSP, 1994.

**APÊNDICE A – Questionário aos coordenadores dos cursos de Pedagogia
ofertados na modalidade a distância**

1) Cidade/ UF	Resposta aberta
2) Nome da Instituição	Resposta aberta
3) Há quanto tempo o (a) senhor (a) é coordenador (a) de um curso na modalidade EAD?	Resposta aberta em anos
4) O (a) senhor (a) já acompanhou uma avaliação <i>in loco</i> do INEP como um dos representantes do curso?	Sim/ Não
5) Se sim, quantas?	Resposta aberta em números
6) Se sim para a pergunta 3, nas avaliações que o senhor participou, os avaliadores se preocuparam com maior profundidade nos indicadores que tratavam da modalidade a distância, vez que seu curso é ofertado nessa modalidade?	Resposta aberta curta
7) Nas avaliações que acompanhou, o (a) senhor (a) teve a percepção de que os avaliadores tinham o domínio das especificidades da modalidade a distância?	Sim/ Não
8) O (a) senhor (a) percebe que os avaliadores fazem comparações com os cursos de graduação presencial?	Sim/ Não
9) Os indicadores avaliados são suficientes para aferir a qualidade do curso ofertado na modalidade a distância?	Sim/ Não
10) Se não para a pergunta anterior, quais aspectos do curso devem ser avaliados para espelhar melhor a qualidade da oferta?	Resposta aberta longa
11) O (a) senhor (a) concorda que a avaliação <i>in loco</i> dos polos é importante para a avaliação dos cursos a distância?	Sim/ Não

12) Na sua opinião, qual a melhor forma para avaliação dos polos?	(...) Avaliação <i>in loco</i> pelos avaliadores do INEP (...) Avaliação a distância pelos avaliadores do INEP (...) Não considero a avaliação dos polos importante
13) O (a) senhor (a) considera que a avaliação dos polos poderia ser amostral?	Sim/ Não
14) Sua instituição realiza autoavaliação?	Sim/ Não
15) Os encaminhamentos da autoavaliação influenciam suas decisões na gestão do curso?	Sim/ Não
16) Indique algo que tenha modificado em seu curso com a prática da autoavaliação.	Resposta aberta curta
17) Indique algo que tenha modificado em seu curso após avaliação <i>in loco</i> realizada pelo INEP.	Resposta aberta curta
18) Na realização da autoavaliação, quais quesitos são levados em consideração?	Resposta aberta curta
19) Você acrescentaria algum quesito na autoavaliação da sua instituição?	Resposta aberta curta
20) Em que medida a autoavaliação auxilia na promoção da qualidade dos cursos?	Resposta aberta curta
21) Os avaliadores serem docentes da educação superior é essencial para a avaliação <i>in loco</i> ?	Sim/ Não
22) Os avaliadores de um curso serem formados naquele curso é fundamental para conseguirem avaliar com qualidade aquele curso?	Sim/ Não
23) Avaliar as competências dos tutores do curso contribui para indicar a qualidade do curso?	Sim/ Não
24) Avaliar a titulação de tutores e professores do curso indica qualidade do curso?	Sim/ Não
25) Existe diferença entre a formação dos docentes e tutores que estão na capital e no interior?	Sim/ Não

26) O (a) senhor (a) tem conhecimento se algum docente do seu curso é avaliador do INEP?	Sim/ Não
27) Se sim para a anterior, quantos?	Resposta em números
28) Seriam importantes indicadores que avaliassem a infraestrutura de tecnologia de informação dos cursos para além do AVA?	Sim/ Não
29) Se sim para a resposta anterior, quais indicadores o (a) senhor (a) compreende que seriam fundamentais?	Resposta aberta curta
30) O (a) senhor (a) acredita haver diferença de qualidade da oferta entre modalidades presencial e EAD?	Sim/ Não
31) Se sim para a resposta anterior, como que a avaliação <i>in loco</i> pode contribuir para minimizar essa diferença?	Resposta aberta
32) Como coordenador (a) de um curso na modalidade a distância, o que você entende como fundamental de ser avaliado para indicar que aquele curso possui qualidade.	Resposta aberta
33) Quais características específicas de um curso EAD devem ser levadas em consideração no momento da análise da qualidade desse curso?	Resposta aberta
34) Qual o propósito maior de uma avaliação <i>in loco</i> realizada pelo INEP para um curso de graduação?	Resposta aberta
35) Qual a percepção da não avaliação presencial dos polos?	Resposta aberta
36) Caso exista autoavaliação na sua instituição, o (a) senhor (a) acredita que essa substitui a avaliação realizada pelo INEP no que tange os polos?	Resposta aberta
37) É possível avaliar a distância um polo?	Sim/ Não

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com os tutores da Capacitação do Banco de Avaliadores do SINAES

- 1) Você é tutor (a) da capacitação há quanto tempo?
- 2) Como você foi selecionado (a) para desempenhar essa função?
- 3) Como foi sua preparação para atuar como tutor (a) na capacitação para os avaliadores?
- 4) Como é a capacitação específica para os avaliadores dos cursos de graduação na modalidade a distância?
- 5) Como você avalia a capacitação oferecida?
- 6) No tocante às especificidades da modalidade a distância, o que poderia ser aprimorado nessa capacitação?
- 7) Na sua percepção, advinda da atuação como tutor (a) na capacitação, como deveria ser feita a seleção dos docentes que pretendem ser avaliadores dos cursos na modalidade a distância?
- 8) Na sua percepção, como poderia ser aprimorado o instrumento de avaliação de cursos de graduação para que as especificidades da modalidade a distância possam ser compreendidas?
- 9) Dada a situação atual da pandemia do coronavírus, várias fragilidades foram demonstradas: ausência de infraestrutura das universidades para conseguirem atender seus alunos, ausência de uma capacitação específica dos professores para ministrar aulas *online*, demonstrando uma incapacidade de uso de tecnologia da informação e de plataformas específicas de aulas a distância. Apesar desse despreparo, várias universidades ministram cursos ou ainda parte do curso a distância. Na sua percepção, como poderiam ser promovidas alterações na avaliação *in loco* para que o Ministério da Educação possa ser melhor subsidiado com a realidade dos cursos?
- 10) Na sua percepção, como poderia ser modificada legislação específica que poderia aprimorar a avaliação dos cursos na modalidade EAD?
- 11) A legislação específica permite que a avaliação *in loco* ocorra apenas na sede não avaliando os polos. Na sua percepção, como seria possível avaliar um polo a distância?

- 12)A Portaria 840/18 e a Instrução Normativa nº 4/18 dispõe sobre as características que um (a) avaliador (a) deve possuir para avaliar um curso EAD. No caso de avaliações de cursos de graduação que ofertam disciplinas ou são totalmente a distância, a instrução prevê que o (a) avaliador (a) deve ter ao menos um ano de experiência na modalidade. Na sua percepção, como poderia ser aprimorada essa situação?
- 13)O INEP promove formações continuadas aos avaliadores do BASIS. Como essas poderiam ser melhor desenvolvidas para que a dinâmica da modalidade a distância e da própria avaliação *in loco* sejam contempladas?