

Géverton João Rockenbach

**O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) E SUA AÇÃO SOBRE
A AUTORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA / EAD**

Passo Fundo

2024

Géverton João Rockenbach

O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) E SUA AÇÃO SOBRE
A AUTORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA / EAD

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Humanidades, Ciências, Educação e Criatividade, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Educação, sob a orientação da professora Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Passo Fundo

2024

CIP – Catalogação na Publicação

R682s Rockenbach, Géverton João
 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
 (SINAES) e sua ação sobre a autorização e avaliação dos
 cursos de Licenciatura em Pedagogia / EAD [recurso
 eletrônico] / Géverton João Rockenbach. – 2024.
 4.5 MB ; PDF.

 Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira
 Esquinsani.

 Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de
 Passo Fundo, 2024.

 1. Educação e Estado. 2. Sistema Nacional de Avaliação da
 Educação Superior. 3. Pedagogia. 4. Ensino superior Ensino a
 distância. 5. Pedagogia. I. Esquinsani, Rosimar Serena
 Siqueira, orientadora. II. Título.

 CDU: 37.014

Géverton João Rockenbach

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e sua ação sobre a Autorização e Avaliação dos Cursos de Licenciatura em Pedagogia / EAD

A banca examinadora abaixo, APROVA em 25 de novembro de 2024, a Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial de exigência para obtenção de grau de Mestre em Educação, na linha de pesquisa Políticas Educacionais.

Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani - Orientadora
Universidade de Passo Fundo - UPF

Dra. Simone Morelo Dal Bosco
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre - UFCSPA

Dr. Altair Alberto Fávero
Universidade de Passo Fundo – UPF

Dra. Luciane Spanhol Bordignon
Universidade de Passo Fundo - UPF

AGRADECIMENTOS

Neste momento importante, gostaria de agradecer a todos os sujeitos que, de uma forma ou de outra, fizeram parte de minha trajetória pessoal e profissional! Vários foram eles, porém, não posso deixar de destacar alguns de forma especial:

Primeiramente, agradeço a Deus, por sempre ter guiado e protegido-me ao longo da minha trajetória pessoal e profissional e que me conduziu sempre pelos melhores caminhos possíveis.

À minha família, que, durante todos os anos da minha trajetória, com seu jeito simples e humilde de ser, sempre me apoiou e ofereceu suporte para que eu pudesse realizar o meu sonho de ser professor! Vocês foram e continuarão sendo o meu alicerce!

Ao meu companheiro de vida, Franciel, que, em todos os momentos desta trajetória, esteve próximo de mim, oferecendo bons momentos, alegrias, apoio, companhia e motivando-me constantemente a correr atrás deste sonho em me tornar Mestre em Educação.

À minha estimada orientadora, Prof^a. Dr^a. Rosimar Esquinsani, que, com muita maestria, sabedoria, paciência e conhecimento, sempre esteve ao meu lado, guiando-me e apresentando-me diversos caminhos que eu poderia seguir. À ti, Prof^a. Dr^a. Rosimar, externo minha leal e mais sincera admiração!

À Universidade de Passo Fundo/UPF e ao seu Programa de Pós-graduação em Educação/PPGEDU, meu berço de formação acadêmica e Instituição que tanto admiro e respeito! Registro, também, meu agradecimento especial a todos os profissionais que na UPF atuam e que foram os grandes responsáveis pela minha formação desde a Graduação em Pedagogia. Vocês são a minha inspiração!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo suporte financeiro concedido, tornando, assim, possível a realização desta pesquisa. À banca de avaliação desta pesquisa, que, com seu olhar sensível e repleto de conhecimento, ajudou-me a trilhar esse caminho de forma reflexiva, coerente e responsável.

Um agradecimento especial aos meus amigos próximos pelos momentos de descontração, alegrias, conversas, reflexão e tudo mais! Vocês ajudam a tornar a vida mais leve e cativante! Estendo também meu agradecimento aos colegas de trabalho que tive ao longo da minha trajetória profissional.

E, por fim, mas não menos importante, registro aqui um agradecimento especial a todas as crianças deste mundo, de forma especial, a todas as crianças de que tive a honra de ser professor! Vocês me ensinaram a ver a vida com olhos mais radiantes!

Dedico essa dissertação aos Pedagogos e Pedagogas que se empenham diariamente na formação das futuras gerações.

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGEDU) da Universidade de Passo Fundo (UPF), na linha de Políticas Educacionais. O problema de pesquisa é norteado pela seguinte questão: Diante da significativa expansão dos Cursos de Pedagogia, na modalidade Ensino à Distância (EaD), como estão se evidenciando as potencialidades e fragilidades nos processos de autorização e avaliação desses cursos? Como objetivo geral, a presente dissertação buscou compreender o processo de avaliação e regulação do ensino superior, a fim de verificar potencialidades e fragilidades nos processos de autorização e avaliação do curso de Pedagogia na modalidade EaD. Já, como objetivos específicos, apresentaram-se três: analisar aspectos da evolução do ensino superior no Brasil por meio de alguns dos seus principais marcos legais; identificar os elementos constitutivos do sistema de avaliação, regulação e supervisão do ensino superior e as interlocuções com o conceito de qualidade; e, por fim, refletir sobre aspectos dos processos de autorização e avaliação dos Cursos de Graduação de licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD, considerando a atual legislação e normativas oficiais. Para viabilizar a pesquisa adotou-se como processos metodológicos a análise documental e a revisão bibliográfica. A análise documental debruçou-se sobre parte da legislação vigente em nosso país e sobre algumas das políticas educacionais relacionadas ao problema de investigação. A revisão bibliográfica, por sua vez, foi realizada em livros e artigos publicados sobre o tema. Para dar conta dos objetivos propostos, o trabalho constituiu-se em cinco momentos: o primeiro deles apresenta os caminhos percorridos para a consolidação dessa dissertação de mestrado, de modo a elucidar a metodologia utilizada, os objetivos propostos, o problema de pesquisa e algumas considerações iniciais que fundamentam as reflexões aqui presentes. No segundo momento, há um direcionamento das reflexões para a educação superior no Brasil mediante a apresentação de aspectos importantes sobre sua expansão, legislações, normativas e documentos relevantes ante o objeto de estudo. O terceiro momento traz algumas reflexões acerca do conceito de qualidade em educação, apontando conhecimentos evidenciados por autores como Charlot (2021), Gadotti (2010), Dourado e Oliveira (2009) e Esquinsani e Dametto (2018). Realiza-se também a retomada do entendimento sobre o que vem a ser a função social das instituições de ensino superior, a democratização do acesso, bem como a mercantilização e o neoliberalismo, tomando como base os conhecimentos apresentados por Masschelein (2014), Teixeira (1964), Gasparotto, Grossi e Vieira (2014), Soares (2000), Laval (2019) e Dourado (2002). No quarto momento apresenta-se uma retrospectiva histórica sobre a evolução do Sistema de Avaliação, Regulação e Supervisão da Educação Superior no Brasil. Por fim, no quinto momento, é realizada uma análise sobre a autorização e a avaliação dos cursos de licenciatura em Pedagogia EaD, suas normativas, instrumentos de avaliação, potencialidades e fragilidades, tendo como fundamentação teórica autores como Gadotti (2010), Leite (1980) e Weber (1999), entre outros. Ao concluir o trabalho, encontrou-se as seguintes limitações como principais no que concerne à autorização e avaliação dos Cursos de Pedagogia, modalidade EaD: fragilidades nas políticas públicas; expansão desenfreada do ensino superior e sua suposta democratização; conceito reducionista de qualidade na educação superior; ausência de formação específica de profissionais para atuação na modalidade EaD; predominância da mercantilização e neoliberalismo; terceirização da tarefa de educar e o instrucionismo; processos fragilizados na formação de futuros pedagogos; abertura de polos por ato próprio; riscos substanciais às práticas realizadas no formato presencial; instrumentos de avaliação com forte tendência de estarem desatualizados; má compreensão sobre a função do material didático, burocratização excessiva; e, por fim, a fragilidade na interação entre professores, tutores e alunos.

Palavras-chave: Ensino Superior. Autorização. Avaliação. Qualidade. Pedagogia. EAD.

ABSTRACT

This master thesis was developed in the Education Graduate Program (PPGEDU) of the University of Passo Fundo (UPF), in the research line Educational Policies. The problem of this research is set on the following question: before the significant expansion of Pedagogy courses, in Distance Education (DE) modality, how are highlighted the potentialities and fragilities in the authorization and assessment process of such courses? As the main aim, this master thesis sought to understand the assessment process and the regulation of high education in order to verify potentialities and fragilities in the authorization and assessment process of Pedagogy course in DE modality. As specific aims, three are presented: to analyze aspects regarding to evolution of high education in Brazil according to the main laws about it; to identify the constitutive elements of assessment, regulation, and supervision system of high education and its relation to the concept of quality; and, at last, to reflect on authorization and assessment process of Pedagogy courses in DE modality, considering the current laws on this field. To make it possible, literature review and documental analysis were adopted as methodology. The documental analysis focuses on part of the current laws on our country and some educational policies related to the problem of this research. The literature review, on its turn, was accomplished through books and papers on the theme. In order to achieve the aims, the research was developed in five moments: the first one presents the path we've been through to the consolidation of this master thesis, in order to clarify the methods used, the aims we set, the research problem, and some initial considerations that back the reflections we present. In the second one, we drive the reflections to high education in Brazil before the presentation of important aspects about its expansion, laws, and relevant documents to this study. The third one presents some reflections on the concept of quality in education according to authors like Charlot (2021), Gadotti (2010), Dourado and Oliveira (2009) and Esquinsani, and Dametto (2018). We also propose a review of some perspectives about the social function of high education institutions, democratization of access, as well as commodification and neoliberalism, to this we find rationale in Masschelein (2014), Teixeira (1964), Gasparotto, Grossi and Vieira (2014), Soares (2000), Laval (2019) and Dourado (2002). In the fourth moment, we present an historical perspective on the evolution of assessment, regulation and supervision system of high education in Brazil. At last, in the fifth we accomplish an analysis on authorization and assessment of Pedagogy DE courses, its laws, its assessment devices, potentialities and fragilities, considering the theoretical foundation found on authors like Gadotti (2010), Leite (1980) e Weber (1999), among others. Concluding this research, we found the following limitations as the main ones regarding to authorization and assessment of Pedagogy DE courses: fragilities in the public policies; frantic expansion of high education and its assumed democratization; reductionist concept of quality in high education; lack of specific training to professionals work in DE modality; predominance of commodification and neoliberalism; subcontracting of educational work and instructionism; fragile process in future Pedagogy professionals training; centers of high education are opened by one's will; substantial risks to on-site practices; outdated assessment devices; a bad comprehension about didactic materials, excessive bureaucratization; and, at last, a fragile relation involving professors, tutors, and students.

Keywords: High Education. Authorization. Assessment. Quality. Pedagogy. DE

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Número de matrículas de graduação, por modalidade de ensino segundo categoria administrativa e a organização acadêmica- Brasil – 2023.....	32
Quadro 2: Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Brasil – 2013-2023	33
Quadro 3: Números de Curso de Graduação, por Modalidade de Ensino e Grau Acadêmico – Brasil – 2013-2023	34
Quadro 4: Números de Matrículas de Graduação em Licenciaturas por modalidade de ensino – Brasil – 2023	35
Quadro 5: Números de Matrículas de Graduação em Licenciaturas, segundo os cursos de graduação com 15 maiores números de matrículas – Brasil – 2023	36
Quadro 6: Evolução das Matrículas no curso de Graduação de Licenciatura em Pedagogia (modalidade presencial e a distância) – Brasil – 2013- 2023 ...	37
Quadro 7: Compreensões apresentadas por Gadotti (2010) sobre a figura do professor e das escolas ou universidades	44
Quadro 8: Tendências que são originárias da mutação que a instituição escolar está vivenciando de acordo com Laval – 2019.....	53
Quadro 9: Principais pontos elencados no Relatório do GERES para a reestruturação do ensino superior.....	63
Quadro 10: Proposta das Dimensões de Ensino avaliadas pelo PAIUB.....	69
Quadro 11: Comparação entre os documentos do PARU/CNRS/GERES/PAIUB.....	71
Quadro 12: Quadro de áreas avaliadas pelo Provão.....	75

Quadro 13: Artigos apresentados na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação	78
Quadro 14: As 14 dimensões do programa CRUB de Avaliação Institucional.....	79
Quadro 15: Níveis estabelecidos pelas Diretrizes para a implementação do SINAES	85
Quadro 16: Quadro de aptidões que o egresso do curso de Pedagogia deve ter ao concluir o seu curso	96
Quadro 17: Quadro que apresenta os núcleos de estudos que devem orientar a formação dos pedagogos.....	97
Quadro 18: Quadro que trata sobre a forma de integralização do curso de Pedagogia..	98
Quadro 19: Princípios que deverão assegurar da base comum nacional aos seus PPC, articulando com o PPI institucional	100
Quadro 20: Núcleos de Formação estabelecidos pela Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024.....	104
Quadro 21: Quadro demonstrativo que apresenta de forma breve as seções dos instrumentos avaliativos vigentes (SINAES)	119
Quadro 22: Quadro demonstrativo que apresenta de forma breve as seções dos instrumentos avaliativos vigentes, seus eixos e dimensões avaliativas com seus respectivos pesos (SINAES).....	120
Quadro 23: Quadro demonstrativo que apresenta de forma breve as palavras/conceitos chaves que se encontram no glossário de ambos os instrumentos (SINAES)	122
Quadro 24: Quadro demonstrativo que apresenta os conceitos de Tutor (na modalidade a distância), Corpo Docente (na modalidade a distância), Corpo Docente (na modalidade presencial), Docente em Tempo Integral e Docente em Tempo Parcial (SINAES)	124

Quadro 25: Quadro demonstrativo que apresenta de forma resumida os eixos e indicadores presentes no Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância/Credenciamento (SINAES).....	125
Quadro 26: Quadro demonstrativo que apresenta de forma resumida os eixos e indicadores presentes no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância/Autorização (SINAES)	127
Quadro 27: Quadro demonstrativo que apresenta de forma resumida a quantidade de indicadores específicos e indicadores gerais de ambos os instrumentos (SINAES).....	130
Quadro 28: Resumo das limitações e fragilidades encontradas ao longo do desenvolvimento da pesquisa que originou a presente dissertação de mestrado	139

LISTA DE SIGLAS

3º GAC AP	Terceiro Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ART.	Artigo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNRES	Comissão Nacional da Reforma do Ensino Superior
CONAES	Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EaD	Educação a Distância
ENC	Exame Nacional de Cursos
GEPALFA	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Alfabetização
GERES	Grupo Gestor da Reforma do Ensino Superior
IACG	Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação
IAIE	Instrumento de Avaliação Institucional Externa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MEC	Ministério da Educação
PAIUB	Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PNAIC	Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGEDU	Programa de Pós-graduação em Educação
SESU	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPF	Universidade de Passo Fundo

SUMÁRIO

1 UM OLHAR ÀS POLÍTICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS AO ÂMBITO DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: PRIMEIRAS REFLEXÕES.....	13
2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: SUA EXPANSÃO AO LONGO DOS ANOS, LEGISLAÇÕES, NORMATIVAS E DOCUMENTOS RELEVANTES AO OBJETO DE ESTUDO.....	20
2.1 Ensino superior no Brasil: um olhar às legislações, normativas e documentos relevantes ao objeto de estudo.....	20
2.2 O ensino superior em números: um olhar ao seu processo de expansão.....	30
3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR: UM OLHAR AO SEU CONCEITO DE QUALIDADE, À SUA FUNÇÃO SOCIAL E À SUA DEMOCRATIZAÇÃO.....	38
3.1 Qualidade do ensino superior: um conceito ambíguo e multifacetado.....	38
3.2 A função social, a democratização do acesso, a mercantilização e o neoliberalismo: o processo de degradação do ensino superior.....	47
4 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	55
4.1 Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU).....	56
4.2 A Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior CNRES/ Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES.....	61
4.3 Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB).....	66
4.4 A Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 e o Provão.....	71
4.5 Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) – Uma proposta de livre iniciativa.....	77
4.6 SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.....	80
5 A AUTORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE LICENCIATURA EM PEDAGOGIA NA MODALIDADE EAD: NORMATIVAS, INSTRUMENTOS AVALIATIVOS, POTENCIALIDADES, LIMITAÇÕES, ACERTOS E FRAGILIDADES.....	90
5.1 Memórias que o tempo não apaga.....	91
5.2 Licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD: um olhar sobre sua legislação.....	94
5.3 Credenciamento institucional e a autorização de cursos na modalidade EaD: um olhar para a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017.....	106
5.4 Os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância e a avaliação externa de instituições de educação superior.....	109
5.5 Os instrumentos de avaliação propostos pelo SINAES: credenciamento institucional e autorização de curso.....	118
5.6 Educação superior no Brasil na formação de pedagogos na modalidade a distância: um caminho a ser trilhado com vistas a sua reflexão e reorganização.....	137
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS.....	149

1 UM OLHAR ÀS POLÍTICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS AO ÂMBITO DA AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: PRIMEIRAS REFLEXÕES

A presente dissertação tem como título “O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e sua Ação Sobre a Autorização e Avaliação dos Cursos de Licenciatura em Pedagogia/EaD”, tendo como problema de pesquisa a seguinte questão: Diante da significativa expansão dos Cursos de Pedagogia, na modalidade EaD, como estão evidenciando-se as potencialidades e fragilidades nos processos de autorização e avaliação destes cursos?

Com base nisso, materializa-se essa Dissertação de Mestrado realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEDU, da Universidade de Passo Fundo – UPF (www.upf.br/ppgedu/). Essa pesquisa foi elaborada dentro da Linha de Políticas Educacionais, que se orienta pelas perspectivas sociológica, política, filosófica e pedagógica, investiga conceitos nucleares como sociedades complexas, Estado, políticas públicas, globalização, democracia e sociedade do conhecimento. Trata de temas aglutinadores de tais conceitos, como gestão e avaliação da educação, formação docente, educação não formal e diversidade cultural, bem como financiamento da educação.

Quanto aos objetivos da dissertação, são os seguintes:

Objetivo Geral: Compreender o processo de avaliação e regulação do ensino superior, a fim de verificar potencialidades e fragilidades nos processos de autorização e avaliação do curso de Pedagogia na modalidade EaD.

Objetivos Específicos:

- Analisar aspectos da evolução do ensino superior no Brasil através de alguns dos seus principais marcos legais;
- Identificar os elementos constitutivos do sistema de avaliação, regulação e supervisão do ensino superior e as interlocuções com o conceito de qualidade;
- Refletir sobre aspectos dos processos de autorização e avaliação dos cursos de Graduação de Licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD, considerando a atual legislação e normativas oficiais.

Para que isso seja possível, a presente pesquisa tem como processos metodológicos a análise documental e a revisão bibliográfica. A análise documental debruça-se sobre parte da legislação vigente no país e também sobre algumas das políticas educacionais relacionadas a essa pesquisa. Já a revisão bibliográfica foi realizada em livros e artigos publicados, os quais contribuem na investigação do problema proposto na pesquisa, desse modo, busca

proporcionar ao trabalho uma sistematização de conhecimentos e conceitos importantes no estudo do tema em questão, tornando possível o delineamento de algumas das potencialidades e fragilidades referentes ao problema apresentado.

Com o objetivo de elucidar o processo percorrido neste estudo, apresentam-se, na sequência, os principais documentos analisados e fontes de dados consultadas durante o processo de estudos:

- Constituição Federal – 1988;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB – 1996;
- Declaração Mundial sobre a Educação Superior do Século XXI: Visão e Ação – 1998;
- Plano Nacional de Educação/PNE – 2014;
- Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004 - Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências;
- Censo da Educação Superior – 2023;
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP / Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação e de Credenciamento Institucional de 2017 – SINAES
- Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – 1983¹;
- Decreto Nº 91.177, de 29 de março de 1985 - Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências;
- Relatório GERES: uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira – 1985;
- PAIUB - Documento Básico – Avaliação da Universidade Brasileira: uma Proposta Nacional – 1994;
- Lei Nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 - Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências;
- Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior – ABMES;
- Manual do Provão – 2002;
- Programa CRUB de Avaliação Institucional para as Universidades – 2000;

¹ Edição e ano selecionados, pois abordam especificamente questões relacionadas ao CRUB. Grupo Gestor da Pesquisa. PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA. EDUCAÇÃO BRASILEIRA, v. 1 — n. 1 — 19 sem. 1978, Brasília, CRUB, 1978. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1KZsmToTiIVfWk6WwOcmQgvxewB5002uh/view>>. Acesso em: 31 out. 2024.

- Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior – CONAES;
- Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Ensino Superior;
- Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006 - Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso em Pedagogia – DCN;
- Resolução CNE/CP Nº 4, de 29 de maio de 2024 - Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura);
- Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 - Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017;
- Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância de 2007.

Portanto, essa dissertação constituiu-se por meio do estudo dos documentos acima citados, estando dentre eles diretrizes, leis, documentos históricos, instrumentos de avaliação, referenciais, entre outros.

Dando sequência, antes mesmo de pensar sobre o conceito de Políticas Educacionais, deve-se, primeiramente, ter o entendimento do que vem a ser Política Pública. Partindo da etimologia das palavras, esse termo refere-se ao desenvolvimento, tomando como ponto de partida o trabalho do Estado, com a participação do povo nas decisões (Oliveira, 2010).

Cabe destacar que as Políticas Públicas não são neutras ou invisíveis. Elas exprimem os princípios, as concepções, visões de mundo, valores, crenças e ideologias da sociedade em geral e também de seus governantes.

Sob esta perspectiva, a respeito das Políticas Públicas Educacionais, de acordo com Oliveira (2010, p. 4):

Se “políticas públicas” é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação. Porém, educação é um conceito muito amplo para se tratar das políticas educacionais. Isso quer dizer que políticas educacionais é um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar.

Isso posto, torna-se notória a influência que elas possuem no âmbito educacional, sendo elas produtoras de publicações e documentos oficiais que materializam/concretizam sua intenção em seus diferentes espaços e contextos de inserção. Deve-se considerar, aqui, que um

documento oficial não é somente um documento que reúne uma série de palavras, conceitos, normativas, definições e orientações. Ele é também como um forte produtor e impulsionador de discurso pedagógico em seu meio, considerando que, de acordo com Lopes (2002, p. 388),

O discurso pedagógico oficial formado pelos documentos oficiais é capaz de regular a produção, distribuição, reprodução, inter-relação e mudança dos textos pedagógicos legítimos, suas relações sociais de transmissão e aquisição e a organização de seus contextos, redefinindo as finalidades educacionais da escolarização.

Conseqüentemente, se, por um lado, um documento oficial impulsiona discursos pedagógicos em diferentes contextos, por outro, o discurso pedagógico proporciona concretude e efetiva, na prática, este documento oficial produzido por uma determinada política em uma determinada época.

Dentre todas as políticas educacionais criadas e instituídas no Brasil, na presente dissertação, é feito um recorte às Políticas Educacionais voltadas à avaliação, supervisão e regulação do ensino superior, políticas estas que, no decorrer da sua história, foram se tornando um cenário de marcantes mudanças em decorrência da expansão deste nível de ensino, dos novos conceitos, conhecimentos e de resultados das pesquisas na área, bem como sobre a reflexão crítica dos processos avaliativos, seus acertos e fragilidades.

É notório que o ensino superior, nos últimos anos, teve um avanço significativo em seu processo de expansão, gerando, assim, uma grande oferta de cursos de Graduação no país, sendo eles na modalidade presencial e na modalidade a distância.

De modo especial, para além da oferta e do número de vagas autorizadas no Brasil, também deve ser palco de reflexão a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem que acontecem nesses espaços. Diante da expansão, cabe refletir sobre essa qualidade dos serviços prestados à sociedade que, ao buscar ingressar no ensino superior, estará buscando formar-se de forma significativa. Parte-se, então, da ideia de que: para além do acesso, há de se manter em constante vigilância a qualidade dos serviços prestados, pois ter acesso a um ensino fragilizado pode acabar deturpando os propósitos fundamentais da educação superior em si.

Visando refletir sobre a qualidade citada, o presente estudo problematiza os processos avaliativos de autorização e credenciamento das instituições de ensino superior, evidenciando suas fragilidades e potencialidades.

Contudo, quando mencionam-se processos avaliativos, automaticamente, faz-se referência a diversas concepções, formas de pensar e de interagir sobre o tema e sobre tudo aquilo que está sendo avaliado. Cabe delinear quais serão os melhores caminhos para que, de

fato, a avaliação do ensino superior materialize-se e consiga obter o êxito esperado, sem perder o seu cunho pedagógico e sua função social, buscando diminuir a distância que muitas vezes existe entre aquilo que é dito/registrado, daquilo que realmente é real e vivenciado nos espaços avaliados.

Ao dirigir o olhar para a avaliação, supervisão e regulação do ensino superior, transbordam conhecimentos sobre o assunto, contudo, constantemente se percebem processos avaliativos fragilizados e que se resumem meramente ao preenchimento e cumprimento de fins burocráticos que são exigidos pelos órgãos competentes atualmente vigentes. Isso posto, conseqüentemente, faz-se necessária uma revisão sobre os seus conceitos, bem como sobre esses processos avaliativos de regulação e de supervisão do ensino superior.

As discussões que se evidenciam buscam oferecer subsídios importantes para somar às discussões sobre a oferta de cursos de Licenciatura em Pedagogia na modalidade a distância, dirigindo o presente estudo aos processos de avaliação, autorização de cursos e credenciamento institucional na modalidade EaD, buscando compreender e analisar se estes de fato efetivam-se de forma significativa em seu contexto de aplicação e se fragilidades estão postas neste nível de ensino.

Para que isso seja possível, o presente trabalho constitui-se em cinco momentos:

O primeiro momento tem como objetivo apresentar os caminhos percorridos para a consolidação dessa dissertação de mestrado, o qual elucida a metodologia utilizada, seus objetivos, justificativas, problema de pesquisa, bem como algumas reflexões iniciais que fundamentam as reflexões presentes no trabalho.

No segundo momento, há um direcionamento das reflexões para a educação superior no Brasil de forma geral, apresentam-se aspectos importantes sobre algumas legislações, normativas e documentos relevantes ante ao objeto de estudo, bem como sobre o seu processo de expansão nos últimos anos, processo esse que se deu de forma acelerada, principalmente, quando se faz referência ao credenciamento de instituições e autorizações de cursos superiores em nível de graduação EaD de Licenciatura em Pedagogia.

Para esta análise é realizado um estudo sobre documentos como: a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE), também sobre os dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), por meio do Censo da Educação Superior, divulgado em 2023 e que tem como recorte histórico em seus relatórios os anos de 2013 a 2023. Portanto, o recorte histórico dessa dissertação acompanha a divulgação dos dados do Censo da Educação Superior de 2023.

O terceiro momento desta pesquisa traz algumas reflexões acerca do conceito de qualidade em educação para essa etapa de ensino, apontando conhecimentos evidenciados por autores como Charlot (2021), Gadotti (2010), Dourado e Oliveira (2009) e Esquinsani e Dametto (2018).

Há, também no terceiro momento, uma retomada sobre o entendimento do que vem a ser a função social das instituições de ensino superior, a democratização do acesso, a mercantilização e o neoliberalismo, apontando algumas fragilidades responsáveis pelos processos de fragilização deste nível de ensino.

Esse momento tem como base autores como Masschelein (2014), Teixeira (1964), Gasparotto, Grossi e Vieira (2014), Soares (2000 apud Gasparotto, Grossi e Vieira, 2014), Laval (2019) e Dourado e Oliveira (2009).

Já no quarto momento é apresentada uma retrospectiva histórica sobre a evolução do Sistema de Avaliação, Regulação e Supervisão da Educação Superior no Brasil, na qual se evidenciam conceitos, conhecimentos e políticas voltadas para esse âmbito que foram sendo constituídas ao longo do tempo. Por fim, há um estudo sistemático sobre a atual forma/organização de avaliação que o Brasil possui: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861 (Brasil, 2004), de 14 de abril de 2004 e que vigora até a contemporaneidade.

Este momento aborda conceitos e conhecimentos relevantes à essa pesquisa e tem como principais as seguintes referências e focos de estudos e reflexões:

- O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU);
- As propostas da Comissão Nacional de Reforma do Ensino Superior (CNRES);
- Grupo Gestor da Reforma do Ensino Superior (GERES);
- O Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB);
- Os dispositivos da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995;
- O PROVÃO (Exame Nacional de Cursos);
- A proposta de livre iniciativa do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB);
- O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Já no quinto e último momento desta dissertação, é feita uma análise sobre a autorização e avaliação dos cursos de licenciatura em Pedagogia na modalidade a distância, suas normativas, instrumentos de avaliação, potencialidades, limitações, acertos e fragilidades.

Primeiramente, é apresentada a narrativa de formação do pesquisador – que será feita excepcionalmente em primeira pessoa-, para que, com base nela, seja possível avaliar se de fato a formação dos pedagogos na atualidade está ocorrendo de forma significativa como foi o meu processo formativo.

Na sequência, aborda-se a legislação que orienta o curso, no qual há um estudo sobre Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006 (Brasil, 2006b), que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura, bem como sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura).

Adentrando um pouco mais nas normativas que orientam o processo de avaliação institucional, a presente dissertação apresenta também uma reflexão sobre a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 (Brasil, 2017d), bem como sobre Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (Brasil, 2007).

Por fim, estão no palco das reflexões os Instrumentos de Avaliação Propostos pelo SINAES: Credenciamento Institucional e Autorização de Curso. Esse momento tem como fundamentação teórica autores como Gadotti (2010), Leite (1980), Weber (1999), entre outros.

2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: SUA EXPANSÃO AO LONGO DOS ANOS, LEGISLAÇÕES, NORMATIVAS E DOCUMENTOS RELEVANTES AO OBJETO DE ESTUDO

Considerando os dados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2023), em série histórica, é evidente a expansão do ensino superior nos últimos anos. Esse processo expansivo de acesso ao ensino superior parece ser peça-chave para o desenvolvimento do país. Contudo, não se pode negligenciar o fato de que é importante continuar avançando e direcionando o olhar para além do acesso à essa etapa de ensino, mas também sobre a promoção e ampliação da qualidade ofertada nestes espaços educacionais.

Todo esse processo foi sendo regulado e regulamentado por uma série de legislações e políticas públicas educacionais, as quais buscaram estabelecer sua estrutura, funcionamento, seus objetivos, seus direitos e deveres diante da sociedade. Nesse sentido, o presente capítulo discute alguns destes documentos que se referem ao ensino superior no Brasil, bem como o seu processo de expansão ao longo dos anos até a contemporaneidade.

2.1 Ensino superior no Brasil: um olhar às legislações, normativas e documentos relevantes ao objeto de estudo

Como ponto de partida, cita-se a atual Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que é a base do Sistema Educacional Brasileiro². Ela firma, em seu Art. 205, que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, on-line).

Já em seu Art. 206, de modo amplo e abrangente a todos os níveis de ensino, a Constituição Federal (Brasil, 1988, on-line) estabelece que o ensino será ministrado com base nos princípios de:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em

² Cabe destacar que o Brasil não possui um “sistema” consolidado. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019, que Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal.

estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Já no que se refere ao ensino superior, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 207, assegura a autonomia universitária, garantindo às universidades a liberdade para definir seus próprios programas administrativos e acadêmicos, obedecendo sempre ao princípio de indissociabilidade entre as três esferas: ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

Ainda, em alinhamento com seu Art. 209, “o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (Brasil, 1988, on-line).

Partindo dos princípios apresentados por ela, por meio da Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), é criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, sendo o principal marco regulatório de toda educação nacional, que estabelece diretrizes gerais para a educação no país. Assim, como registrado em seu Art. 1,

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (Brasil, 1996, on-line).

Ainda, a LDB (Brasil, 1996, on-line) define, em seu Art. 2, que a “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

No que se refere à composição da educação escolar brasileira, a LDB, por meio do seu Art. 21, afirma que a educação escolar brasileira é composta por dois níveis: I – Educação Básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e, II – educação superior (Brasil, 1996, on-line).

Fazendo aqui um recorte específico para a educação superior, a LDB (Brasil, 1996) estabelece, em seu Art. 43, uma série de finalidades para esse nível de ensino, sendo elas:

I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento,

aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição. VIII – atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (Brasil, 1996, on-line).

Postos estes objetivos e finalidades, a educação superior no Brasil passa a abranger diversos cursos e programas ministrados em instituições de ensino superior, sejam elas públicas ou privadas. De acordo com seu Art. 44, (Brasil, 1996, on-line), esses cursos e programas são:

I – cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; III – de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino; IV – de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Cabe ressaltar também que, no que se refere aos processos de avaliação, supervisão e regulação destes cursos ofertados, encontra-se um marco importante no Art. 46 (Brasil, 1996, on-line), o qual afirma que:

A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação. § 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em desc credenciamento. § 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Buscando proporcionar autonomia às Instituições de ensino superior, são asseguradas às universidades, por meio do Art. 53 da LDB (Brasil, 1996, on-line), 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; III – estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; IV – fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; V – elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; VI – conferir graus, diplomas e outros títulos; VII – firmar contratos, acordos e convênios; VIII – aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais; IX – administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; X – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Diante todo o exposto, cabe destacar que a LDB (Brasil, 1996) reforça, em seu contexto, três principais aspectos quando se refere ao ensino superior: a autonomia universitária, a diversidade de instituições e a avaliação de qualidade.

O primeiro deles reforça a autonomia das universidades para gerir suas atividades acadêmicas, administrativas e financeiras. O segundo, por sua vez, reconhece a existência de diferentes tipos de instituições de ensino superior, incluindo universidades, centros universitários e faculdades, sejam elas públicas ou privadas. Por fim, o terceiro deles institui e deflagra a necessidade de avaliação periódica das instituições de ensino e de seus cursos, visando garantir a qualidade do ensino superior no Brasil.

Um ponto importante e que merece destaque no que se refere a LDB (Brasil, 1996, on-line), é o Art. 62, que determina que:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

Já em seu § 3º, encontra-se a questão de que “a formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância” (Brasil, 1996, on-line). Deflagra-se, assim, um ponto importante na legislação e que será retomado em outras seções deste trabalho: a orientação de

que a formação dos profissionais do magistério, preferencialmente, deve-se efetivar na modalidade presencial.

Já no final da década de 90 do século XX, em Paris, na França, foi realizada, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, a Conferência Mundial Sobre Educação Superior, conferência essa que originou a Declaração Mundial Sobre a Educação do Ensino Superior do Século XXI: Visão e Ação (UNESCO, 1998).

Sendo assim, a UNESCO reconheceu em seu meio a forte demanda por educação superior e a diversificação e ampliação do sistema, apontando ainda maior importância sobre a relevância desse nível de ensino para o pleno desenvolvimento econômico e sociocultural. Aponta-se também que, por meio do ensino superior, torna-se possível construir um futuro com sujeitos devidamente preparados com novas habilidades e competências, para que, em seu contexto de inserção, possam agir positivamente, pois, em razão do que foi registrado pela UNESCO (2008, p. 07):

O ensino superior é uma força motriz para o desenvolvimento cultural, social e econômico das nações e das pessoas, como fator endógeno de aumento de capacidades e promotor dos direitos humanos, de solidariedade intelectual internacional, de desenvolvimento sustentável, de democracia, de paz e de justiça. As instituições de ensino superior, como centros de pesquisa, ensino e debate intelectual, desempenham um papel crucial na produção e partilha de conhecimentos, assim como na preparação dos estudantes para uma ampla gama de profissões e responsabilidades na sociedade. No contexto da rápida evolução tecnológica, as instituições de ensino superior devem dotar os alunos com as capacidades, habilidades e oportunidades que lhes permitam adaptarem-se continuamente às exigências das sociedades do conhecimento.

Ainda, cabe ressaltar que o documento apontou desafios e dificuldades que permeiam o desenvolvimento e avanço deste nível de ensino como um todo, os quais se relacionam principalmente com o seu financiamento, igualdade de condições de ingresso, desenvolvimento e manutenção da qualidade de ensino, entre outros.

Outro documento que merece destaque, quando se trata sobre a educação, é o Plano Nacional de Educação – PNE. Por meio da Lei nº 13.005 (Brasil, 2014), de 25 de junho de 2014, foi aprovado e instituído o PNE com vigência para os próximos dez anos (2014-2024), plano esse que se encontraria em seu último ano de vigência. Porém, cabe destacar aqui, que foi aprovada a Lei nº 14.934 (Brasil, 2024b), que prorroga até 31 de dezembro de 2025 a sua vigência.

No que se refere ao ensino superior, o PNE (Brasil, 2014, on-line), em alinhamento com sua Meta 12, “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos” assegurando a qualidade da oferta e expansão, para 40% das novas matrículas no segmento público, por meio das seguintes estratégias:

12.1) Otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

12.2) Ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional (Brasil, 2014, on-line).

Essas duas estratégias tratam especificamente sobre a ampliação da estrutura e otimização da estrutura já existente das instituições de ensino superior mediante ações planejadas e coordenadas, visando com isso a ampliação das vagas oferecidas neste nível de Ensino. Nota-se, também, que houve como apontamento em estratégia proposta pelo PNE (Brasil, 2014) uma forte menção à ampliação da Rede Federal de Educação Superior.

12.3) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior (Brasil, 2014, on-line).

Ainda, como pode-se ver acima, houve também uma preocupação para além da ampliação oferta do ensino superior, pois percebe-se nessa estratégia o objetivo de elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial na esfera pública, destacando-se que a presente estratégia não trouxe em seu contexto a modalidade EaD dos cursos de graduação.

Dando continuidade na análise das estratégias, na estratégia 12.4 percebe-se uma preocupação em garantir a oferta da educação superior pública e gratuita, prioritariamente, para a formação de professores para a atuação na Educação Básica:

12.4) Fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas (Brasil, 2014, on-line).

Observa-se que a estratégia acima apontou duas grandes áreas do conhecimento para ter seu principal foco, com o objetivo de diminuir o déficit de profissionais destas áreas: ciências e matemática.

Diante disso, cabe destacar a Lei nº 11.892 (Brasil, 2008), de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que, por sua vez, deveriam dedicar 20% das suas vagas para cursos de licenciatura.

Avançando nas reflexões, apontam-se mais duas estratégias abordadas pelo PNE:

12.5) Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) Expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador (Brasil, 2014, on-line).

Como registrado nas estratégias 12.5 e 12.6, para além da oferta, torna-se necessário ampliar as políticas de inclusão, de assistência estudantil e de financiamento dos cursos, facilitando, assim, o acesso de futuros alunos a esse nível de ensino, democratizando o acesso e considerando todas as realidades existente no país: poder aquisitivo, classes sociais, raças, entre outros.

12.7) Assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social;

12.8) Ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior; (Brasil, 2014, on-line).

As duas estratégias acima dirigem-se para algumas questões pedagógicas deste processo, assegurando no mínimo 10% do total da carga horária dos cursos de graduação em atividades de extensão, bem como ressaltam a importância da ampliação das ofertas de estágios como parte da formação do acadêmico matriculado no ensino superior, visando tornar a sua formação mais abrangente, integral e satisfatória.

Ainda, destacam-se mais cinco estratégias específicas que buscam: ampliar a participação de grupos historicamente desfavorecidos; garantir acessibilidade aos cidadãos; fomento estudos e pesquisas considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do país; incentivar a mobilidade estudantil e expandir o atendimento específico às populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas:

- 12.9) Ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;
- 12.10) Assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;
- 12.11) Fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do País;
- 12.12) Consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;
- 12.13) Expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações (Brasil, 2014, on-line).

Ainda, considerando o PNE (Brasil, 2014), a normativa traz em seu meio mais quatro estratégias que buscam especificamente: mapear a demanda e fomentar a formação superior; institucionalizar programa de composição do acervo digital; consolidar processos seletivos nacionais e o fomento do estímulo da criação de diversos programas:

- 12.14) Mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;
- 12.15) Institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;
- 12.16) Consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;
- 12.17) Estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública (Brasil, 2014, on-line).

Nas estratégias 12.8 e 12.9 do PNE encontra-se um olhar voltado à expansão e reestruturação das instituições de ensino superior estaduais e municipais, cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal. Além disso, apresenta-se novamente uma preocupação sobre os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, conforme segue:

- 12.18) Estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e

financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;

12.19) Reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de 2 (dois) anos, os procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino (Brasil, 2014, on-line).

Por fim, apresentam-se as duas últimas estratégias do atual Plano Nacional de Educação, quais sejam:

12.20) Ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

12.21) Fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICTs nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação (Brasil, 2014, on-line).

Para além das estratégias apresentadas para a ampliação do acesso ao ensino superior, o PNE vigente, por meio de sua Meta 13, busca “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (Brasil, 2014, on-line).

Dentre as estratégias apresentadas (Brasil, 2014), a primeira estratégia, fundamental para todo o processo, é a estratégia que busca “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão” (Brasil, 2014, on-line), pois não há como pensar em melhorias e ampliação da qualidade no ensino superior sem pensar em seus mecanismos de regulação, supervisão e avaliação.

As seguintes estratégias, por sua vez, direcionam-se ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e também ao processo de autoavaliação das instituições de ensino superior:

13.2) ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE, de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;

13.3) induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como

a aplicação de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente (Brasil, 2014, on-line).

Ambos os processos citados são de extrema importância para o processo contínuo de aperfeiçoamento das instituições de ensino superior brasileiras, posto que, por mais que possam haver lacunas nesses dois processos, eles conseguem se aproximar da realidade dos acadêmicos e das Instituições em si.

Destaca-se, também, entre as estratégias apresentadas, a estratégia 13.4 que busca:

Promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos (as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência (Brasil, 2014, on-line).

Aqui tem-se um olhar muito importante do PNE (Brasil, 2014) sobre o curso de Pedagogia e demais licenciaturas, que, como registrado na estratégia citada, deveriam ser avaliados por um instrumento próprio, combinando a formação geral e específica, com a prática didática em si, além da formação para a diversidade e para as necessidades das pessoas com deficiência.

Percebe-se, portanto, que, no PNE (Brasil, 2014), por meio das suas metas 12 e 13, há a presença de estratégias que se referem especificamente à oferta e à qualidade do ensino superior em todo território nacional. Contudo, não se deve deixar de considerar que a presença destas metas neste documento não necessariamente as materializa de fato, posto que, como será abordado em outras seções, há várias fragilidades neste nível de ensino.

Por fim, buscando elencar os principais documentos, normativas e legislações da educação superior no Brasil, torna-se imprescindível destacar a criação, por meio da Lei nº 10.861/2004 (Brasil, 2004), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que busca atuar na Avaliação, Supervisão e Regulação desta etapa de ensino em nível nacional, documento que será analisado de forma mais detalhada nas próximas seções.

Neste recorte realizado a partir da elaboração da atual Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) até a contemporaneidade, percebe-se que vários avanços foram obtidos em diversas esferas que abrangem o ensino superior como um todo: criação e elaboração de legislações, estudos e pesquisas na área, ampliação para a democratização de acesso, entre outros.

Objetivando aprofundar ainda mais o olhar e entendimento sobre o ensino superior, para que se torne possível uma discussão sobre a sua qualidade, passa-se, a seguir, a analisar os principais dados oriundos de pesquisas e que mostram os números que o ensino superior foi obtendo ao longo dos anos.

2.2 O ensino superior em números: um olhar ao seu processo de expansão

Como se observou, tomando como ponto de partida a vigente Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), várias foram as iniciativas tomadas com o objetivo de fomentar e ampliar o acesso ao ensino superior no Brasil, processo esse que foi palco de muitos acertos e também de fragilidades.

Durante seu processo de expansão, pode-se destacar o papel que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP teve e ainda tem nesse percurso.

Criado por meio da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937³ e transformado em Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação - MEC, nos termos da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997⁴, alterada pela Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001⁵, tendo as finalidades apresentadas pela Portaria nº 986, de 21 de dezembro de 2017⁶, conforme segue:

I subsidiar o poder público no monitoramento e na avaliação do Sistema Nacional de Educação; II subsidiar o planejamento de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade para todos e para cada um; III propor e definir parâmetros, critérios e mecanismos de realização para as avaliações dos sistemas de educação em todos os níveis e modalidades, bem como para os processos de certificação de competências, em articulação com os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; IV planejar, desenvolver, implementar e organizar, na área educacional, sistemas de avaliação, estatísticas, testes de desempenho, pesquisas quantitativas e qualitativas ou qualquer outra metodologia necessária à produção e à disseminação de informações sobre os sistemas educacionais; V realizar o Censo Escolar da Educação Básica e o Censo da Educação Superior; VI planejar, gerir,

³ Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública.

Disponível

em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁴ Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19448.htm>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁵ Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001. Dá nova denominação ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10269.htm#:~:text=LEI%20No%2010.269%2C%20DE%2029%20DE%20AGOSTO%20DE%202001.&text=D%C3%A1%20nova%20denomina%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Instituto,Art.>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁶ Portaria nº 986, de 21 de dezembro de 2017. Aprova Regimento Interno do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Disponível em:

<https://download.inep.gov.br/composicao/conselho_consultivo/Portaria_n_%20986.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

monitorar e coordenar as atividades necessárias à operação logística das avaliações realizadas pela Autarquia; VII subsidiar a formulação, a implementação, o acompanhamento e a avaliação de políticas e programas na área da educação, mediante a elaboração de diagnósticos, pesquisas e estudos decorrentes das estatísticas e das avaliações da educação em todos os seus níveis e modalidades; VIII promover a disseminação das estatísticas, dos indicadores e dos resultados das avaliações, dos estudos, da documentação e dos demais produtos de seus sistemas de informação; IX apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios no desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, em articulação com o sistema nacional de avaliação e seus respectivos sistemas de educação; X estabelecer cooperação e assistência junto a órgãos ou entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, destinadas à promoção e ao desenvolvimento das atividades do INEP; XI desenvolver, em parceria com países, instituições e organismos internacionais, projetos de avaliação, estudos e estatísticas educacionais comparadas, nos níveis de educação básica e superior; XII exercer outras atribuições previstas em lei.

Para compreender a evolução do ensino superior em números, volta-se o olhar ao Censo da Educação Superior no Brasil, a V finalidade do INEP. Os dados do Censo, por sua vez, são coletados anualmente tendo como base diretrizes gerais previstas em lei.

Cabe destacar também que a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 21, inciso XV, estabelece entre as competências da União: “organizar e manter serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional” (Brasil, 1988, on-line), servindo esses dados de base para processos de reflexão, estudos, reformulações, entre outros.

Além disso, em referência específica à educação, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a LDB (Brasil, 1996, on-line), preconiza, em seu Art. 9º, inciso V, que é de incumbência da União, “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”.

Isso posto, o Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo INEP, é o instrumento de pesquisa mais completo do Brasil sobre as instituições de educação superior que ofertam cursos de graduação e sequenciais de formação específica, bem como sobre seus alunos e docentes, sejam eles de instituições públicas ou privadas. Nele constam informações importantes, que mostram como a educação superior no Brasil vem moldando-se ao longo dos anos.

Para iniciar e como alicerce dessa análise, cabe ressaltar que os dados apresentados nesta seção referem-se a um recorte temporal específico, que contempla os anos de 2013 a 2023, posto que os últimos dados divulgados pelo Censo da Educação Superior de 2023 apresentam esse específico recorte temporal. Com isso, essa dissertação segue o mesmo recorte temporal que foi apresentado pelos relatórios do Censo referentes ao ano de 2023, divulgados pelo INEP.

Primeiramente para adensar mais as reflexões, observa-se o número de matrículas de graduação por modalidade de ensino e, posteriormente, o número de instituições de educação

superior existentes atualmente no Brasil (independente da modalidade de ensino ofertada – seja ela presencial ou a distância), tomando como ponto de partida os dados divulgados pelo Censo da Educação Superior do ano de 2023 (Brasil, 2023), conforme quadro a seguir:

Quadro 1: Número de matrículas de graduação, por modalidade de ensino segundo categoria administrativa e a organização acadêmica - Brasil – 2023

Categoria Administrativa	Organização Acadêmica	Matrículas		
		Total	Presencial	A Distância
Total Geral	Total	9.976.782	5.063.501	4.913.281
	Universidade	5.296.486	2.627.124	2.669.362
	Centro Universitário	3.303.733	1.250.764	2.052.969
	Faculdade	1.136.112	967.494	168.618
	IF e Cefet	240.451	218.119	22.332
Pública	Total	2.069.130	1.868.152	200.978
	Universidade	1.700.191	1.528.878	171.313
	Centro Universitário	16.476	16.094	382
	Faculdade	112.012	105.061	6.951
	IF e Cefet	240.451	218.119	22.332
Privada	Total	7.907.652	3.195.349	4.712.303
	Universidade	3.596.295	1.098.246	2.498.049
	Centro Universitário	3.287.257	1.234.670	2.052.587
	Faculdade	1.024.100	862.433	161.667

Fonte: Organização Autoral, 2024 – Elaborado com base nos dados emitidos pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Brasil, 2023).

Ao analisar os números apresentados no Quadro 1, percebe-se que a educação superior na modalidade presencial está à frente da modalidade a distância no que concerne à quantidade de matrículas no ano analisado. Contudo, o que chama atenção é que essa diferença entre ambos é muito pequena, posto que ela totaliza somente 150.220 matrículas a mais na modalidade presencial do que na modalidade a distância.

Outro fator importante que merece destaque ao observar o Quadro 1, refere-se ao número de matrículas em instituições de ensino superior públicas e privadas. Percebe-se que o setor privado concentra o maior número de matrículas em cursos de graduação, estando à frente com 5.838.522 matrículas a mais do que o setor público.

Ao observar especificamente os dados apresentados que se referem às matrículas no setor privado e público, quando comparadas as duas modalidades de ensino, percebe-se que o setor público conta com 1.667.174 matrículas na modalidade presencial a mais do que na modalidade a distância. O contexto configura-se de forma oposta no setor privado, visto que ele conta com 1.516.954 matrículas a mais na modalidade a distância do que na modalidade presencial.

Desenha-se, desse modo, um cenário importante e que merece destaque, no qual o setor privado lidera o número de matrículas na modalidade a distância e o setor público lidera o número de matrículas na modalidade presencial.

Adensando um pouco mais o olhar sobre a expansão do ensino superior, analisa-se, a seguir, o panorama geral do número de instituições de ensino superior ofertantes de cursos de graduação no país:

Quadro 2: Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Categoria Administrativa - Brasil – 2013-2023

Ano	Instituições								
	Total	Universidade		Centro Universitário		Faculdade		IF e Cefet	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2013	2.391	111	84	10	130	140	1.876	40	Não se aplica
2014	2.368	111	84	11	136	136	1.850	40	Não se aplica
2015	2.364	107	88	9	140	139	1.841	40	Não se aplica
2016	2.407	108	89	10	156	138	1.866	40	Não se aplica
2017	2.448	106	93	8	181	142	1.878	40	Não se aplica
2018	2.537	107	92	13	217	139	1.929	40	Não se aplica
2019	2.608	108	90	11	283	143	1.933	40	Não se aplica
2020	2.457	112	91	12	310	140	1.752	40	Não se aplica
2021	2.574	113	91	12	338	147	1.832	41	Não se aplica
2022	2.595	115	90	10	371	146	1.882	41	Não se aplica
2023	2.580	116	89	9	384	150	1.791	41	Não se aplica

Fonte: Organização Autorial, 2024 – Elaborado com base nos dados emitidos pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Brasil, 2023).

Como pode-se perceber no Quadro 2, a educação superior teve um significativo aumento de instituições em todo âmbito nacional, sendo que do ano de 2013 ao ano de 2023 houve um aumento de 189 novas instituições credenciadas e aptas a ofertar cursos de graduação (presenciais e a distância – seguindo seu credenciamento). Esses cursos de graduação, conseqüentemente, foram submetidos à avaliação também já no ato do credenciamento institucional ou na solicitação de autorização de novos cursos para instituições já credenciadas.

Outro fator importante a ser analisado refere-se ao número de instituições de ensino superior públicas e privadas. De acordo com os dados apresentados no Quadro 2, há, em 2023, um total de 2.580 instituições credenciadas. Destas, 2.264 pertencem ao setor privado e 316 pertencem ao setor público.

Observa-se, então, que a maior parte das instituições brasileiras pertencem ao setor privado, que contém 1.948 instituições a mais do que o setor público.

Se esses mesmos dados forem observados com base no ano de 2013, há um total de 2.391 instituições, sendo 301 pertencentes ao setor público e 2.090 pertencentes ao setor privado, evidenciando, assim, aumento de 15 instituições públicas e 174 instituições privadas.

Considerando esse crescimento expressivo no número de instituições de ensino superior credenciadas pelo MEC, volta-se o olhar a todos os cursos de graduação oferecidos pelas instituições de ensino superior nas modalidades presencial e a distância:

Quadro 3: Números de Curso de Graduação, por Modalidade de Ensino e Grau Acadêmico – Brasil – 2013-2023

Ano	Total Geral	Presencial				A distância			
		Total	B	L	T	Total	B	L	T
2013	32.049	30.791	17.665	7.328	5.798	1.258	240	592	426
2014	32.878	31.513	18.319	7.261	5.933	1.365	290	595	480
2015	33.501	32.028	18.938	7.004	6.086	1.473	316	625	532
2016	34.366	32.704	19.795	6.693	6.216	1.662	387	663	612
2017	35.380	33.272	20.578	6.501	6.193	2.108	525	771	812
2018	37.962	34.785	21.882	6.419	6.484	3.177	855	996	1.329
2019	40.427	35.898	23.083	6.391	6.424	4.529	1.319	1.234	1.976
2020	41.953	35.837	23.242	6.205	6.390	6.116	1.849	1.512	2.755
2021	43.085	35.465	23.388	6.018	6.059	7.620	2.396	1.709	3.515
2022	44.951	35.765	23.918	5.902	5.945	9.186	2.947	1.923	4.316
2023	45.959	35.405	23.925	5.741	5.739	10.554	3.446	2.145	4.963

Legenda:
B – Bacharelado
L – Licenciatura
T - Tecnológico

Fonte: Organização Autoral, 2024 – Elaborado com base nos dados emitidos pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Brasil, 2023).

Destaca-se, de forma marcante, a ampliação de cursos de graduação a distância no Brasil, pois, como verifica-se no Quadro 3, entre os anos de 2013 a 2023, houve um aumento de 9.296 novos cursos de graduação a distância.

Por outro lado, quando se fala em oferta de cursos presenciais, há um número proporcionalmente muito menor comparado ao número de cursos a distância, posto que, de 2013 a 2023, houve o aumento de 4.614 novos cursos presenciais, ficando com 4.682 cursos a menos do que o seu sucessor, a modalidade EaD. Além do mais, destaca-se também que nesse período foram autorizados cursos mais do que o dobro em comparativo ao ano de 2023.

Como consequência dessa mudança de cenário entre ofertas de cursos presenciais e a distância, voltando a análise especificamente aos cursos de Licenciaturas, percebe-se que houve uma diminuição de oferta dos mesmos na modalidade presencial e um aumento expressivo dessa oferta na modalidade a distância, visto que, de 2013 a 2023, houve a redução de 1.587 licenciaturas presenciais e a ampliação de 1.553 licenciaturas a distância.

Buscando compreender de forma mais aprofundada, sistematizada e detalhada esse processo de expansão, no Quadro 4 encontram-se os números de matrículas efetivadas no ano de 2023 em cursos de licenciaturas presenciais e a distância, segundo os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior do referido ano (Brasil, 2023):

Quadro 4: Números de Matrículas de Graduação em Licenciaturas por modalidade de ensino – Brasil - 2023

Ano	Grau Acadêmico	Presencial			A distância		
		Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
			Total	Total		Total	Total
2013	Licenciatura	922.981	501.922	421.059	451.139	97.796	353.397
2014	Licenciatura	925.942	504.347	421.595	540.693	100.276	440.417
2015	Licenciatura	906.930	491.035	415.895	565.000	87.962	477.038
2016	Licenciatura	880.167	497.233	382.934	640.327	81.881	558.446
2017	Licenciatura	845.972	491.694	354.278	743.468	110.145	633.323
2018	Licenciatura	811.788	498.689	313.099	816.888	113.738	703.150
2019	Licenciatura	788.150	502.515	285.635	899.217	105.738	793.479
2020	Licenciatura	676.452	454.056	222.406	987.229	104.469	882.760
2021	Licenciatura	554.251	476.794	166.619	1.004.915	110.580	894.335
2022	Licenciatura	527.997	466.716	131.337	1.071.858	105.213	966.645
2023	Licenciatura	566.944	451.634	115.310	1.144.039	110.773	1.033.266

Fonte: Organização Autoral, 2024 – Elaborado com base nos dados emitidos pelo Censo da Educação Superior de 2023(Brasil, 2023).

Analisando o Quadro 4, pode-se perceber uma grande mudança nos números de matrículas ao longo dos anos no que se refere às modalidades de ensino (presencial e a distância). Em 2013, observando os dados apresentados, os cursos presenciais em licenciatura possuíam 922.981 matrículas, estando com 471.842 matrículas a mais do que o seu sucessor, a modalidade EaD que possuía, no mesmo ano, 451.139 matrículas em cursos de licenciaturas.

Já em 2018, percebe-se uma grande mudança nesses números, sendo que a modalidade a distância passou a assumir o primeiro lugar dos cursos de licenciaturas mais procurados. Em 2023, conta com 1.144.039 matrículas e estando com 577.095 matrículas à frente da modalidade presencial, que, conforme exposto nos dados coletados do Censo da Educação Superior (Brasil, 2023), possuía 566.944 matrículas no mesmo ano.

Assim, nesse recorte temporal, percebe-se que a modalidade a distância apresentou um crescimento de 692.900 matrículas entre os anos de 2013 a 2023, e a modalidade presencial apresentou uma queda de 356.037 matrículas em licenciaturas nestes mesmos anos.

Tomando como ponto de partida o expressivo aumento no número de matrículas na modalidade a distância, cabe destacar também os dados de matrículas nesta modalidade de ensino considerando o setor privado e setor público, no qual o setor privado, em 2023, lidera

o número de matrículas, com 922.493 matrículas a mais do que o setor público nesta modalidade de ensino, o qual, por sua vez, conta com 110.773 matrículas.

Percebe-se, com os dados evidenciados, que a modalidade a distância teve um significativo aumento de ofertas de cursos de graduação quando comparado com a modalidade presencial, aumento esse que acontece também com o setor privado em relação ao setor público.

Isso posto, cabe adensar mais o estudo, observando o que se evidencia no Quadro 5 sobre quais cursos de licenciaturas tiveram mais alunos matriculados no ano de 2023:

Quadro 5: Números de Matrículas de Graduação em Licenciaturas, segundo os cursos de graduação com 15 maiores números de matrículas – Brasil - 2023

Posição	Curso/Cine Brasil	Matrículas
1°	Pedagogia	852.334
2°	Educação física formação de professor	118.326
3°	História formação de professor	95.659
4°	Matemática formação de professor	92.361
5°	Letras português formação de professor	87.534
6°	Biologia formação de professor	72.439
7°	Geografia formação de professor	50.016
8°	Letras português inglês formação de professor	40.981
9°	Química formação de professor	32.613
10°	Letras inglês formação de professor	30.766
11°	Artes visuais formação de professor	30.418
12°	Física formação de professor	26.720
13°	Filosofia formação de professor	21.860
14°	Música formação de professor	20.783
15°	Ciências sociais formação de professor	16.449

Fonte: Organização Autorial, 2024 – Elaborado com base nos dados emitidos pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Brasil, 2023).

O curso de graduação em Pedagogia ocupa o primeiro lugar no número de cursos procurados pelos acadêmicos, ficando com 734.008 matrículas à frente do curso de Educação Física formação de professor, que contou com 118.326 matrículas. Também é importante salientar que os cursos que ocupam o 2° ao 15° lugar, se somado o seu total de matrículas, geram um montante de 736.925 matrículas. Com isso, mesmo considerando a soma de todos eles, o curso de Pedagogia ainda está à frente com 115.409 matrículas, posto que o total de matrículas neste curso é de 852.334.

Diante desse expressivo dado, torna-se necessário compreender como ocorreu a evolução dessa procura pelo curso de Pedagogia no período de 2013 a 2023. Com base nisso, no Quadro 6, encontra-se um panorama geral de procura deste curso nos anos de 2013 a 2023,

no qual percebe-se que o curso em si assumiu o primeiro lugar quanto à procura/matrículas no ano de 2020 e permanece nessa colocação até o ano de 2023.

Quadro 6: Evolução das Matrículas no curso de Graduação de Licenciatura em Pedagogia (modalidade presencial e a distância) – Brasil – 2013-2023

Ano	Posição em relação aos dez maiores cursos com procura em números de matrículas	Matrículas	
		Curso/ Cine Brasil	Número
2013	3°	Pedagogia	614.835
2014	3°	Pedagogia	652.762
2015	3°	Pedagogia	655.813
2016	3°	Pedagogia	679.286
2017	2°	Pedagogia	714.345
2018	2°	Pedagogia	747.890
2019	2°	Pedagogia	815.959
2020	1°	Pedagogia	816.427
2021	1°	Pedagogia	789.254
2022	1°	Pedagogia	821.864
2023	1°	Pedagogia	852.476

Fonte: Organização Autoral, 2024 – Elaborado com base nos dados emitidos pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Brasil, 2023).

Perante todo esse cenário da evolução da oferta de cursos de graduação ensino superior evidenciado até aqui, volta-se, nas próximas seções, as discussões ao curso de licenciatura que ocupa o topo da procura em número de matrículas: o Curso de Graduação em Licenciatura em Pedagogia. Cabe ressaltar também que, seguindo o problema de pesquisa dessa dissertação, tratar-se-á especificamente sobre a legislação que normatiza a oferta deste curso a distância.

Para isso, primeiramente, é preciso compreender que não basta apenas haver a ampliação da oferta de vagas neste curso, mas, sim, é necessário que o curso consiga atingir um padrão de qualidade para que as instituições de ensino superior consigam atender às demandas de seus acadêmicos, do mercado de trabalho e da sociedade em geral, sem perder de vista seus objetivos e propósitos educacionais.

Assim, precisa-se questionar primeiramente o que vem a ser qualidade no ensino superior para, posteriormente, buscar o entendimento sobre a sua função social e a respeito de como estão ocorrendo os processos de avaliação deste curso e se tais processos conseguem contemplar tudo aquilo que se espera quando observadas as suas diretrizes e legislações.

Para isso, inicialmente, será aprofundado o olhar sobre o conceito de qualidade da educação superior, para, posteriormente, compreender qual é a sua função na sociedade, buscando encontrar subsídios importantes para a análise do problema de pesquisa dessa dissertação.

3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR: UM OLHAR AO SEU CONCEITO DE QUALIDADE, À SUA FUNÇÃO SOCIAL E À SUA DEMOCRATIZAÇÃO

São muitas as questões que invadem o cenário quando a atenção volta-se para o conceito e entendimento quando se refere ao que se entende por qualidade no ensino superior: ideias, opiniões e conhecimentos que, em alguns momentos, convergem e, em outros, divergem em vários pontos.

Diante disso, torna-se necessário, então, para prosseguir com a análise, dirigir o olhar sobre o tema em questão, tema esse que é rodeado de opiniões divergentes, convergentes, certezas e incertezas.

Cabe salientar que não se espera que o debate sobre esse tema esgote-se nessa dissertação. Busca-se, na presente pesquisa, contribuir com esse diálogo para que se possa um ponto de partida, mas não necessariamente um ponto de chegada.

3.1 Qualidade do ensino superior: um conceito ambíguo e multifacetado

Na busca de um ponto de partida para a reflexão desse conceito complexo, ambíguo e multifacetado, volta-se o olhar ao que Charlot (2021), Gadotti (2010), Dourado e Oliveira (2009) e Esquinsani e Dametto (2018) apontam como reflexão sobre esse tema.

Os discursos sobre qualidade em educação são recorrentes no contexto educacional. Também são recorrentes diversas interpretações e formas de compreender o assunto em si. Assim, em razão do que Esquinsani e Dametto (2018, p. 297) apontam,

O convergente desejo de uma educação de qualidade e as múltiplas concepções atreladas a tal objeto trazem à tona a amplitude e a fragilidade dessa noção e, também, a dificuldade de constatar de modo objetivo esse predicado atribuído a algumas experiências educacionais. Entretanto, alheio a essas limitações, nota-se um insistente uso de tal noção, transparecendo certa obviedade quanto ao que ela representa, concepção supostamente inequívoca que, na realidade, não existe.

Outrossim, essas discussões que se dão em torno do tema acabam sendo fragilizadas e, muitas vezes, não conseguem atingir seu objetivo, pois as fragilidades acerca da compreensão sobre o que vem a ser qualidade tornam esse processo enfraquecido.

As reflexões que cercam o tema sobre a qualidade na educação remetem ao que compreende-se, primeiramente, por educação. Considerando o exposto por Dourado e Oliveira (2009, p. 203),

para alguns ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas que se efetivam através de sistemáticos e assistemáticos.

Objetivando conceituar o que vem a ser educação, os autores afirmam que ela é por eles “entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 203).

Percebe-se, assim, a educação como uma grande responsável pela formação dos sujeitos que nela transitam, sendo ela capaz de constituir e transformar as relações que são estabelecidas entre eles nos diferentes espaços de inserção.

Quando se direciona o olhar para a escola, ela passa a ser compreendida “como espaço institucional de produção e de disseminação, de modo sistemático, do saber historicamente produzido pela humanidade” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 203).

Concebida a escola de tal forma e ampliando esse entendimento também para as instituições de ensino superior que atuam na formação de pedagogos na modalidade a distância, evidencia-se a necessidade da reflexão sobre como ocorrem os processos de aprendizagem e formação neste contexto e se estes conseguem, de fato, garantir um bom processo formativo a estes profissionais, considerando que:

A construção de uma escola de qualidade deve considerar a dimensão socioeconômica e cultural, uma vez que o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social (de conformidade com o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos-usuários da escola), de heterogeneidade e pluralidade sociocultural, de problemas sociais que repercutem na escola, tais como fracasso escolar, desvalorização social dos segmentos menos favorecidos, incluindo a autoestima dos alunos etc. (Dourado; Oliveira, 2009, p. 210).

Partindo de tais pressupostos e entendimentos, ao buscar definir o que vem a ser qualidade, ou qualidade na educação, na presente pesquisa, parte-se primeiramente da compreensão deste conceito pelo viés da dimensão social, ou seja, da qualidade social e não pelo viés mercadológico que será abordado nas próximas seções.

Entende-se por dimensão e qualidade social, de acordo com Esquinsani e Dametto (2018, p. 306):

Uma educação pensada em termos de “qualidade social” implica destituir a ação educacional de qualquer neutralidade política, bem como de seu reducionismo a um suposto desenvolvimento cognitivo que, certamente, compõe o processo, porém não

o resumo. Qualificar socialmente a educação implicaria, ainda, considerar não somente os “pontos de chegada” (os resultados intelectuais mensuráveis decorrentes de uma ação educacional), mas também os “pontos de partida” (as condições preexistentes do alunado, seu cultural background), assim como outros “pontos de chegada” que extrapolam a dimensão escolar: um olhar que vislumbre as inserções futuras do educando em sua vida cidadã e laboral.

Deflagra-se uma questão importante nesse processo, que não visa somente observar os pontos de chegada dos sujeitos, mas também os seus pontos de partida, pois “tal perspectiva de qualidade infere a possibilidade de uma transformação social coletiva no âmbito em que a prática educacional se inscreve” (Esquinsani; Dametto, 2018, p. 306), no qual “tal perspectiva de 'qualidade social' seria um esforço por instituir uma 'outra qualidade' que transponha os parâmetros hegemônicos” (Esquinsani; Dametto, 2018, p. 306).

Dando sequência a esse entendimento, surge uma grande dificuldade a ser superada quanto à qualidade social: considerando a diversidade presente nas instituições de ensino superior, torna-se impossível defender um único padrão de qualidade que se estenda a todos esses espaços formativos. Diante disso, Dourado e Oliveira (2009, p. 207) apontam que:

Nesse sentido, sem sinalizar a adoção ou não de padrão único de qualidade, entende-se que é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo e, também, à consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada.

Um aspecto importante que merece destaque quando se discute a melhoria do processo educativo e a ampliação da sua qualidade pelo viés social, é que o conceito de qualidade é por si só um conceito histórico, que se molda de diferentes formas no tempo e espaço em que se insere e, com isso, o alcance desse conceito vincula-se às demandas existentes e exigências sociais postas em um dado processo histórico (Dourado; Oliveira, 2009).

Isso posto, compreendê-lo de forma descontextualizada da sua realidade de inserção acaba sendo um grande equívoco. Em direção oposta ao equívoco, quando se toma como ponto de partida o momento vivido na contemporaneidade, tal entendimento 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, 2009, p. 204).

Antes mesmo de observar o entendimento desta realidade citada, que ora trata a educação como direito social e ora como mercadoria, aspecto esse que será abordado nas

próximas seções, torna-se pertinente direcionar o olhar ao que Charlot (2021) traduz em seus escritos sobre o tema em questão.

Segundo ele, “se fosse necessário indicar uma data para o início da preocupação com a qualidade da educação, poderia ser o dia 4 de outubro de 1957, data do lançamento para o espaço do primeiro satélite pelas mãos do homem, o Sputnik” (Charlot, 2021, p. 23).

Esse evento causou uma enorme preocupação em todo o mundo, pois se tratava de um possível grande avanço tecnológico que poderia trazer grandes consequências militares. Assim, segundo o autor,

A reação foi capitaneada por uma organização criada em 1948 e que adotou em 1961 o seu nome atual de Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Já em 1958, ela cria um Gabinete de Pessoal Científico e Técnico, cuja função é tornar mais eficaz o ensino das Ciências e da Matemática. No mês de novembro de 1959, ela organiza em Royaumont, na França, um Seminário de dez dias, animado por Marshall H. Stone, da Universidade de Chicago, seminário que é considerado como o ato fundador da Reforma da Matemática Moderna. Uma mobilização geral se produz e leva, em 1989, a um documento chamado Curriculum and Evaluation Standards for School Mathematics (Currículo e Padrões de Avaliação para Matemática Escolar) (Charlot, 2021, p. 3).

Prosseguindo com o que aponta Charlot (2021) em seus estudos, o documento na época teve origem pela questão do ensino da matemática, porém, seu principal objetivo era o ensino das ciências e a competência tecnológica. Na sequência, o pesquisador pondera que:

Em 1983, nos EUA, a Comissão Nacional sobre a Excelência em Educação pública um documento que se tornou famoso: *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform* (Uma nação em risco: a necessidade de reformar a educação). No mesmo ano, uma Comissão do National Science Board produz um relatório intitulado *Educating Americans for the 21st Century: A Plan of Action for Improving Mathematics, Science and Technology Education for All American Elementary and Secondary Students So That Their Achievement Is the Best in the World by 1995* (Educar os Americanos para o século XXI: um plano de ação para melhorar a educação matemática, científica e tecnológica de todos os alunos americanos do ensino primário e secundário para que seu sucesso seja o melhor do mundo até 1995) (Charlot, 2021, p. 4).

Considerando o exposto por ele (Charlot, 2021), ao analisar o texto do relatório, nota-se uma grande questão fundamental, que é a da dominação econômica mundial pelos Estados Unidos. Porém, ainda não se evidencia de forma clara o conceito e entendimento sobre qualidade da educação, mas trata-se de algo próximo: “melhorar a educação”, “excelência na educação” (Charlot, 2021).

Cabe destacar que, para buscar a compreensão sobre o surgimento deste debate que traz em seu contexto a qualidade da educação em si, torna-se “útil conhecer suas raízes na

reforma do ensino da Matemática e Ciências, mas convém também entender que se trata de uma parte específica de uma política mais ampla desenvolvida a partir da década de 80” (Charlot, 2021, p. 6).

Compreendendo, então, brevemente, sobre as raízes dessas discussões, passa-se especificamente a buscar uma tentativa de compreender o que seria a qualidade em educação, a respeito do que Charlot (2021, p. 10) apresenta que:

“Qualidade da educação” é uma expressão que pode remeter a assuntos muito diferentes, mesmo que sejam correlacionados. Pode interrogar a pertinência das políticas educacionais. Pode questionar a organização e o funcionamento dos estabelecimentos escolares. Pode levantar a questão do comportamento, dos valores e da formação dos pais e dos docentes. Pode apontar para o assunto que, afinal, é o mais importante e que, aliás, é, pelo menos parcialmente, o efeito dos pontos anteriormente evocados: quais são os valores da juventude e o que eles aprenderam na família e na escola? Pode também tentar abarcar o conjunto dessas questões. Sendo assim, um discurso sobre a “qualidade da educação” só começa a ter pertinência e até legitimidade quando ele explicita do que fala e quais são os seus critérios de avaliação da qualidade.

Tem-se, portanto, um aspecto que merece destaque: de acordo com o autor, os discursos sobre qualidade na educação somente ganham legitimidade e materializam-se de forma significativa no contexto se seus critérios de avaliação são claros, em oposto disso, não há como refletir sobre a qualidade na educação.

Fica claro que esse conceito foi palco de muitas discussões ao longo dos anos e que ainda é um conceito ambíguo e multifacetado. Buscando aprofundar um pouco mais o olhar sobre o tema, Gadotti (2010, p. 7) afirma que “até agora entre nós, só tivemos de fato, uma educação de qualidade para poucos”.

Trata-se aqui de encontrar um novo paradigma, uma nova forma de pensar e compreender esse conceito que foi amplamente difundido de forma ambígua e, muitas vezes, confusa. Para Gadotti (2010, p. 7),

Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação, a qualidade está ligada diretamente ao bem-viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela.

Há, então, um conjunto de fatores importantes e decisivos nesse processo de busca por uma “nova qualidade” na educação, sendo que esse objetivo não pode ser alcançado se a qualidade do professor, do aluno e da comunidade está fragilizada.

Evidenciam-se, com este contexto, questões fundamentais que buscam oferecer subsídios para uma reflexão acerca da formação dos professores diante de todo esse cenário posto, e, dentre elas, pode-se destacar a seguinte questão, a qual será discutida em outras seções: como estão ocorrendo os processos de formação dos professores, em especial, dos pedagogos matriculados em cursos de graduação na modalidade EaD?

Evidentemente, não é fácil resolver essa questão sobre qualidade na educação, pois, como se viu, há um conjunto de fatores que a influenciam. Para o Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação (Brasil, 2009), encontra-se no Eixo II essa preocupação, que vem atrelada aos temas da gestão democrática e da avaliação.

O documento apresenta um conjunto de fatores que influenciam diretamente essa qualidade na educação, por exemplo, as desigualdades sociais e a garantia do direito à educação. Assim, “é fundamental, portanto, não perder de vista que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas e exigências sociais de um dado processo” (Brasil, 2009, p. 22).

Outro ponto que merece destaque é de que a qualidade em educação não pode ofuscar o da democratização do ensino, posto que a democracia é um componente crucial para que se obtenha a qualidade, pois “qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio” (Gentili, 1995, p. 177). Assim, essa qualidade deve ser estendida a todos, sem distinções, para que de fato possa ser compreendida como qualidade e não como um privilégio.

Tendo como ponto de partida tais entendimentos sobre o tema da qualidade em educação, retoma-se a questão já citada: como ocorrem os processos de formação dos professores, em especial, dos pedagogos na modalidade EaD?

Partindo do pressuposto de que o professor é um profissional da aprendizagem, do sentido, um organizador da aprendizagem e não uma máquina de reprodução e que sua qualificação é estratégica quando se busca a qualidade sobre a qual se discorre, esse questionamento traz consigo grandes inquietações.

Como citado anteriormente, considerando toda a diversidade encontrada em no território brasileiro, não há como estabelecer um “padrão único de qualidade”, sendo, então, mais fácil trabalhar com parâmetros e não padrões pré-estabelecidos e estanques (Gadotti, 2010). Gadotti (2010) afirma ainda que:

A educação é de boa qualidade quando forma pessoas para pensar e agir com autonomia. E isso deve começar na primeira educação, na creche, na pré-escola, na educação infantil e deve continuar ao longo da vida. Isso depende fundamentalmente do professor. Ele é a referência estratégica dessa qualidade. Por isso, os cursos mais

importantes da universidade deveriam ser Pedagogia e Licenciaturas, como sustentava o educador antropólogo Darcy Ribeiro (1922-1997). Na prática, contudo, eles costumam ser os mais fracos. E como o aluno vai para a escola impregnado pelas novas mídias, o professor precisa ter um exímio domínio das novas tecnologias da informação e da comunicação. O desafio é a preparação dos docentes (Gadotti, 2010, p. 19).

Deflagra-se, dessa forma, uma grande preocupação e crítica realizada e que permanece ainda até o corrente ano: de que os cursos de Pedagogia e Licenciaturas deveriam ser os mais importantes nas instituições de ensino superior. Contudo, o que se observa é que muitos deles, infelizmente, costumam ser os mais fracos e fragilizados, sendo a preparação dos próprios docentes, então, um dos maiores desafios para essa educação de melhor qualidade.

Surge, assim, um ponto importante de preocupação que não pode cair no esquecimento no que se refere especificamente ao curso de Pedagogia, questão essa que será retomada nas próximas seções: de que maneira estão materializando-se os processos de formação dos pedagogos na contemporaneidade?

Gadotti (2010) afirma que uma escola, uma universidade, precisam pouco para ser de qualidade, mas, em ambas, não podem faltar ideias. Ambas precisam basicamente de três condições: professores bem formados, condições de trabalho e um projeto.

Desta forma, adentrando um pouco mais nessas três condições apresentadas e que são fundamentais para que, de fato, possa-se ter qualidade na educação, em alinhamento com Gadotti (2010), observa-se, no Quadro 7, o que ele compreende quando se refere aos professores e também à escola ou universidades:

Quadro 7: Compreensões apresentadas por Gadotti (2010) sobre a figura do professor e das escolas ou universidades

Sujeito	Descrição:
O Professor	Para se formar bem, o professor precisa ter paixão de ensinar, ter compromisso, sentir-se feliz aprendendo sempre; precisa ter domínio técnico-pedagógico, saber contar histórias, isto é, construir narrativas sedutoras, gerenciar a sala de aula, significar a aprendizagem, mediar conflitos, saber pesquisar. Precisa ainda ser ético, dar exemplo. A ética faz parte da mesma natureza do agir pedagógico. Não é competente o professor que não é ético. Ser humilde, ouvir os alunos, trabalhar em equipe, ser solidário. A qualidade do ensino depende muito da qualidade do professor.
Escola ou Universidades	Elas devem oferecer as condições materiais, físicas, pedagógicas e humanas para criar um ambiente propício à aprendizagem. No ambiente oferecido a alunos e professores atualmente, em muitas escolas, é possível questionar como eles podem aprender alguma coisa. Os professores são competentes; faltam-lhes as condições de ensinar. A escola deve oferecer formação continuada para sua equipe, principalmente, para refletir sobre a sua prática. É preciso ter um projeto eco-político-pedagógico.

Fonte: Organização Autoral, 2024 – Elaborado com base nos conhecimentos apontados por Gadotti (2010)

Cabem, então, duas preocupações pontuais quando a questão é a qualidade na educação: a primeira delas, que se volta à formação dos professores, posto que, como se viu, a qualidade do ensino depende de forma expressiva da qualidade do professor; e a segunda que

trata especificamente sobre as responsabilidades das escolas e das universidades neste processo formativo.

Ademais, não se pode esquecer de que há ameaças que colocam em risco a qualidade na educação. Considerando o que Gadotti (2010) apresenta, a primeira delas refere-se ao instrucionismo, ou seja, a aula reprodutiva. Segundo ele, “no instrucionismo o docente não pensa: reproduz o que está escrito no livro texto, no manual; não escolhe; não tem autonomia. Por isso, ele precisa de outra formação, não instrucionista” (Gadotti, 2010, p. 25).

É necessário que o docente conquiste, desde cedo, sua autonomia intelectual, para que, assim, possa pensar a sua ação docente sobre os sujeitos, passando a assumir a postura de um grande interlocutor e provocador de novos conhecimentos e aprendizagens, pois conhecer não é simplesmente reproduzir informações. Gadotti (2010, p. 25) afirma que:

Conhecimento é informação com sentido. Qualidade em educação refere-se à construção de sentidos. Porque o conhecimento serve para nos conhecer melhor, conhecer nossas circunstâncias, para tomar decisões na vida, para adquirir as habilidades e competências do mundo do trabalho, para tomar parte da vida social, para compreender o passado, o futuro, para se comunicar, para continuar aprendendo... e não apenas para fazer vestibular.

Deflagra-se, dessa forma, que a qualidade em si não pode ser medida somente pela reprodução de conteúdo ou pela quantidade de conteúdo reproduzido, mas, sim, pela própria criação de conhecimentos oriundos das informações com sentido, que se constituem por meio de boas práticas e vivências.

Cabe citar aqui o papel que as relações possuem nestes processos formativos que buscam uma melhor qualidade, pois:

As relações entre alunos por turma, alunos por docente e alunos por funcionário são aspectos importantes das condições da oferta de ensino de qualidade, uma vez que menores médias podem ser consideradas componentes relevantes para uma melhor qualidade do ensino oferecido (Dourado; Oliveira, 2009, p. 211).

Outra ameaça, que Gadotti (2010) evidencia em suas produções, refere-se à desprofissionalização do professor, pois, segundo ele, há instituições de ensino superior que terceirizam, dentro de uma lógica mercantil, a tarefa de educar. Nesse cenário reside um grande perigo à integridade desse processo formativo, pois

o professor não pode disponibilizar apenas o tempo de aula. Ele precisa ter tempo para se dedicar ao aluno, conviver com ele, acompanhá-lo e avaliá-lo permanentemente. Isso está sendo cada vez mais difícil em função dos critérios de rentabilidade introduzidos no processo educativo (Gadotti, 2010, p. 26).

Assim, ampliando a análise, Gadotti (2010) evidencia também a mercantilização como uma ameaça à qualidade da educação, pois ela supõe que a educação é uma mercadoria e não uma ferramenta de justiça e transformação social. Estas reflexões serão abordadas de forma mais densa nas próximas seções.

Quando se faz referência especificamente à qualidade na educação a distância, há alguns pontos pertinentes, específicos e complexos que merecem destaque. O primeiro deles, de acordo com Gadotti (2010), refere-se à interatividade entre aluno-professor (tutor), interatividade essa que, nesta modalidade de ensino, grande parte das vezes, dá-se por meio das tecnologias. Ainda segundo o autor,

Estudar a distância requer um novo tipo de estudante e um novo tipo de professor. O estudante tem que saber o que quer e estar motivado para o curso escolhido. O aprendiz é movido pelo prazer da descoberta e pela liberdade de direcionar o seu aprendizado, sem estar vinculado a um determinado espaço físico ou preso a horários, estudando o que lhe for conveniente em âmbito profissional e pessoal, quando e onde deseja. Como o professor tutor apenas orienta o estudante, este tem que participar ativamente na sua própria formação. O estudante tradicional não vai adaptar-se facilmente a essa nova modalidade de ensino. Os estudantes tradicionais necessitam sempre de alguém que os incentive e os acompanhe. Por isso, os promotores da educação a distância precisam investir ainda muito em novas metodologias de ensino-aprendizagem apropriadas a essa modalidade (Gadotti, 2010, p. 22).

Evidencia-se, desse modo, uma preocupação no que se refere ao perfil/tipo de estudante e de professor presentes atualmente na modalidade de ensino a distância, o qual exige que se tenha um novo perfil de aluno, bem como, de professor, para que assim se possa alcançar um processo formativo significativo e de qualidade.

Gadotti (2010) afirma que, nesse contexto, deve-se dar merecida atenção à importância do chamado tutor, ao qual ele mesmo prefere continuar chamando de professor, posto que:

Sua função na Educação a Distância (EaD) precisa ser repensada. Como o estudante não nasce com a autonomia e a motivação exigida na educação a distância, esse professor deve estar particularmente atento à formação do seu aluno. Tanto alunos quanto professores da educação a distância devem ser formados, reconhecidos e avaliados como tais pelos critérios dessa modalidade de ensino e não pelos critérios da educação presencial. O rigor deve ser o mesmo, mas devem-se respeitar as especificidades de cada modalidade (Gadotti, 2010, p. 22).

Deflagra-se, então, uma preocupação pertinente e que pode causar uma fragilidade do ensino superior, já que os professores passam pelo seu processo de formação somente baseado na educação presencial e, ao serem levados a dedicar a sua profissão na modalidade a

distância, podem carecer de conhecimentos específicos sobre a atuação nesta modalidade, o que pode fragilizar o processo de ensino e aprendizagem.

Além do mais, deve-se considerar também que, como registrado por Gadotti (2010), o ensino a distância não surgiu com o objetivo de

substituir o ensino presencial, mas para complementá-lo, como modalidade específica de ensino para todos, em particular para aqueles e aquelas que, pela localização geográfica ou pela condição social ou profissional, têm dificuldades de acompanhar cursos inteiramente presenciais (Gadotti, 2010, p. 23).

O que pode acontecer, muitas vezes, e conforme citar-se-á mais adiante no texto, é que o ensino superior a distância esteja sendo alvo de interesses externos a sua função enquanto instituição de ensino superior, por exemplo, a sua mercantilização.

Por fim, ao se referir à educação a distância, Gadotti (2010, p. 23) afirma que a mesma “exige um novo modelo educacional. O modelo da escola organizada segundo a linha de montagem, centrada no conteúdo, padronizada e uniformizada, já está ultrapassado”.

Assim, não esgotando esse assunto por si só, mas tomando como base e ponto de partida os conhecimentos elucidados até aqui, para que se possa, futuramente, retornar a refletir especificamente sobre a qualidade dos processos de formação de professores na modalidade a distância, em especial, dos pedagogos, torna-se necessário ampliar o estudo sobre as fragilidades que cercam o ensino superior na contemporaneidade.

3.2 A função social, a democratização do acesso, a mercantilização e o neoliberalismo: o processo de degradação do ensino superior

Discutir sobre o papel e a democratização do ensino superior na sociedade é cada vez mais necessária. Trata-se de uma questão pública, uma questão de bem comum, uma questão de racionalidade e coerência com a história educacional do país e que necessita ser urgentemente revisitada.

Antes mesmo de dirigir o olhar às fragilidades que cercam o ensino superior, em especial na formação de pedagogos e pedagogas na modalidade EaD, é preciso, primeiramente, compreender alguns pontos centrais referentes ao surgimento e função social que as escolas possuem na sociedade, bem como a sua importância nos processos formativos dos cidadãos e na constituição de uma sociedade justa, democrática e igualitária.

Buscando atingir o objetivo de entendimento proposto, inicialmente, observam-se as concepções das funções da escola apresentadas por Masschelein (2014, p. 17):

A escola fornecia tempo livre, isto é, tempo não produtivo, para aqueles que por seu nascimento e seu lugar na sociedade (sua “posição”) não tinham direito legítimo de reivindicá-lo. Ou, dito ainda de outra forma, o que a escola fez foi estabelecer um tempo e espaço que estava, em certo sentido, separado do tempo e espaço tanto da sociedade (em grego: polis) quanto da família (em grego: oikos). Era também um tempo igualitário e, portanto, a invenção do escolar pode ser descrita como a democratização do tempo livre.

Tornar a escola um espaço democrático de tempo livre, sem qualquer forma de distinção, é buscar diminuir as barreiras e diferenças existentes na sociedade, transcendendo, assim, a ordem social, seja ela política ou econômica e suas posições desiguais associadas. É legitimar o direito à educação a todos os cidadãos, partindo do pressuposto que, considerando o que afirma Masschelein (2014, p. 22):

A escola é o tempo e espaço onde os alunos podem deixar para lá todos os tipos de regras e expectativas sociológicas, econômicas e relacionadas à cultura. Em outras palavras, dar formato à escola – construir a escola – tem a ver com uma espécie de suspensão do peso dessas regras. A suspensão, por exemplo, das regras que ditam ou explicam por que alguém – e toda sua família ou grupo – cai em um determinado degrau da escada social.

Cabe, portanto, compreender e perceber a escola como uma oportunidade: oportunidade de alcançar aquilo que supostamente o destino não desenhou na vida do sujeito. Oportunidade de suspender o peso das regras impostas pela sociedade e pelo destino sobre determinados sujeitos.

É na escola que estes sujeitos - atores sociais - encontram as oportunidades de vislumbrar e usufruir de tudo aquilo que não encontram fora dela, conquistando cada vez mais a sua autonomia intelectual.

Ao ingressar no ensino superior, o sujeito carrega consigo uma bagagem muito grande de toda a sua vida, em especial, de toda a sua trajetória escolar. Traz consigo, ainda, experiências e vivências que o foram constituindo ao longo dos anos. Por mais que a escola, por sua vez, possua fragilidades também, começar por compreender a função exercida por ela na sociedade permite ter as primeiras noções e concepções referentes à função que o ensino superior possui nela.

Voltando a atenção, agora, ao ensino superior, em um primeiro momento, fica evidente compreender que a trajetória do sujeito que ingressa no nível superior deve ser a sequência da democratização do acesso que já vem (ou ao menos deveria vir) desde sua época escolar.

Ao abordar o ensino superior e buscando compreender a sua função social, toma-se como referência a contribuição deixada por Anísio Teixeira (1964), que defendia uma universidade que coloca no topo da valorização o livre pensar, sendo ela uma das produtoras do alargamento do pensamento humano, ou seja, que o estudante em seu início da vida intelectual pudesse desfrutar do seu livre pensamento.

Para ele, a universidade não poderia ser apenas responsável por transmitir conhecimentos filosóficos, teóricos e sistematizados aos seus alunos, mas, sim, deveria estar conectada com seu meio cultural e social, sendo então capaz de construir uma cultura e uma consciência nacional (Teixeira, 1964). Para Teixeira (1964, p. 02), seria uma das principais funções da universidade:

Será assim um centro de saber, destinado a aumentar o conhecimento humano, um noviciado de cultura capaz de alargar a mente e amadurecer a imaginação dos jovens para a aventura do conhecimento, uma escola de formação de profissionais e o instrumento mais amplo e mais profundo de elaboração e transmissão da cultura comum brasileira.

Fica claro, com a contribuição de Teixeira (1964), que a função social da universidade em si é de amadurecer e ampliar as barreiras do conhecimento humano, função essa que pode, muitas vezes, ser alvo de diversas fragilidades que se apresentam por detrás da sua suposta democratização.

Por sua vez, o discurso de democratização do acesso vem acompanhado de fragilidades que, por muitas vezes, acabam sendo ocultas e não percebidas em um primeiro momento. Essas fragilidades vão, aos poucos, conquistando o seu espaço, abrindo as portas para um grande processo de mercantilização da educação superior, no qual, infelizmente, o direito à educação passa a ser uma mercadoria de comercialização.

Esse processo de mercantilização não pode ser analisado de forma isolada e descontextualizada, posto que se encontra também, no contexto brasileiro, como fruto da conversão do direito à educação em uma mercadoria, a privatização das tendências sociais que se convertem para os ideários de uma educação neoliberal, que traz consigo grandes consequências às políticas sociais e, conseqüentemente, às políticas voltadas para o âmbito da educação, sobretudo, ao ensino superior. Gasparotto, Grossi e Vieira (2014, p. 2) afirmam que:

Estas conseqüências se referem à privatização do Ensino Superior, o qual passa a ser concebido como mercadoria, trazendo prejuízos ao processo de formação dos

sujeitos e de produção de conhecimento, que deixa de ser concebido como direito social, passando a assumir uma perspectiva de lucro.

Esse é um fenômeno que tem se intensificado cada vez mais e que se traduz em uma tendência de transformação da educação em um produto de mercado a ser comercializado. Esse processo ocorre quando os interesses mercadológicos são inseridos e aplicados ao sistema educacional, tratando o ensino como uma mercadoria, tendo como principais objetivos a lucratividade e a competitividade, atuando fortemente em ataque a valores como a formação crítica, o acesso equitativo ao conhecimento e o desenvolvimento social.

Cabe ressaltar aqui que, de acordo com Gasparotto, Grossi e Vieira (2014), tais ajustes neoliberais foram adotados globalmente, trazendo impactos negativos para o campo social, o que gerou o recuo do Estado no que se refere à sua responsabilidade como condutor e executor de políticas sociais.

No Brasil, conforme exposto por Soares (2000), citado por Gasparotto, Grossi e Vieira (2014, on-line),

Os impactos dos ajustes neoliberais tornam-se mais nítidos em suas consequências econômicas e fundamentalmente sociais a partir de meados da década de 90 do século XX, donde a ideia aludida pelo receituário neoliberal de que a consolidação de um Estado mínimo, que cumpra apenas com algumas funções mínimas, como saúde pública, educação básica e manutenção da infra-estrutura essencial para o desenvolvimento econômico, ganha legitimidade. Este receituário reforça a perspectiva de que a privatização e redução do tamanho do Estado reduziria o gasto público, eliminaria o déficit público, sendo visto como ajuste necessário para enfrentamento da crise econômica.

Assim, considerando as reflexões de Gasparotto, Grossi e Vieira (2014), com o passar dos anos, o neoliberalismo ganha força perante o conjunto da sociedade, a partir de sua cooptação, concretizando-se sem maiores questionamentos e facilitando a sua materialização. Isso posto, ele trouxe consigo diversas consequências para a população, por dar ênfase a um projeto de sociedade que valoriza acima de tudo a rentabilidade econômica e os interesses capitalistas.

Adensando o estudo sobre o assunto, Laval (2019, p. 9) afirma que o neoliberalismo possui “uma grande responsabilidade na degradação mundial das condições de vida e trabalho, mas também na deterioração das instituições educacionais, universitárias e científicas”.

Para Gasparotto, Grossi e Vieira (2014), ao ganhar força no Brasil, com o neoliberalismo são criadas condições para que esse direito considerado social “se torne um serviço, um bem que pode ser acessado através do mercado, fazendo com que os interesses

primeiros não sejam a qualidade da educação, mas os ganhos que a instituição privada irá obter a partir de sua venda, ou seja, a educação se torna objeto de lucro” (Gasparotto, Grossi e Vieira, 2014, p. 7).

A educação então acaba tornando-se uma mercadoria disponível para ser comercializada, assumindo uma função de somente responder às demandas, interesses e necessidades impostas pelo mercado de trabalho. Além do mais, acaba servindo para a reprodução das relações de dominação e exploração, corrompendo aquilo que defendia Anísio Teixeira (1964).

Com isso, a educação passa a ser vista como um investimento pessoal, em vez de um direito social, o que pode acabar gerando uma desigualdade de oportunidades, desmonte das políticas sociais e um caminhar em direção ao ajuste ao ideário neoliberal e às suas concepções intrínsecas que fragilizam os processos educativos em si.

Considerando as reflexões de Dourado (2002, p. 236),

No caso brasileiro, demarcado historicamente por um Estado patrimonial as arenas tradicionais do poder político sofrem alguns ajustes na direção da mercantilização das condições societais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado. Esse mote político e econômico, no caso brasileiro, implicou na última década uma maior concentração de riquezas, incremento da corrupção, privatização da esfera pública e, conseqüentemente, o alargamento das injustiças sociais e a diversificação e intensificação dos processos de exclusão social.

Torna-se, então, imprescindível compreender a vertente desse processo que busca aderir ao ideário neoliberal, que, de acordo com Soares (2000), citado por Gasparotto, Grossi e Vieira (2014, on-line):

As políticas de ajuste neoliberal emergem com a crise do capital iniciada a partir do final da década de 70 do século XX. Esta crise traz conseqüências que representam desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos, atingindo todos os países, cujas medidas adotadas na tentativa de resolução têm produzido transformações estruturais, que determinam a precarização das políticas sociais. Estas medidas são orientadas e recomendadas por meio de organismos internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, e, principalmente pelo Consenso de Washington.

Partindo desse pressuposto, para prosseguir com as reflexões, é preciso observar de forma mais densa e reflexiva o que vem a ser a escola neoliberal e quais são seus impactos na sociedade em geral. Em alinhamento com Laval (2019, p. 17), pode-se compreender que:

Escola neoliberal é a designação de certo modelo escolar que considera a educação um bem essencialmente privado, cujo valor é acima de tudo econômico. Não é a sociedade que garante o direito à cultura a seus membros; são os indivíduos que devem capitalizar recursos privados cujo rendimento futuro será garantido pela sociedade. Essa privatização é um fenômeno que atinge tanto o sentido do saber e as instituições que supostamente transmitem os valores e os conhecimentos quanto o próprio vínculo social.

O neoliberalismo escolar resultou numa verdadeira guerra entre classes para entrar nas “boas escolas” de um sistema escolar e universitário cada vez mais hierarquizado e desigualitário (Laval, 2019).

Por assim estar se configurando, a escola e as instituições de ensino superior, mais do que nunca, estão sendo alvos de interesses mercadológicos que acabam deturpando com a sua função social, pois estes espaços acabam sendo orientados pelas reformas capitalistas que estão em curso, prevalecendo os propósitos de competitividade da economia globalizada.

Cabe destacar, também, que as organizações internacionais contribuem para essa construção da sociedade/escola neoliberal, pois transformam “constatações”, “avaliações” e “comparações” em oportunidades para produzir discursos globais que tiram a força de sua dimensão planetária. Assim, além da força financeira, elas tendem a representar cada vez mais um papel de centralização política e normatização simbólica (Laval, 2019).

As instituições de ensino defrontam-se, então, com todo um complexo e gigante cenário descrito por Laval (2019), o qual influencia negativamente todo o setor educacional, fazendo com que os interesses mercadológicos e capitalistas se sobressaiam sobre qualquer outro interesse ou função destas instituições.

A força deste novo modelo e a razão pela qual ele vem se impondo “está no fato de que o neoliberalismo se apresenta à escola, e ao restante da sociedade, como solução ideal e universal para todas as contradições e disfuncionalidades, mas na verdade é um remédio que alimenta o mal que deveria curar” (Laval, 2019, p. 21).

Considerando as reflexões de Laval (2019), atualmente, presencia-se uma mutação da instituição escolar, que pode ser associada a três principais tendências. Elas são apresentadas no Quadro 8.

Quadro 8: Tendências que são originárias da mutação que a instituição escolar está vivenciando de acordo com Laval – 2019.

Tendência	Descrição
Desinstitucionalização	A adequabilidade às demandas e à fluidez das respostas que se esperam dessa escola, concebida agora como produtora de serviços. Esse viés está diretamente ligado ao modelo da escola como “empresa educadora”, administrada conforme os princípios da nova gestão e submetida à obrigação de apresentar resultados e inovações.
Desvalorização	Mais do que nunca, o discurso oficial reconhece a educação como fator essencial de progresso, não se pode senão constatar a erosão dos fundamentos e finalidades de uma instituição que até pouco tempo atrás se dedicava à transmissão de cultura e à reprodução dos referenciais sociais e simbólicos da sociedade. Presencia-se, no campo da escola, a transmutação progressiva de todos os valores em mero valor econômico.
Desintegração	A introdução de mecanismos de mercado no funcionamento da escola, por intermédio da promoção da “escolha da família”, isto é, de uma concepção consumidora da autonomia individual, leva à desintegração da instituição escolar. As diferentes formas de consumo do ensino reproduzem as desigualdades sociais de maneira descentralizada e “suave”, a partir de lógicas novas que não têm muito a ver com a “escola única”.

Fonte: Organização Autorial, 2024 – (Laval, 2019, p. 23).

Essas tendências, por sua vez, de forma silenciosa, acabam corroendo e deturpando com os princípios das escolas e das instituições de ensino superior, pois influenciam diretamente estes espaços na perda da sua autonomia. As mudanças vêm acompanhadas de uma supervalorização da visão empresarial sobre as instituições, o que, muitas vezes, acaba sendo elevado a um ideal normativo.

Diante todo esse cenário, “as reformas impostas à escola serão cada vez mais guiadas pela preocupação com a competição econômica entre os sistemas sociais e educativos e pela adequação às condições sociais e subjetivas da mobilização econômica geral” (Laval, 2019, p. 37).

Os valores fundamentais que constituíam o mundo escolar foram substituídos por novos valores operacionais, mudando, assim, o sentido da escola: que passa a não ser mais um lugar de assimilação e de convívio com grandes narrativas que moldam caracteres estáveis, mas, sim, um espaço de formação de caracteres adaptáveis que buscam atender às novas demandas do mercado.

Além disso, não se pode esquecer que a mercantilização incentiva de forma intensa a competição entre instituições de ensino, que buscam se destacar no mercado, investindo em infraestrutura e marketing, muitas vezes, em detrimento da qualidade pedagógica e da função social que o ensino superior possui em si, no qual deixa de ser um espaço de busca pela justiça, transformação social e de construção de conhecimento e passa a ser um espaço de comercialização do conhecimento.

Consequentemente, quanto aos processos avaliativos destes espaços, é preciso compreender como estes se deram ao longo do tempo para que seja possível buscar respostas sobre como ocorreu essa evolução e mudança de visão sobre as instituições de ensino superior.

Para tanto, volta-se a atenção para os processos de avaliação da educação superior ao longo da história, considerando toda a trajetória percorrida até a atualidade, durante o processo de evolução no Brasil no que se refere à expansão deste nível de ensino.

4 A EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Na sociedade contemporânea, de modo acelerado, crítico e criativo, as transformações que vêm ocorrendo, as novas exigências que são impostas pelo mercado em geral, os avanços das tecnologias, as transformações e modificações culturais e socioeconômicas, bem como a diversidade cultural e o desenvolvimento social influenciam diretamente nas instituições de ensino superior e no seu papel social na formação técnico-científica do cidadão.

Todos esses fatores, ao longo dos anos, influenciaram e ocasionaram uma mudança conceitual, uma mudança de paradigma, de modo geral, uma transformação na forma como se percebe e se materializa o ensino superior no país. Essas mudanças trouxeram para o cenário diversas fragilidades como já citado.

Sendo assim, na contemporaneidade, o ensino superior vivencia e enfrenta um complexo cenário educacional, que carrega em seu meio ações, políticas, acertos, fragilidades, potencialidades e limitações. Isso posto, torna-se necessário sua permanente (re)construção e ressignificação como Instituição, para que seja possível atender às novas demandas emergentes da atualidade sem perder-se da sua função social.

Diante disso, fica claro que há a necessidade de se advertir, direcionando um olhar especial às Instituições e aos pesquisadores no que se refere ao modo como o ensino superior vem sendo concebido diante da sua expansão e, também, sobre todas essas transformações que esse meio sofre.

Para que isso seja possível, torna-se necessária uma investigação sobre as formas como essas instituições de ensino são avaliadas atualmente e como esse processo avaliativo influencia (ou não) de forma positiva esse contexto.

Quando cita-se a avaliação, instantaneamente, deve-se considerar que esse processo carrega consigo grande complexidade. Complexidade por ser um processo multifacetado que deve considerar uma série de questões durante a sua materialização nas instituições de ensino superior.

Além disso, é complexo, pois os processos avaliativos acionam diversas concepções e formas de pensar sobre o assunto em si, conseqüentemente, há também diversas formas de compreender e materializar esses processos e suas funções dentro dos seus espaços de inserção.

As políticas educacionais voltadas ao âmbito da avaliação do ensino superior foram alvo de diversas transformações e reformulações. Ao longo do tempo, elas vieram exprimindo concepções, formas de pensar e de conceber o assunto.

Também não se pode deixar de considerar a influência que o âmbito político, os interesses sociais e mercadológicos exerceram e ainda exercem sobre os processos avaliativos destes espaços que, constantemente, vêm sofrendo influências, sejam elas positivas ou não, tendo como exemplo disso, como já mencionado, a mercantilização e o neoliberalismo

Em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que foi instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004), completa vinte anos de criação. Um período marcado não somente de experiências com resultados assertivos e positivos, mas também de muitas fragilidades e de ações/transformações pontuais nas áreas de avaliação, regulação e supervisão do MEC, que definiram os princípios de avaliação de qualidade e que influenciam diretamente a Educação Superior como um todo.

4.1 Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)

De acordo com a ABMES (2014, p. 12), ao observar os estudos sobre os processos avaliativos da educação superior, percebe-se que a avaliação nesse contexto é algo recente, posto que os primeiros indicadores de interesse pelo assunto surgiram na década de 1980, com o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), coordenado pelo Grupo Gestor de Pesquisa, no âmbito do Conselho Federal de Educação no ano de 1983.

Ainda conforme exposto pela ABMES (2014, p. 12) o Brasil estava sob a presidência de João Baptista de Oliveira Figueiredo. Cabe destacar, também, que a frente do então Ministério da Educação e Cultura, conforme exposto na Galeria de Ministros da Educação⁷, esteve Esther de Figueiredo Ferraz.

O PARU foi instituído no final do Governo Militar, por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE), que, na época, exercia funções regulatórias do ensino superior no Brasil e que tinha como principal objetivo avaliar a Reforma Universitária de 1986, implantada pelo Governo Militar, com foco principal nas Universidades Federais, mas sem deixar de surtir efeitos em todo e qualquer tipo de organização acadêmica da época (ABMES, 2014).

⁷ Disponível em:

<<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros/ministra-esther-de-figueiredo-ferraz>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

A Reforma Universitária citada, aprovada pela Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968⁸, fixava as normas de organização de funcionamento do ensino superior. Posteriormente, por meio do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968⁹, editou-se o Decreto Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969¹⁰, estabelecendo normas complementares à Lei nº 5.540/1968.

De acordo com Edson Machado de Souza et al. (1983, p. 83),

A consciência dos sérios problemas hoje vividos pela educação superior brasileira, tem indicado a necessidade que sejam pensadas estratégias para seu aperfeiçoamento. Tanto os órgãos responsáveis pela definição da política superior quando os dirigentes de instituições e a comunidade acadêmica tem sugerido que o caminho para a formulação de novas estratégias passa por uma profunda e sistemática avaliação das condições em que se realiza a prática acadêmica, quer nos dias atuais, quer na trajetória seguida desde a mudança deflagrada em meados da década de sessenta.

Considerando ainda o que afirmam Edson Machado de Souza et al. (1983, p. 83), para que isso fosse possível, foi criada pela então Ministra da Educação e Cultura, e formalizado pelo Conselho Federal de Educação, a constituição de uma Comissão de Coordenação que tinha a finalidade de avaliar a Reforma Universitária para propor alternativas para essa etapa de ensino, a qual concebeu o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), programa que foi implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e que criou o Grupo Gestor de Pesquisa composto de pesquisadores com experiência em análise e acompanhamento de projetos.

Segundo informações publicadas por Edson Machado de Souza et al. (1983, p. 83), este grupo que era composto por Edson Machado de Souza, Coordenador Geral, Sérgio Costa Ribeiro, Coordenador Técnico; Isaura Belloni Schmidt – Coordenadora-técnica Substituta; Maria Stela Grossi Porto; Maria Umbelina Caifa Salgado; Mariza Veloso Motta Santos; Mônica Muñoz Vargas e Orlando Pillati. O grupo tinha a finalidade de coordenar e integrar os resultados obtidos pelos debates propostos, tendo como uma de suas principais funções o

⁸ Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm>. Acesso em: 14 out. 2024.

⁹ Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1960-1969/atoinstitucional-5-13-dezembro-1968-363600-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹⁰ Decreto Lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969. Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10464.htm>. Acesso em: 14 out. 2024.

estabelecimento de contatos com a comunidade acadêmica, objetivando a orientação e acompanhamento dos estudos necessários para a avaliação pretendida.

A finalidade e objetivo do PARU, que incluía em seu escopo as universidades e instituições isoladas, sejam elas públicas ou privadas, era de “identificar subsídios concretos e pertinentes, tendo em vista a formulação de diferentes alternativas para a melhoria do ensino superior” (Souza et al., 1983, p. 84), definindo-se nessa perspectiva o seu “objetivo central de conhecer as reais condições nas quais se realizam as atividades de produção e disseminação do conhecimento no sistema de educação superior” (Souza et al., 1983, p. 84), fazendo, assim, primeiramente um diagnóstico da então situação deste nível de ensino, baseando-se na investigação sistemática da realidade, para que fosse possível apresentar perspectivas de mudanças desejáveis para o referido contexto histórico.

Além disso, como características do programa, além do que já foi exposto, o PARU tomava como ponto de partida as temáticas a serem estudadas e problematizadas, as preocupações, as críticas e as incertezas que eram expostas pelos órgãos governamentais e pelos setores sociais da época.

No que se refere à participação, estava determinado que “a comunidade acadêmica – efetivará sua participação através do desenvolvimento de um processo de reflexão sobre sua própria prática, viabilizando o desenvolvimento de estudos que permitem a análise e avaliação das diferentes formas que essas práticas vêm assumindo” (Souza et al., 1983, p. 85).

Ainda segundo Edson Machado de Souza et al. (1983), outra forma de integração da comunidade acadêmica no projeto se deu através da sua participação no planejamento e na organização das etapas de desenvolvimento do programa, posto que a comunidade acadêmica seria igualmente envolvida na análise de resultados e na sua composição posterior aos estudos.

Cabe destacar ainda que:

Por outro lado, busca-se ampliar a participação, de modo a permitir que outros setores sociais, exteriores às instituições de ensino superior, possam expressar sugestões, demandas e expectativas no que se refere às funções sociais e políticas das IES, que não se restringem, unicamente, ao ensino. Interessam portanto, saber que outras funções de supõe que a universidade venha a desenvolver, ou que esteja efetivamente desenvolvendo e de que formas ela se estrutura, ou deveria ser estruturada, em termos de organização, recursos humanos, que utiliza e estratégias de avaliação pertinentes às diferentes funções, e aos objetivos propostos (Souza et al., 1983, p. 85).

Para as definições das áreas temáticas a serem avaliadas, considerando a sua complexidade e objetivos, o PARU centrou-se em analisar grandes áreas temáticas,

direcionando seus estudos nas condições atuais e desenvolvimento recente da prática acadêmica, considerando prioritariamente duas grandes áreas temáticas: a gestão das instituições de ensino superior, que aborda questões de poder e administração destes espaços, e o processo de produção e disseminação do conhecimento, correspondendo aos próprios objetivos sociais da instituição em si.

Assim, considerando a complexidade e a amplitude das questões a serem analisadas, o PARU estabeleceu alguns eixos que orientaram suas pesquisas para os pontos com maiores relevância, definindo, então, subáreas fundamentais a serem estudadas e detalhadas, tanto no estudo-base como nos demais estudos:

Em relação à Gestão das IES, foram selecionadas as seguintes subáreas:

- Poder e Tomada de Decisão
- Administração Acadêmica
- Administração financeira e, financiamento
- Política de Pessoal

Quando à Produção e Disseminação do Conhecimento, foram consideradas as seguintes subáreas:

- Ensino e Pesquisas na IES
- Interação entre IES e Comunidade (Souza et al., 1983, p. 86).

Essa divisão expressava o fato de que o sistema de educação superior “é mais função da realidade material da comunidade que o operacionaliza ou com ele interage e menos das normas que o regulam” (Souza et al., 1983, p. 86).

Fica claro que não se tratava somente de considerar a produção e disseminação do conhecimento como principais funções ou funções ideais, mas, sim, de se questionar o conhecimento produzido a partir do contexto de inserção de cada instituição. Isso significa que “o Programa procurará desvendar como os objetivos das IES são concretizados na trajetória de cada uma, em razão de suas relações políticas internas, da articulação dos recursos humanos, financeiros, materiais e técnicos e de suas determinações externas...” (Souza et al., 1983, p. 86).

Objetivando viabilizar a estratégia a ser utilizada, fins e objetivos do PARU, ele foi estruturado em quatro etapas de atividades interdependentes, parcialmente concomitantes, que visavam a realização do programa em um curto prazo:

Na Etapa I, será realizada uma análise das condições atuais da educação superior brasileira buscando captar o genérico e o específico entre diferentes tipos de IES, bem como avaliar a implantação e os efeitos da legislação formulada no período.

Nesta primeira etapa serão contratadas, junto à comunidade acadêmica, pesquisas com caráter de diagnóstico e de análise de prática das IES em relação às áreas

temáticas mencionadas antes. Elas serão desenvolvidas a partir de um estudo-base que permita uma avaliação comparativa de todo o sistema de educação superior. Complementarmente ao desenvolvimento do estudo-base serão desenvolvidos outros tipos de estudos-específicos, com o objetivo de examinar detalhadamente algumas questões particulares do sistema de ensino superior.

Tanto o estudo-base quanto os estudos-específicos a serem realizados pela comunidade de pesquisadores, versarão sobre questões relacionadas às grandes áreas temáticas propostas como prioritárias: A Gestão da Educação Superior (poder e tomada de decisão; administração acadêmica; administração financeira e financiamento; política de pessoal) e Produção e Disseminação do Conhecimento (ensino e pesquisa nas IES; interação entre instituição de ensino superior e sociedade) (Souza et al., 1983, p. 88-89).

Observa-se que, nessa primeira etapa, são colocados em pauta alguns temas importantes para o processo de avaliação e que, nela, tanto para o estudo-base como para os estudos-específicos, buscam trazer para o centro de suas discussões alguns pontos principais, por exemplo: a gestão da educação superior, a produção e a disseminação do conhecimento.

A segunda etapa, por sua vez, consiste em:

Na Etapa II, sob a coordenação do Grupo Gestor da Pesquisa e com a colaboração de outros especialistas, far-se-á uma consolidação preliminar dos achados da etapa anterior, agrupando as questões em temas de maior abrangência e analisando opiniões e sugestões advindas de diferentes fontes. Simultaneamente ao desenvolvimento desses estudos, realizar-se-ão debates sobre temas já em ampla discussão na comunidade acadêmica e outros setores da sociedade, bem como sobre temas já pesquisados que ofereçam suficientes subsídios para o debate e formulação de proposições. Estes debates deverão estar integrados aos projetos de pesquisa de forma a garantir a mútua interconexão e troca de subsídios (Souza et al., 1983, p. 88-89).

Nesta etapa, percebe-se o desejo de já haver a realização de algumas conclusões do trabalho realizado na primeira etapa e abre-se a possibilidade para novos diálogos a respeito de temas com ampla discussão sobre o assunto, buscando ter um arcabouço significativo de subsídios para a execução e conclusão das próximas etapas, que consistem em:

Na Etapa III, os documentos produzidos na Etapa II serão debatidos em âmbito nacional, nas IES, nas associações de grupos envolvidos e na sociedade em geral. Os subsídios advindos desses debates formarão o produto dessa terceira etapa.

Na Etapa IV, a Comissão de Coordenação e o Grupo de Trabalho, com a colaboração de especialistas de sua escolha e a assessoria do Grupo Gestor da Pesquisa, concluirão a análise dos subsídios e definirão propostas para o desenvolvimento do sistema de educação superior, a serem apreciadas pelo Conselho Federal de Educação (Souza et al., 1983, p. 88-89).

O PARU em si tinha como objetivo ser desenvolvido de duas formas de aproximação da realidade que permitiriam captar questões comuns e, por outro lado, questões heterogêneas

e peculiares, sendo elas os Estudos-Base e os Estudos-Específicos: o primeiro deles desenvolvido a partir de informações derivadas da coleta de informações das Instituições estudadas por meio do Instrumento-Padrão (considerando questões gerais, amplas e abrangentes que se aplicariam a todas as IES), e o segundo devia se voltar exclusivamente para o estudo de questões ou experiências que exigiam um olhar separado, com metodologia diferenciada e apropriada (sendo aqui o foco da análise no exame das propostas apresentadas pela comunidade acadêmica e demais segmentos).

Por fim, como registrado por Cunha (1997, p. 23), o programa foi desativado um ano depois de iniciado, “devido a disputas internas ao próprio Ministério da Educação, em torno de quem competia fazer a avaliação da Reforma Universitária. Os dados de milhares de questionários não foram sequer apurados e vários estudos institucionais não passaram das versões preliminares”.

Assim, diante dos registros evidenciados sobre o PARU e sobre as evidências de que o programa não se consolidou de fato, passa-se a analisar sobre o próximo momento importante vivido pela educação superior brasileira, que foi organizado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior CNRES/Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES.

4.2 A Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior CNRES/ Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES

Guiada pela redemocratização e pela “Nova República”, a Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior – CNRES foi instituída pelo então presidente, José Sarney, por meio do Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985¹¹, visando a reformulação da Educação Superior.

Essa comissão, destinada a oferecer subsídios à formulação de uma inovadora política para a educação superior, era constituída pelos seguintes membros nomeados no Decreto mencionado:

Art. 2.º A Comissão será integrada por: CAIO TÁCITO SÁ PEREIRA DE VASCONCELOS, ALMICAR TUPIASSU, BOLIVAR LAMOUNIER, CARLOS

¹¹ Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985. Institui Comissão Nacional visando à reformulação da educação superior e dá outras providências. Disponível em: <

NELSON COUTINHO, CLEMENTINO FRAGA FILHO, DOM LOURENÇO DE ALMEIDA PRADO, EDMAR LISBOA BACHA, EDUARDO DE LAMÓNICA FREIRE, FERNANDO JORGE LESSA SARMENTO, FRANCISCO JAVIER ALFAYA, GUIOMAR NAMO DE MELLO, HAROLDO TAVARES, JAIR PEREIRA DOS SANTOS, JORGE GERDAU JOHANPETER, JOSÉ LEITE LOPES, JOSÉ ARTHUR GIANOTI, LUIZ EDUARDO WANDERLEY, MARLI MOISÉS, PAULO DA SILVEIRA ROSAS, ROBERTO CARDOSO DE OLIVEIRA, ROMEU RITTER DOS REIS, SIMON SCHWARTZMANN e UBIRATAN BORGES DE MACEDO, sob a presidência do primeiro.

Ainda, cabe ressaltar que o já citado Decreto nº 91.177, de 29 de março de 1985, tinha como principais fundamentos as seguintes questões:

CONSIDERANDO a diretriz estabelecida na reunião ministerial de 17 de março de 1985, que confere elevada prioridade à reformulação do sistema educativo do País, especialmente no tocante à educação superior;
CONSIDERANDO que a magnitude e gravidade dos problemas com que se defronta a universidade brasileira, reclamam soluções urgentes;
CONSIDERANDO a necessidade de avaliar-se a universidade brasileira, no que se relaciona ao exercício de suas funções tradicionais e à adequada preparação para enfrentar os desafios das próximas décadas;
CONSIDERANDO, finalmente, que urge estabelecer-se uma política de educação superior que atenda às exigências do desenvolvimento e aos anseios democráticos da sociedade brasileira.

Com base nestes fundamentos, a Comissão originou, em seis meses de trabalho, o relatório intitulado “Uma Nova Política Para a Educação Superior Brasileira - 1985” (Brasil, 1985), que teve como seu relator Simon Schwartzman.

Já na introdução do relatório, de imediato é evidenciada que a crise no ensino superior era um dos maiores problemas enfrentados pela Nova República. A comissão já evidenciava que não existiam fórmulas mágicas para se alcançarem as mudanças necessárias no ensino superior, bem como que a simples criação de uma nova lei não resolveria por si só essas questões (Brasil, 1985).

Além disso, na exposição de motivos com que encaminha a proposta de criação da comissão, o Ministro da Educação Marco Maciel apresenta brevemente um panorama geral do quadro crítico e venerável que se fazia presente nas Instituições de ensino superior, destacando os seguintes aspectos: professores mal remunerados; carência de equipamentos, laboratórios e bibliotecas; deficiências na formação profissional dos alunos; descontinuidade das pesquisas; discriminação social no acesso às universidades; sistemas antidemocráticos de administração e escolha de quadros dirigentes; crise financeira e pedagógica do ensino privado; excesso de controles burocráticos nas universidades públicas; pouca clareza na prevalência do sistema de mérito na seleção e promoção de professores.

Ainda, em alinhamento com o Relatório produzido pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - GERES (Brasil, 1985, on-line):

Estas dificuldades se tornam ainda mais críticas - prossegue a Exposição de Motivos - quando se verifica que a Universidade não está se preparando apropriadamente para os desafios das próximas décadas: o fortalecimento da pesquisa científica; a formação polivalente e de alto nível; a superação do formalismo vazio dos currículos e diplomas; a adoção de novos conceitos e concepções de ensino; o estabelecimento do pluralismo de estruturas organizacionais, conteúdos curriculares e requisitos de cursos. Sem perder sua função democratizadora, a Universidade não deve descurar da formação das elites intelectuais do País; sem perder sua especificidade e autonomia, não pode isolar-se como corporação fechada e alheia às solicitações sociais. "Precisamos" - conclui a Exposição de Motivos, citando o Presidente Tancredo Neves - "de uma Universidade que atue junto com as forças vivas da Nação e que seja reconhecida como pólo de elaboração crítica e difusão do saber.

Adentrando o olhar de forma mais aprofundada neste documento, cabe destacar que ele constituiu-se em cinco partes: 1) a apresentação dos princípios norteadores da proposta; 2) as ideias gerais de reformulação; 3) as sugestões de ações pontuais para operacionalização das ideias gerais; 4) a declaração de voto de alguns membros da Comissão sobre aspectos pontuais de divergência com o relatório; 5) a proposta de algumas ações de emergência.

Em termos gerais, o relatório aponta que, para que houvesse a superação da crise do ensino superior, dever-se-ia aumentar de forma significativa a autonomia universitária em consonância com uma avaliação externa baseada na valorização do mérito acadêmico.

Como princípios apresentados para a proposta da nova política, a comissão elencou em seu relatório sete principais pilares como ponto de partida para a reestruturação do ensino superior (Brasil, 1985, on-line):

Quadro 9: Principais pontos elencados no Relatório do GERES para a reestruturação do ensino superior.

Responsabilidade e do poder público	Cabe ao governo assegurar a manutenção e a expansão do ensino público em todos os níveis, inclusive o superior. A formação profissional, a pesquisa científica e tecnológica, a Educação geral, a formação de professores para o primeiro e segundo graus, os trabalhos de extensão são atividades essenciais em qualquer sociedade moderna e o poder público tem a responsabilidade de zelar e prover para que elas sejam desempenhadas a contento.
Adequação à realidade do país	Existe uma convicção generalizada de que o ensino superior não está ajustado à realidade brasileira. O desajuste se manifestaria, primeiro, na formação de profissionais inadequados, em quantidade e qualidade, às demandas do mercado de trabalho; segundo, no fato de que a pesquisa acadêmica seria abstrata e desvinculada das necessidades das regiões em que as instituições de ensino estão localizadas; terceiro, na quase inexistência de trabalhos de extensão e outros serviços prestados às comunidades locais.
Diversidade e pluralidade	A lei da Reforma Universitária de 1968 supunha que todo o ensino do país deveria se organizar na forma de universidades que teriam, todas, estruturas semelhantes, com seus departamentos, sistemas de crédito e colegiados de curso, e combinariam, de forma indissolúvel, o ensino, a pesquisa e a extensão. Quase vinte anos depois, constatou-se que a maior parte dos estudantes encontra-se em instituições isoladas e privadas; que as antigas faculdades ainda subsistem; que os novos formatos organizacionais nem sempre

	funcionam como esperado; que a pesquisa distribui-se de maneira extremamente desigual pelo país; e que a extensão é, muitas vezes, inexistente.
Autonomia e democracia interna	As atividades científicas, culturais e educacionais são, em grande medida, auto-reguláveis, pois dependem essencialmente do trabalho especializado, inovador e criativo dos que as desempenham. Autonomia universitária significa liberdade para que as universidades decidam internamente sobre as pesquisas que realizam, os currículos de seus cursos, seus sistemas administrativos e organizacionais e a gestão de seus recursos. É uma autonomia que não se detém no cume das universidades, em suas reitorias, mas deve alcançar os departamentos, institutos, faculdades, e envolver a participação ativa de todos os segmentos que compõem a comunidade universitária na indicação de seus dirigentes e nos órgãos colegiados.
Democratização do acesso	No Brasil de então, o ensino superior só era acessível a estudantes que superavam os filtros extremamente seletivos do primeiro e segundo grau. Os exames vestibulares para as universidades públicas e gratuitas aprovavam preferencialmente estudantes oriundos de escolas de segundo grau privadas e caras; aos demais, restam os estabelecimentos privados, pagos e frequentemente de menor qualidade. Como é o setor privado que forma grande parte dos professores das escolas públicas de primeiro e segundo graus, isto resulta em problemas de qualidade para o ensino público nestes níveis, o que reforça a discriminação no acesso às universidades.
Valorização do desempenho	As instituições de ensino superior reclamam do poder público vantagens e recursos específicos: salários, equipamentos, liberdade, autonomia. O que recebem ainda é pouco, diante do que seria necessário. Este apoio - o que existe e o que se pleiteia para o futuro - só pode se justificar se a ele corresponderem altos padrões de desempenho. O ensino deve ser de qualidade; os profissionais que forma, competentes; a pesquisa, social e intelectualmente relevante. Os professores, estudantes e funcionários devem se dedicar plenamente às suas tarefas e os custos financeiros devem ser compatíveis com os resultados obtidos. Pelos privilégios que reclama e a que tem direito, a universidade deve ter desempenho excelente, não podendo se contentar com o medíocre ou mesmo com o razoável. A valorização do desempenho requer que os controles formais que então se exerciam sobre as instituições de ensino superior seriam substituídos por mecanismos alternativos, que possam, efetivamente, incidir sobre o conteúdo e o mérito do trabalho realizado.
Eliminação dos aspectos corporativos e cartoriais	O corporativismo consiste na ideia, que se procurou implantar no Brasil desde o Estado Novo, de que a sociedade deve estar organizada em corporações profissionais fechadas, todas sob a tutela do Estado, com regras estritas de acesso e controladas por órgãos normativos superiores. Embora não tenha sido plenamente implantado, o sistema corporativo resultou, para a Educação superior, na expansão aparentemente infinita de profissões regulamentadas e respectivos conselhos profissionais, cujos membros se originariam de faculdades idênticas, moldadas segundo currículos mínimos legalmente estabelecidos.

Fonte: (Brasil, 1985, on-line).

Partindo de tais princípios apontados, para atender todos eles de forma íntegra e significativa, a Comissão Nacional Para Reformulação da Educação Superior – CNRES, apresentou, então, suas propostas para a Nova Universidade, resumidas em seis pontos principais: reformular o Conselho Federal de Educação; consolidar a autonomia e a democracia interna das universidades; alterar os mecanismos de financiamento; democratizar o acesso ao ensino superior; fortalecer a pesquisa científica e a pós-graduação e ajustar o ensino de graduação às necessidades presentes e futuras do país.

De acordo com a ABMES (2014, p. 30), após esse estudo, em 6 de fevereiro de 1986, pela Portaria nº 100, o então Ministro da Educação, Marco Maciel, criou o Grupo Executivo

para a Reformulação da Educação Superior – GERES, para trazer toda a comunidade para o debate e preparar as iniciativas necessárias à concretização das propostas apresentadas pelo CNRES.

Seguindo o que apresenta a ABMES (2014, p. 30), pela Portaria nº 170, de 3 de março de 1986, foram designados pelo Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, os membros do GERES: Paulo Elpídio Menezes Neto, Secretário da Secretaria da Educação Superior; Edson Machado de Souza, diretor da Capes e ex-coordenador do PARU; Antônio Octavio Cintra e Getúlio Carvalho, da secretaria-geral do MEC; e Sérgio Costa Ribeiro, ex-coordenador técnico do PARU.

Tendo como ponto de partida o Relatório Final da Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, o trabalho do GERES materializou todo seu estudo em seu relatório.

Seguindo sua proposta:

É que o processo de avaliação seja conduzido pela Secretaria da Educação Superior do MEC, que já está adotando as providências iniciais nesse sentido. O processo deverá contemplar duas vertentes básicas: a da avaliação do desempenho institucional e da avaliação da qualidade dos cursos oferecidos. Embora intimamente relacionados, esses dois enfoques na realidade são complementares e se utilizam de parâmetros distintos. Dado o interesse de dar prioridade ao controle social da utilização de recursos públicos, o processo deverá iniciar-se com vistas a avaliação das instituições federais de ensino superior, estendendo-se progressivamente às demais instituições do sistema. Contudo, no que se refere à avaliação da qualidade dos cursos poder-se-á, desde logo, considerar instituições de qualquer natureza em cada área do conhecimento. Embora conduzido pela SESU/MEC, o sistema de avaliação utilizará amplamente a colaboração da comunidade acadêmica, através das Comissões de Especialistas de Ensino, constituídas naquela Secretaria para cada área do conhecimento, e de outras comissões de consultores que serão mobilizadas para essa finalidade específica (Brasil, 1986, p. 9).

Evidencia-se, assim, que o GERES optou em direcionar sua proposta na legislação pertinente à educação superior às instituições públicas, tendo como justificativa o fato de que diversas propostas apresentadas pela Comissão Nacional teriam várias implicações que mereciam maior atenção. Assim, nessa perspectiva de justificativa, o objetivo evidenciado em seu documento seria de elaborar uma proposta que aumentasse e ampliasse a eficiência das instituições federais.

Ainda em seu relatório, na visão do GERES, a avaliação teria uma função fundamental de controlar a qualidade do desempenho da educação superior, em especial, da educação superior pública, pois, no setor privado, o próprio mercado faria a regulação, posto que esse setor dependeria do sucesso do seu produto para manter sua existência e fomentar sua

expansão. Posto isso, o financiamento da educação cumpriria, para o setor público, o mesmo papel que o mercado exerceria sobre o setor Privado.

De acordo com a ABMES (2014, p. 32), logo após a apresentação do relatório do GERES, o então Ministro da Educação, Jorge Bornhausen, deixou o MEC, em 5 de outubro de 1987, sendo substituído pelo interino Aloísio Guimarães Sotero, que acabou ocupando o cargo por apenas vinte e quatro dias. Em seguida, mais precisamente em 3 de novembro de 1987, Hugo Napoleão do Rego Neto assumiu a pasta do MEC.

Infelizmente, diante tais cenários, os relatórios do CNRES, bem como os estudos realizados pelo GERES, acabaram sendo esquecidos e não tendo a merecida relevância e concretude nas instituições de ensino superior da época.

4.3 Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB)

Seguindo a história dos processos avaliativos que visam avaliar e promover a qualidade do ensino superior do país, de acordo com a ABMES (2014, p. 32), em 1993, por meio da Portaria nº 130, a Secretaria de Educação Superior (SESu – MEC) instituiu a Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras - PAIUB, que tinha como principal intuito o estabelecimento de diretrizes para viabilizar os processos de avaliação institucional.

Essa comissão, então coordenada pela Secretaria de Educação Superior - SESu, reuniu entidades representativas da educação superior como um todo, diferentemente das propostas anteriormente discutidas.

De acordo com a ABMES (2014), a primeira materialização dos seus resultados deu-se por meio do “Documento Básico – Avaliação da Universidade Brasileira: Uma Proposta Nacional”, documento este que se organizou em duas partes: a primeira delas fazendo referências teóricas sobre a avaliação da educação superior, e a segunda trazia para o centro das discussões e reflexões diversas orientações para a implantação dos processos avaliativos.

Na concretização do texto do documento, encontram-se os seguintes princípios que os processos avaliativos deveriam atender: globalidade; comparabilidade; respeito à identidade institucional; não premiação ou punição; adesão voluntária; legitimidade e continuidade.

Adentrando um pouco mais o estudo sobre esse documento, ele tem, em seu início, a apresentação da justificativa para a realização da avaliação das instituições de ensino superior:

A educação é um bem público porque seus benefícios atingem toda a sociedade. Deve por isso ser avaliada em termos da eficácia social de suas atividades, bem como em termos da eficiência de seu funcionamento. A avaliação institucional sistemática é uma maneira de se estimular o aprimoramento da realização de uma atividade, e de evitar que a rotina descaracterize objetivos e finalidades desta mesma atividade. Voltada ao aperfeiçoamento e à transformação da universidade, a avaliação significa um balanço e um processo de identificação de rumos e de valores diferentes. Seu traço distintivo é a preocupação com a qualidade, tornando-se um processo contínuo e aberto, mediante o qual todos os setores da Universidade e as pessoas que os compõem participem do repensar objetivos, modos de atuação e resultados de sua atividade, em busca da melhoria da instituição como um todo. Ao lado de indicadores clássicos, de ordem Quantitativa, a avaliação institucional implica dimensões qualitativas. inclusive aquelas vinculadas ao projeto acadêmico (Brasil, 1994, p. 12).

Compreendendo a educação como um bem público, pelo fato de influenciar toda a sociedade, a comissão expressou seu entendimento de que a avaliação deveria atender uma exigência de três frentes a que as universidades estariam submetidas: um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico; uma ferramenta para o planejamento e gestão universitária e um processo sistemático de prestação de contas à sociedade.

Diante destas três frentes, percebe-se que essas exigências aproximam-se dos discursos apresentados pelas políticas anteriores de avaliação da educação superior, pois todas fazem emergir em sua essência a avaliação como uma ferramenta de gestão e planejamento do ensino superior em si.

Uma das maiores dificuldades encontradas durante a sua implantação estava relacionada com a questão de legitimidade (havia uma grande resistência por parte das instituições de ensino superior no que se referia aos processos avaliativos, as quais acreditavam que os mesmos teriam como principal objetivo o desencadeamento de mecanismos de premiação e punições).

No documento do Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras (PAIUB), a legitimação da avaliação seria dupla: a) política, garantida com a participação e o envolvimento de todos; e b) técnica, manifesta na competência metodológica da sua realização e na fidedignidade dos dados estatísticos.

De acordo com o documento, “a avaliação de desempenho das universidades é uma forma de rever e aperfeiçoar o projeto acadêmico e sócio-político da instituição, promovendo a permanente melhoria da qualidade e pertinência das atividades desenvolvidas” (Brasil, 1994, p. 13).

Partindo deste objetivo geral da avaliação institucional, destacam-se os seguintes objetivos específicos:

1. Impulsionar um processo criativo de auto-crítica da instituição, como evidência da vontade política de autoavaliar-se para garantir a qualidade da ação universitária e para prestar contas à sociedade da consonância dessa ação com as demandas científicas e sociais da atualidade; 2. Conhecer, numa atitude diagnóstica, como se realizam e se interrelacionam na Universidade as tarefas acadêmicas em suas dimensões de ensino, pesquisa, extensão e administração; 3. (RE) estabelecer compromissos com a sociedade, explicitando as diretrizes de um projeto pedagógico e os fundamentos de um programa sistemático e participativo de avaliação, que permita o constante reordenamento, consolidação e/ou reformulação das ações da Universidade, mediante diferentes formas de divulgação dos resultados da avaliação e das ações dela decorrentes; 4. Repensar objetivos, modos de atuação e resultados na perspectiva de uma Universidade mais consentânea com o momento histórico em que se insere, capaz de responder às modificações estruturais da sociedade brasileira; 5. Estudar, propor e implementar mudanças das atividades acadêmicas do ensino, da pesquisa e da extensão e da gestão contribuindo para a formulação de projetos pedagógicos e institucionais socialmente legitimados e relevantes (Brasil, 1994, p. 13).

Cabe ressaltar que toda proposta do PAIUB em si baseia-se na avaliação dos cursos de graduação, justificada a escolha por diversos fatores:

A abrangência do universo dentro da instituição e seus grandes efeitos multiplicadores e desdobramentos na sociedade: a necessidade de se construir uma cultura institucional participativa da avaliação como instrumento permanente de aperfeiçoamento das universidades. Neste sentido, qualquer identificação e resolução de problema nesta área, acreditase, terá impacto imediato nas instituições e, por conseqüência, na sociedade, principalmente através de formação de pessoas que passarão a melhor desempenhar os seus papéis profissionais, técnicos ou sociais. Além disto, outras atividades das universidades já têm alguns procedimentos avaliativos reconhecidos, como, por exemplo a avaliação da pós-graduação e pesquisa realizada pelas instituições financiadoras, em particular, pela CAPES. Entretanto, estas atividades ainda não conseguiram introduzir uma sistemática global de avaliação nas instituições. Logo, não obstante a necessária ênfase na graduação, numa perspectiva de avaliação institucional, são partes integrantes do processo as demais dimensões da atividade acadêmica: ensino de pós-graduação, produção acadêmica, atividades de extensão e da gestão universitária (Brasil, 1994, p. 13).

Partindo dessas perspectivas, os indicadores globais propostos pelo PAIUB, que buscam refletir algumas das principais características das instituições e referem-se às dimensões de ensino, produção acadêmica, extensão e gestão universitária, são:

Quadro 10: Proposta das Dimensões de Ensino avaliadas pelo PAIUB

DIMENSÃO:	ESPECIFICAÇÃO:
Dimensão 1	Aluno/Docente - indica a taxa de utilização de recursos docentes da instituição e representa a relação entre o número total de alunos ativos e o número total de professores.
Dimensão 2	Aluno/Funcionário - indica a taxa de utilização do pessoal de apoio da instituição e representa a relação entre o número total de alunos ativos e número total de funcionários.
Dimensão 3	Funcionário/Docente - indica a distribuição do pessoal de apoio em relação aos recursos docentes e representa a relação entre o número total de funcionários técnico-administrativos e o número total de professores da instituição.
Dimensão 4	Diplomado na Graduação/Ingressante - indica a taxa de sucesso na graduação e representa a relação entre o número de diplomados e o número de ingressantes nos cursos de graduação, a cada ano, considerando todas as formas de acesso à instituição.
Dimensão 5	Tese (ou dissertação) /ingressante - indica a taxa de sucesso na pós-graduação "stricto sensu" e representa o número total de teses e dissertações aprovadas e o número total de ingressantes nos cursos de mestrado e doutorado.
Dimensão 6	Conceito do Mestrado - representado pela média ponderada dos conceitos atribuídos pela CAPES aos cursos de mestrado da instituição.
Dimensão 7	Conceito de Doutorado - construído e interpretado de maneira idêntica ao Conceito de Mestrado.
Dimensão 8	Índice de Titulação do Corpo Docente - representado pela média ponderada das titulações acadêmicas dos docentes.
Dimensão 9	Produção Acadêmica/Docente - indica a taxa da produção acadêmica docente. Para o cálculo da produção acadêmica será respeitada a caracterização estabelecida pela CAPES.
Dimensão 10	Docente DE/Docente - indica o potencial docente envolvido em pesquisa e representa a relação entre o número de docentes em dedicação exclusiva e o número total de docentes.
Dimensão 11	Docente em 40h/Docente - indica opção institucional para o perfil docente e representa a relação entre o número de docentes em 40h sem DE e o número total de docentes.
Dimensão 12	(Substituto + Visitante) /Docente - indica a participação do docente temporário nas atividades acadêmicas da instituição e representa a relação entre o número de professores substitutos e visitantes e o número total de docentes.
Dimensão 13	Doutor/(Titular + Adjunto) - indica o rigor da progressão funcional docente e representa a relação entre o número de docentes doutores e o número total de professores titulares e adjuntos da instituição.
Dimensão 14	(Docente + Funcionário) / (FG + CD) - indica o nível de dispêndio e o peso da estrutura gerencial da instituição e representa a relação entre o número de docentes e funcionários e o número total de funções gratificadas, cargos de direção e outras gratificações por funções técnicas ou administrativas.
Dimensão 15	Área Construída/ (Aluno + Funcionário + Docente) - indica a racionalização do espaço físico e representa a relação entre a área construída em m ² e o número de alunos, funcionários e docentes da instituição.
Dimensão 16	Acervo Bibliográfico/Aluno - indica a possibilidade de acesso do aluno a livros e periódicos das bibliotecas e representa a relação entre número de títulos e periódicos e o número total de alunos.
Dimensão 17	Custo Por Aluno - expresso pela relação entre volume de recursos alocados (subtraindo os recursos destacados na definição da variável) e o número de alunos.

Fonte: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB (Brasil, 1994).

Tal conjunto de indicadores, considerados básicos para a elaboração e construção de um processo de avaliação das instituições de ensino superior, devia ser completado por outras informações:

- 1) outras informações e indicadores que permitam análises mais aprofundadas de cada uma das dimensões e aspectos da atividade institucional;
- 2) informações contextuais que expressem aspectos como qualidade de vida no campus, interação com a comunidade social em seu entorno e com a comunidade científica;
- 3)

informações acerca das atividades de extensão, produção acadêmica, gestão universitária (Brasil, 1994, p. 15).

Considerando as concepções defendidas no documento, “a avaliação do ensino de graduação visa conhecer e dimensionar as principais características e fatores envolvidos no processo ensino-aprendizagem de formação de cidadãos profissionais, com a finalidade de identificar subsídios para seu aprimoramento” (Brasil, 1994, p. 15).

Para isso, teria-se como base as dimensões a serem avaliadas em quatro grandes categorias: fatores relativos às condições para o desenvolvimento das atividades curriculares; fatores relativos aos processos pedagógicos e organizacionais utilizados no desenvolvimento das atividades curriculares; fatores relativos aos resultados alcançados do ponto de vista do perfil do formando e fatores relativos à formação de profissional crítico habilitado a atender às exigências de contexto social (Brasil, 1994).

Essa avaliação, por sua vez, deveria ser desenvolvida em quatro etapas sucessivas: diagnóstico (desenvolvido a partir de dados quantitativos sobre o curso em análise); avaliação interna (autoavaliação realizada pela comunidade acadêmica do curso); avaliação externa (realizada por agentes externos, profissionais de áreas, representantes de entidades científicas, entre outros); e por fim a reavaliação interna (a partir dos resultados avaliativos anteriores) (Brasil, 1994).

De modo a evidenciar de forma resumida os principais pontos destacados até o momento na presente pesquisa, citam-se Gladys Beatriz Barreyro e José Carlos Rothen (2008), os quais sistematizam os principais pontos do PARU, do CNRES, GERES e do PAIUB. Tal resumo é apresentado no Quadro 11.

Quadro 11: Comparação entre os documentos do PARU/CNRS/GERES/PAIUB

Documento/ Tópico	PARU 1963	CNRES 1985	GERES 1986	PAIUB 1993
Autores	Grupo gestor (especialista em análise de projetos, sendo alguns técnicos do MEC)	24 membros (heterogêneo) provenientes da comunidade acadêmica e da sociedade	Grupo interno do MEC	Comissão Nacional de Avaliação (Representativa de entidades)
Objetivo	Diagnóstico da educação superior	Propor nova política de educação superior	Propor nova lei de educação superior	Propor uma sistemática de avaliação institucional
Função/ Concepção de Avaliação	Formativa	Regulação	Regulação	Formativa
Justificativa	Investigação sistemática da realidade	Contraponto da autonomia. Vincula financiamento	Contraponto da autonomia. Vincula financiamento	Prestação de contas por ser um bem público que atinge a sociedade
Tipo de Avaliação	Interna	Externa	Externa	Auto - avaliação e Av. externa
Agentes da Avaliação	Comunidade acadêmica	Conselho Federal de Educação (para as universidades) Universidades (para as faculdades próximas)	Secretarias de Educação Superior (para Ed. Pública) Mercado (para a Ed. Privada)	Endógena e voluntária
Unidade de Análise	Instituição	Instituição	Instituição	Instituição, iniciando pelo ensino de graduação
Instrumentos	Indicadores e estudo de casos	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho	Indicadores de desempenho

Fonte: (Barreyro; Rothen, 2008).

Dando sequência ao estudo sobre a história do processo de avaliação e regulação do ensino superior no Brasil, passa-se a dirigir o olhar à Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 e o Provão.

4.4 A Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995 e o Provão

Por meio da Lei nº 9.131/1995, criada em 24 de novembro de 1995¹², foi dada nova redação ao Art. 9º da Lei nº 4.024/1961¹³, implantando o processo de avaliação das instituições de ensino superior que pertenciam ao Sistema Federal de Ensino. Ainda, a

¹² Lei Nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹³ Lei nº 4.024/1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 14 out. 2024.

referida lei afirmou que a Câmara de Educação Superior – CES, do Conselho Nacional de Educação – CNE, deveria ter a atribuição de analisar e emitir pareceres sobre os resultados dos processos avaliativos das instituições de ensino superior do Brasil, igualmente, o CNE ficou responsável por deliberar sobre a autorização, credenciamento e reconhecimentos destas instituições, com base nos relatórios obtidos por meio das avaliações realizadas.

No ano de 1996, por meio do Decreto nº 2.026¹⁴, foi regulamentada a Lei nº 9.131 de 1995, sendo estabelecidos, então, procedimentos para o processo de avaliação das instituições de ensino superior, bem como de todos os seus cursos de Graduação. Segundo o Art. 1 do referido decreto, este processo de avaliação compreendia os seguintes procedimentos:

- I - análise dos principais indicadores de desempenho global do sistema nacional de ensino superior, por região e unidade da federação, segundo as áreas do conhecimento e o tipo ou a natureza das instituições de ensino;
- II - avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior, compreendendo todas as modalidades de ensino, pesquisa e extensão;
- III - avaliação do ensino de graduação, por curso, por meio da análise das condições de oferta pelas diferentes instituições de ensino e pela análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos;
- IV - avaliação dos programas de mestrado e doutorado, por área do conhecimento.

Além do mais, apontava-se, no Inciso I, do Art. 3º, do já citado decreto, que os indicadores de desempenho global deveriam ser analisados pela Secretaria de Avaliação e Informação Educacional - SEDIAE, compreendendo os seguintes pontos:

- I - taxas de escolarização bruta e líquida; II - taxas de disponibilidade e de utilização de vagas para ingresso; III - taxas de evasão e de produtividade; IV - tempo médio para conclusão dos cursos; V - índices de qualificação do corpo docente; VI - relação média alunos por docente; VII - tamanho médio das turmas; VIII - participação da despesa com ensino superior nas despesas públicas com educação; IX - despesas públicas por aluno no ensino superior público; X - despesa por aluno em relação ao Produto Interno Bruto - PIB por habitante nos sistemas público e privado; XI - proporção da despesa pública com a remuneração de professores¹⁵.

Dando sequência à análise do documento, destaca-se, também, o Art. 2, que afirmava que esses procedimentos seriam “complementares, porém independentes, podendo ser conduzidos em momentos diferentes e fazendo uso de métodos e técnicas apropriados a cada um”¹⁶.

¹⁴ Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d2026.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.026%2C%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO%201996.&text=Estabelece%20procedimentos%20para%20o%20processo,vista%20o%20disposto%20no%20art.>. Acesso em: 14 out. 2024.

¹⁵ Conforme nota 14.

¹⁶ Conforme nota 14.

Toda a dinâmica da avaliação proposta pelo Decreto nº 2.026/1996, de acordo com o Art. 4º, seria conduzida por uma comissão designada pela SESu, considerando em todo seu arcabouço os seguintes aspectos:

I - administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relações entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos; II - administração acadêmica: adequação dos currículos dos cursos de graduação e da gestão da sua execução; adequação do controle do atendimento às exigências regimentais de execução do currículo; adequação dos critérios e procedimentos de avaliação do rendimento escolar; III - integração social: avaliação do grau de inserção da instituição na comunidade, local e regional, por meio dos programas de extensão e de prestação de serviços; IV - produção científica, cultural e tecnológica: avaliação da produtividade em relação à disponibilidade de docentes qualificados, considerando o seu regime de trabalho na instituição¹⁷.

Posto isso, ainda o Parágrafo Único, do Art. 4º, regulamentava que a comissão da SESu levasse em consideração:

a auto-avaliação realizada pela própria instituição, as avaliações dos cursos realizados pelas comissões de especialistas, os resultados dos exames nacionais de cursos, a avaliação da pós-graduação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e a análise dos indicadores de desempenho global realizada pela SEDIAE¹⁸.

Já no que se refere aos pontos a serem analisados durante os processos avaliativos estabelecidos pelo Decreto em questão, encontram-se cinco principais aspectos: a organização didático-pedagógica; a adequação das instalações físicas em geral; a adequação das instalações especiais (como os laboratórios, oficinas, entre outros); a qualificação do corpo docente dos cursos avaliados; e, por fim, a avaliação das bibliotecas com atenção para o acervo bibliográfico, regime de funcionamento, entre outros.

Todos os processos avaliativos realizados no período de vigência do Decreto foram sempre conduzidos por comissões de especialistas, sediadas na SESu, tendo como ponto de partida a adoção de indicadores estabelecidos pelas próprias comissões, sem qualquer forma de aprovação de qualquer instância superior.

Considerando o que apresenta a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior – ABMES (2014, p. 49),

¹⁷ Conforme nota 14.

¹⁸ Conforme nota 14.

Por outro lado, as comissões de avaliação in loco dos cursos eram integradas, geralmente, por membros da comissão de especialista que, mais tarde, analisaria o relatório de avaliação, para emissão de parecer indicativo, favorável ou contrário. O avaliador ou julgador julgava o seu próprio relatório de avaliação, sem qualquer transparência, com deliberações “a portas fechadas”. Foi um período marcado por insegurança jurídica, fragilizando instituições e o próprio sistema.

Ainda, em decorrência da Lei nº 9.131/1995, em março de 1996, o MEC, por meio da Portaria nº 249/1996, instituiu o Exame Nacional de Cursos (ENC), comumente chamado de Provão, que tinha como principal objetivo a avaliação dos cursos de graduação baseando-se nos resultados de desempenho dos estudantes concluintes, avaliação esta que era obrigatória para a obtenção do diploma em nível superior.

De acordo com o Art. 5 da Portaria nº 249/1996¹⁹,

A implementação operacional do Exame Nacional de Cursos ficará a cargo da Secretaria de Desenvolvimento, Informação e Avaliação Educacional – SEDIAE deste Ministério, que terá as seguintes atribuições: I - Proceder à divulgação da Portaria Ministerial que defina os cursos a serem incorporados anualmente ao processo de avaliação pelo Exame, bem como o cronograma de atividades e as datas de sua realização; II - Coordenar os trabalhos das Comissões de Curso; III - Divulgar os conteúdos programáticos a serem avaliados; IV - Supervisionar o processo de implementação dos Exames; V - Definir e divulgar formulários e formatos pertinentes à realização dos Exames; VI - Providenciar a elaboração e a aplicação dos Exames; VII - Providenciar o envio, no prazo de 90 (noventa) dias, do resultado individual a cada aluno submetido ao Exame, garantindo seu caráter sigiloso; VIII - Encaminhar, anualmente, à SESu – que definirá as formas e o prazo de sua divulgação – os resultados da avaliação dos cursos sem identificação nominal dos alunos; IX - Manter o registro dos resultados.

Ainda, em alinhamento com o Art. 6º da portaria mencionada,

As provas serão elaboradas e aplicadas por entidades sem fins lucrativos, externas ao MEC e às instituições a serem avaliadas, que tenham em seus quadros profissionais que atendam a requisitos de idoneidade, competência e capacidade técnica em avaliação da aprendizagem, elaboração e aplicação de provas e testes.

O Provão teve período de vigência no período de 1996 até 2003. Esta política foi implementada em 1996, avaliando 24 áreas do conhecimento até o ano de 2002, e, em 2003, passaram a ser avaliadas mais outras duas áreas, totalizando 26 áreas do conhecimento, como registrado no Manual do Provão (Brasil, 2002, p. 11-12), foram elas:

¹⁹ Portaria MEC nº 249, de 18 de março de 1996. Provão – Exame Nacional de Cursos – Sistemática. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/mec_legis/port0249_180396.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

Quadro 12: Quadro de áreas avaliadas pelo Provão

1. Administração (1996 a 2003);
2. Agronomia (2000 a 2003);
3. Arquitetura e Urbanismo (2002 e 2003);
4. Biologia, incluindo Ciências – habilitação plena em Biologia (2000 a 2003);
5. Ciências Contábeis (2002 e 2003);
6. Comunicação Social – habilitação em Jornalismo (1998 a 2003);
7. Direito (1996 a 2003);
8. Economia (1999 a 2003);
9. Engenharia Civil (1996 a 2003);
10. Engenharia Elétrica (1998 a 2003)
11. Engenharia Mecânica (1999 a 2003);
12. Engenharia Química (1997 a 2003);
13. Enfermagem (2002 e 2003);
14. Farmácia (2001 a 2003);
15. Física, incluindo Ciências – habilitação plena em Física (2000 a 2003);
16. Fonoaudiologia (2003);
17. Geografia, incluindo Estudos Sociais – habilitação plena em Geografia (2003);
18. História, incluindo Estudos Sociais – habilitação plena em História (2002 e 2003);
19. Letras - apenas as habilitações plenas em: a) Língua Portuguesa e respectivas literaturas; b) Línguas Portuguesa e Estrangeira Moderna e respectivas literaturas; c) Línguas Portuguesa e Clássica e respectivas literaturas (1998 a 2002);
20. Matemática, incluindo Ciências – habilitação plena em Matemática (1998 a 2003);
21. Medicina (1999 a 2003);
22. Medicina Veterinária (1997 a 2003);
23. Odontologia (1997 a 2003);
24. Pedagogia (2001 a 2003);
25. Psicologia – habilitação em Formação de Psicólogos (2000 a 2003);
26. Química, incluindo Ciências – habilitação plena em Química (2000 a 2003).

Fonte: Manual do Provão (Brasil, 2002, p. 12).

Ainda de acordo com o mesmo documento,

O Exame Nacional de Cursos (ENC) visa constituir um indicador de qualidade do ensino nos cursos de graduação. O ENC verifica a aquisição dos conhecimentos e habilidades básicos dos grupos de concluintes dos cursos de graduação, e seus resultados produzem dados por instituição de educação superior, categoria administrativa, município, estado e região. Assim, são constituídos referenciais que permitem a definição de ações voltadas para a melhoria da qualidade dos cursos de graduação, por parte de professores, técnicos, dirigentes e autoridades educacionais (Brasil, 2002, p. 11).

Nesta avaliação, com base nos resultados obtidos, considerando o desempenho de cada estudante, eram atribuídos aos cursos de avaliação os conceitos A (Excelente), B (Bom), C (Satisfatório) e os conceitos D e E considerados como insatisfatórios.

De acordo com a ABMES (2014, p. 51), “o Provão não foi usado pelo MEC para penalizar os cursos e as instituições que obtivessem conceitos insatisfatórios. Foi, contudo, usado premiar as IES cujos alunos tivessem bom desempenho nos exames”.

Ainda no que se refere aos resultados obtidos no Provão, a Portaria nº 2.175, de 1997²⁰ (portaria essa que foi revogada pela legislação do SINAES), estabelecia que:

Art. 1º As Universidades e Centros Universitários integrantes do sistema federal de ensino, que obtiverem conceito A ou B na maioria dos indicadores de avaliação dos cursos de graduação previstos no Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996, em dois anos consecutivos, ficam autorizadas a abrir cursos de graduação fora de suas respectivas sedes, em quaisquer áreas do conhecimento, na mesma unidade da federação em que tem sua sede autorizada, sem prévia consulta ao MEC. § 1º No caso de universidades, o disposto neste artigo somente se aplica às instituições credenciadas a partir de 1º de dezembro de 1996, e às que forem recredenciadas a partir da data de publicação desta Portaria, nos termos do artigo 4º da Portaria n.º 2.040, de 22 de outubro de 1997.

Neste artigo, percebe-se que há um ponto específico que deve ser destacado, posto que ele afirma que as instituições de ensino superior que obtiverem conceitos A e B por dois anos consecutivos estavam autorizadas a abrir cursos de graduação fora de suas respectivas sedes sem consulta prévia ao MEC, fator esse que pode ser considerado um risco, pois os novos espaços de oferta não seriam avaliados para que neles pudessem ser ofertados os cursos de graduação.

O mesmo ocorre também no Art. 3º, que, por sua vez, afirma que todas as instituições de ensino superior que obtiverem o conceito A no exame por dois anos consecutivos poderiam expandir sua oferta para até três municípios distintos:

Art. 3º As instituições de ensino superior, integrantes do sistema federal do ensino, que tiverem obtido conceito A no Exame Nacional de Cursos de Graduação por dois consecutivos, ficam autorizadas a oferecer os mesmos cursos em até três municípios distintos de sua sede dentro da mesma unidade da federação em que atuam, sem prévia consulta ao MEC.

Parágrafo único. O número de vagas oferecidas em cada um dos novos cursos não poderá exceder ao das oferecidas na sede da instituição²¹.

Já no Art. 4º, encontra-se uma ponderação sobre o número de vagas ofertadas, pois, se as instituições de ensino superior obtivessem conceitos A e B no Exame por dois anos consecutivos, estavam autorizadas a expandir as suas vagas nos mesmos cursos das quais obtivessem esses conceitos sem prévia consulta ao MEC:

Art. 4º As instituições de ensino superior integrantes do sistema federal de ensino, que tiverem obtido conceito A ou B no Exame Nacional de Cursos de Graduação por dois anos consecutivos, ficam autorizadas a expandir suas vagas nestes mesmos cursos sem prévia consulta ao MEC.

²⁰ BRASIL. Portaria nº 2.175/1997. DOU nº 231, Seção 1, 28 de nov. 1997, p. 28-47.

²¹ BRASIL. Portaria nº 2.175/1997. DOU nº 231, Seção 1, 28 de nov. 1997, p. 28-47.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se somente aos cursos reconhecidos pelo MEC e na mesma sede em que estão em funcionamento²².

Cabe destacar, por fim, que, na realização do Provão, o aluno não possuía responsabilidade alguma sobre o seu resultado de desempenho, ou seja, ele era diplomado mesmo se obtivesse conceito zero, sendo esse um possível aspecto negativo, pois os discentes poderiam não se empenhar de forma significativa para a realização da avaliação.

4.5 Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) – Uma proposta de livre iniciativa

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, em sua 65ª Plenária, realizada em abril de 2000, aprovou o programa CRUB de Avaliação Institucional para as Universidades, sendo esse programa fruto de livre iniciativa, o único apresentado para a avaliação da Educação Superior sem interferência do Estado.

O Projeto de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileiras desenvolvido pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, tinha como objetivo:

Levar cada instituição a identificar a sua marca, a especificidade de suas respostas às demandas e necessidades da comunidade que se propõe a atender. É levá-la também a verificar em que grau está cumprindo esta missão institucional e que espaço ocupa no cenário local e nacional. As 14 dimensões da avaliação proposta são usadas para se chegar a conclusões mais abrangentes sobre a qualidade do ensino e formação oferecida (o valor agregado aos alunos que recebe, a pertinência para o contexto); a relevância social das IES e a sua eficiência gerencial e organizacional. O método faz a avaliação culminar na análise desses três aspectos centrais, integrando-os na apreciação de qual é o diferencial e vocação da IES (CRUB, 2001, p. 3).

Com base no que preconizavam as ações do MEC, referentes à edição da Lei nº 9.131, de 1995, e da Lei nº 9.394, de 1996, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras instituiu uma comissão específica de especialistas para organizar uma proposta sobre o seu papel, tomando como base o conceito de qualidade proposto na Declaração Mundial sobre a Educação Superior do Século XXI: Visão e Ação (UNESCO, 1998).

Este documento, por sua vez, buscou evidenciar diversas questões sobre o ensino superior, apresentando então 17 artigos, proclamando o seguinte:

²² BRASIL. Portaria nº 2.175/1997. DOU nº 231, Seção 1, 28 de nov. 1997, p. 28-47.

Quadro 13: Artigos apresentados na Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação

Missões e Funções do Ensino Superior	
Artigo 1	A missão de educar, formar e realizar pesquisas.
Artigo 2	Função ética, autonomia, responsabilidade e função preventiva.
Formando uma Nova Visão da Educação Superior	
Artigo 3	Igualdade de acesso.
Artigo 4	Fortalecimento da participação e promoção do acesso das mulheres.
Artigo 5	Promoção do saber mediante a pesquisa na ciência, na arte e nas ciências humanas e a divulgação de seus resultados.
Artigo 6	Orientação de longo prazo baseada na relevância da Educação Superior.
Artigo 7	Reforçar a cooperação com o mundo do trabalho, analisar e prevenir as necessidades da sociedade.
Artigo 8	Diversificação como forma de ampliar a igualdade de oportunidades.
Artigo 9	Aproximações educacionais inovadoras: pensamento crítico e criatividade.
Artigo 10	Pessoal de Educação Superior e estudantes como agentes principais.
Da Visão e Ação	
Artigo 11	Avaliação da qualidade.
Artigo 12	O potencial e o desafio da tecnologia.
Artigo 13	Reforçar a gestão e o financiamento da Educação Superior.
Artigo 14	O financiamento da Educação Superior como serviço público.
Artigo 15	Compartilhar conhecimentos teóricos e práticos entre países e continentes.
Artigo 16	Da “perda de quadros” ao “ganho de talentos” científicos.
Artigo 17	Parcerias e alianças.

Fonte: (UNESCO, 1998).

Diante ao exposto no Quadro 13, pode-se perceber a relevância e impacto que a Declaração teve no âmbito de sua abrangência. Objetivando aprofundar os estudos sobre o tema, cabe destacar o Art. 11 da Declaração, que trata especificamente sobre a avaliação da qualidade do ensino superior (UNESCO, 1998).

Como ponto de partida, primeiramente, é preciso considerar o conceito de qualidade em educação superior apresentado (UNESCO, 1998) que serviu como alicerce para as discussões do CRUB:

A qualidade em educação superior é um conceito multidimensional que deve envolver todas as suas funções e atividades: ensino e programas acadêmicos, pesquisa e fomento da ciência, provisão de pessoal, estudantes, edifícios, instalações, equipamentos, serviços de extensão à comunidade e o ambiente acadêmico em geral. Uma auto-avaliação interna transparente e uma revisão externa com especialistas independentes, se possível com reconhecimento internacional, são vitais para assegurar a qualidade. Devem ser criadas instâncias nacionais independentes e definidas normas comparativas de qualidade, reconhecidas no plano internacional. Visando a levar em conta a diversidade e evitar a uniformidade, deve-se dar a devida atenção aos contextos institucionais, nacionais e regionais

específicos. Os protagonistas devem ser parte integrante do processo de avaliação institucional (UNESCO, 1998, on-line).

Ainda, a Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI afirmava que a efetividade da qualidade da educação superior requer também que a educação seja caracterizada por sua dimensão internacional: “intercâmbio de conhecimentos, criação de redes interativas, mobilidade de professores e estudantes, e projetos de pesquisa internacionais, levando-se sempre em conta os valores culturais e as situações nacionais” (UNESCO, 1998, on-line).

Por fim, para que seja possível atingir e manter a qualidade nacional, regional ou mesmo internacional da educação superior como um todo, alguns componentes e aspectos são particularmente relevantes:

Principalmente a seleção cuidadosa e o treinamento contínuo de pessoal, particularmente a promoção de programas apropriados para o aperfeiçoamento do pessoal acadêmico, incluindo a metodologia do processo de ensino e aprendizagem, e mediante a mobilidade entre países, instituições de educação superior, os estabelecimentos de educação superior e o mundo do trabalho, assim como entre estudantes de cada país e de distintos países. As novas tecnologias de informação são um importante instrumento neste processo, devido ao seu impacto na aquisição de conhecimentos teóricos e práticos (UNESCO, 1998, on-line).

O Programa CRUB de Avaliação Institucional abrangia em seu meio procedimentos avaliativos de cunho qualitativo e quantitativo, partindo de uma dinâmica de avaliação interna e externa a ser realizada nas instituições de ensino superior, sistematizando e combinando a análise dos resultados obtidos durante os processos avaliativos que estavam ancorados em 14 dimensões avaliativas, sendo elas assim especificadas:

Quadro 14: As 14 dimensões do Programa CRUB de Avaliação Institucional

DIMENSÃO:	ESPECIFICAÇÃO:
Dimensão 1	Missão, objetivos e vocação da instituição
Dimensão 2	Ensino
Dimensão 3	Pesquisa
Dimensão 4	Relações externa
Dimensão 5	Corpo docente
Dimensão 6	Corpo discente
Dimensão 7	Corpo técnico-administrativo
Dimensão 8	Administração Acadêmica dos Cursos
Dimensão 9	Controle de Produto
Dimensão 10	Organização e Governo
Dimensão 11	Planejamento e avaliação
Dimensão 12	Recursos de informação
Dimensão 13	Recursos de infraestrutura física
Dimensão 14	Recursos financeiros

Fonte: Organização Autoral, 2024, com base no que aponta o Programa CRUB de Avaliação Institucional.

Por fim, cabe destacar que:

O Programa foi instalado e teve iniciados os seus primeiros passos, incluindo avaliações externas. Foi, todavia, interrompido, não havendo divulgação de seus resultados. Lamentavelmente, foi uma frustrada experiência da livre iniciativa no processo de avaliação de qualidade da educação universitária, livre do controle estatal (ABMES, 2014, p. 61).

Assim, o programa teve seu processo iniciado, porém, não chegou à sua conclusão, não havendo, então, a divulgação dos resultados obtidos para que fosse possível observá-los e analisar quais ações foram tomadas ou não tomadas na época.

4.6 SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES comemora, em 2024, vinte anos de sua existência. Instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, pelo então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, estabeleceu a Comissão Nacional da Avaliação da Educação Superior - CONAES como órgão colegiado de supervisão e coordenação do SINAES e que tem como finalidades estabelecidas em seu Art. 6:

I – propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes; II – estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes; III – formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação; IV – articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior; V – submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; VI – elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação; VII – realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação (Brasil, 2004, on-line).

Assim, os incisos apresentados apresentam as finalidades que foram estabelecidas ao CONAES e que se mostram de forma abrangente, possuindo um papel importante no processo de avaliação do ensino superior. De acordo com a Lei instituída em 2004,

§ 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, on-line).

No que se refere à execução das avaliações das instituições, dos cursos, bem como do desempenho dos estudantes, ela é de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que atua sob coordenação do CONAES, cabendo ao INEP implementar as deliberações, bem como produzir relatórios para o parecer conclusivo emitido pelo CONAES, que os encaminharão aos órgãos competentes.

Para que isso ocorra de modo eficaz, o SINAES deve assegurar, durante os processos avaliativos, o que determina o Art. 2 da Lei que o institui:

- I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;
- II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;
- III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;
- IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações (Brasil, 2004, on-line).

Fazendo uma análise com todo o histórico evidenciado até aqui, nota-se, neste momento, que o SINAES trouxe três dimensões do processo de avaliação em larga escala já vivenciados pelo PARU, PAIUB e no Provão: a avaliação institucional, a avaliação dos cursos de graduação e, por fim, a avaliação dos estudantes.

Neste novo modo avaliativo proposto pelo SINAES, que abrange todas as instituições de ensino superior e ocorre em processo permanente, a avaliação institucional está no centro do processo avaliativo, a integração de vários instrumentos que têm como base uma concepção global, respeitando as diversidades e as identidades institucionais, no qual de acordo com as Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior (Brasil, 2024a, p. 8) o “SINAES está ancorado em uma concepção de avaliação comprometida com a melhoria da qualidade e da relevância das atividades de cada uma e do conjunto das instituições educacionais”.

Também vale ressaltar que, em alinhamento com as Diretrizes (Brasil, 2024a, p. 8), o SINAES recupera as finalidades essenciais da avaliação, pois:

Ultrapassa a simples preocupação com desempenhos ou rendimentos estudantis, buscando os significados mais amplos da formação profissional. Explicita a

responsabilidade social da educação superior, especialmente quanto ao avanço da ciência, à formação da cidadania e ao aprofundamento dos valores democráticos. Supera meras verificações e mensurações, destacando os significados das atividades institucionais, não apenas do ponto de vista acadêmico, mas também quanto aos impactos sociais, econômicos, culturais e políticos. Aprofunda a ideia da responsabilidade social no desenvolvimento da IES, operando como processo de construção, com participação acadêmica e social, e não como instrumento de checagem e cobrança individual. Valoriza a solidariedade e a cooperação e não a competitividade e o sucesso individual.

Isso posto, o SINAES, na contemporaneidade, é entendido como parte integrante de uma Política de Estado, que possui como sua responsabilidade a educação nacional, tem em sua essência a formulação e organização de estratégias e instrumentos que visem a melhoria da qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão e parte de três principais concepções: a primeira delas refere-se à avaliação como instrumento de política educacional; a segunda refere-se à avaliação institucional e efeitos regulatórios; e, por fim, a terceira trata sobre a avaliação, participação e ética na educação superior.

Dirigindo o olhar sobre a primeira delas, a avaliação como instrumento de política educacional, a Lei nº 9.394 de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, contempla, em seu art. 9º, inciso VI, que a União tem a responsabilidade de “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” (Brasil, 1996b, on-line).

Para tal fim e buscando cumprir o que determina a Lei, o SINAES molda-se como um elemento fundamental da proposição de mudanças que se impõem às instituições de ensino superior contemporâneas, posto que os resultados obtidos nas avaliações realizadas constituem-se em elementos importantes para a formulação de políticas públicas, bem como para a tomada de decisões que envolvem essa etapa de ensino.

A avaliação institucional é compreendida, então, como uma grande ferramenta motora para as mudanças dentro das instituições de ensino superior que produzem e disseminam conhecimento, o que se materializa na formação de cidadãos e profissionais e no desenvolvimento das atividades de pesquisa e extensão.

Para que isso seja possível, considerando o que dizem as Diretrizes (Brasil, 2024a, p. 10), “a avaliação institucional deve possibilitar a construção de um projeto acadêmico sustentado por princípios como a gestão democrática e a autonomia, que visam a consolidar a responsabilidade social e o compromisso científico-cultural da IES.”

Já para compreender a segunda delas, que trata da avaliação institucional e efeitos regulatórios, é intrinsecamente necessário diferenciar a relação existente entre regulação e

avaliação: a primeira delas, a regulação, “compreende o processo documental e a verificação *in loco* por especialistas selecionados das condições acadêmicas existentes com vistas ao credenciamento da IES à autorização e reconhecimento de cursos” (Brasil, 2024a, p. 10); Já a segunda, a avaliação propriamente dita, “é um processo desenvolvido por membros internos e externos de uma dada comunidade acadêmica, visando promover a qualidade acadêmica das instituições em todos os seus níveis nos termos da sua missão própria” (Brasil, 2024a, p. 10), tendo como principal objetivo a promoção da realização autônoma do seu projeto institucional, permitindo a garantia da qualidade acadêmica no ensino, pesquisa, extensão, gestão e no cumprimento de suas obrigações e responsabilidades sociais.

A avaliação aqui se esgota quando os efeitos dos processos regulatórios são assumidos pelo poder público com base nos resultados obtidos durante o processo avaliativo. Diante disso, de acordo com as diretrizes, há a importância de se destacar três momentos deste processo:

A regulação, como atributo próprio do Poder Público, que precede o processo de avaliação nas etapas iniciais da autorização e do credenciamento dos cursos.

O processo de avaliação que se realiza autonomamente pela instituição de forma integrada e segundo suas diferentes modalidades.

A regulação novamente, uma vez concluída a avaliação (após emissão de pareceres da Conaes), quando são aplicados os efeitos regulatórios – previstos em lei – decorrentes da avaliação (Brasil, 2024a, p. 11).

Por fim, a terceira e última, que se refere à avaliação, participação e ética na educação superior, entende-se como ponto principal para o SINAES. Engloba, além da integração e articulação, a participação, a qual deve convocar todos os membros da comunidade acadêmica, das instâncias institucionais, de setores da sociedade, entre outros, para participar de tais processos avaliativos, respeitando sempre seus papéis e competências, sejam elas científicas, formais, profissionais, administrativas, políticas, entre outras.

Assim, todas as instituições de ensino superior, independentemente de suas características e natureza jurídica, são instadas a chamar todos os membros da comunidade acadêmica para participarem ativamente de tais processos avaliativos, partindo da seguinte perspectiva das Diretrizes no que concerne à avaliação:

É um imperativo ético irrecusável não só por questões técnico-administrativas e de adequação às normas legais, mas porque tem como foco a educação na qualidade de bem público e, portanto, exige do Poder Público, respeitadas diferentes missões institucionais, a construção e consolidação de instituições e de um sistema de educação superior com alto valor científico e social (Brasil, 2024a, p. 11).

Com base nos pressupostos até aqui elencados, cabe destacar também que o SINAES, por se tratar de um sistema de avaliação global e integrado das atividades acadêmicas, é composto por três processos diferenciados, desenvolvidos em momentos distintos e com instrumentos próprios, que se complementam entre si, sendo eles: A avaliação das Instituições de Educação Superior – AVALIES; Avaliação dos Cursos de Graduação - ACG; e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes - ENADE.

Estes três processos diferenciados abordarão, durante a sua execução, dimensões e indicadores específicos, objetivando a identificação de potencialidades e insuficiências dos cursos e das instituições de ensino avaliadas, buscando proporcionar e fortalecer a sua melhoria no que se refere à qualidade e relevância, fornecendo, também, informações importantes para a sociedade como um todo, ilustrando todo o cenário da educação superior no país.

Em decorrência de sua concepção e função, o SINAES está ancorado em alguns princípios fundamentais que buscam promover a qualidade do ensino superior. Considerando as Diretrizes, são eles:

A responsabilidade social com a qualidade da educação superior. O reconhecimento da diversidade do sistema. O respeito à identidade, à missão e à história das instituições. A globalidade institucional, pela utilização de um conjunto significativo de indicadores considerados em sua relação orgânica. A continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto (Brasil, 2024a, p. 13).

Além dos princípios expostos, durante todo o processo de execução de suas funções, a Lei que instituiu o SINAES, estabelece, em seu Art. 3º, as dimensões que vêm a ser o principal foco das avaliações institucionais e que buscam garantir simultaneamente a unidade do processo avaliativo em todo âmbito nacional e a especificidade de cada instituição. Sendo elas:

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 – infra-estrutura 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 auto-avaliação 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 (Brasil, 2004, on-line).

Para que todo o processo de implementação do SINAES fosse realizado com êxito, o CONAES, dentro de suas atribuições, destacou algumas diretrizes para a sua implementação. Com base nas considerações feitas ao longo do presente estudo, decorrem algumas delas:

Comparar o projeto da IES e a sua realidade institucional, ou seja, melhorar a qualidade acadêmica significa, no contexto de cada instituição, diminuir a distância entre ambos; construir uma proposta de auto-avaliação voltada para a globalidade da instituição, buscando dimensionar a relação entre o projeto institucional e sua prática, para reformulá-lo no planejamento e nas ações futuras da instituição; e elaborar uma metodologia que organize as atividades dos diferentes atores envolvidos no processo avaliativo, buscando a construção de um sistema integrado (Brasil, 2024a, p. 17).

Para que o alcance desse objetivo seja possível, torna-se importante analisar, no processo avaliativo, os diferentes níveis da instituição, níveis estes que são explicitados no Quadro 15.

Quadro 15: Níveis estabelecidos pelas Diretrizes para a implementação do SINAES

NÍVEL:	DESCRIÇÃO:
Nível Declaratório	Analisa os textos que fundamentam o projeto institucional que em geral está enunciado sob a forma de princípios coerentes, embora possa haver contradições entre os objetivos e o projeto.
Nível Normativo	Avalia a coerência entre as normas institucionais e a gestão prática das IES.
Nível da Organização	Avalia se a instituição conta com instâncias que promovam a qualidade compatível com as modalidades de ensino, pesquisa e extensão e sua efetividade acadêmica e social.
Nível dos Resultados	Avalia a eficácia e efetividade acadêmica e social dos processos desenvolvidos: formação de profissionais, produção acadêmica, artística e cultural disseminada no âmbito técnico-científico e social, entre outros.

Fonte: Organização Autoral, 2024. Organizado com base nas Diretrizes Para a Avaliação das Instituições de Educação Superior - CONAES (Brasil, 2024a, p. 17).

Partindo de tais concepções, o processo de avaliação institucional realizado, tanto em sua dimensão interna como externa, não pode, em hipótese alguma, projetar sobre as instituições de ensino superior um modelo externo de qualidade institucional, posto que, nas concepções propostas pelo SINAES, “cabe às próprias instituições gerar um modelo institucional nos termos de sua missão e, a partir dele, deve ser avaliada a instituição real” (Brasil, 2024a, p. 18).

Para além da avaliação externa, existe também um componente importante dentro desse processo de avaliação das Instituições de Ensino Superior que merece destaque: as Comissões Próprias de Avaliação - CPAs, integrantes do SINAES e que são responsáveis por realizar as avaliações internas das IES, sendo um órgão de representatividade acadêmica e não da administração das instituições.

De acordo com o Art. 11, da Lei nº 10.861/2004:

Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes: I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos; II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior (Brasil, 2004, on-line).

Decorre, então, o papel crucial de todas as CPAs na elaboração e execução das propostas de autoavaliação interna, em consonância com toda a comunidade acadêmica, bem como com os conselhos superiores das instituições. Além disso, cada CPA deve contar, na sua composição, considerando o que preconiza as Diretrizes:

Com a participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica e, também, da sociedade civil organizada, ficando a critério dos órgãos colegiados superiores da instituição as definições quanto ao seu modo de organização, quantidade de membros e dinâmica de funcionamento. Uma vez constituída a CPA, seu funcionamento específico deverá prever estratégias que levem em conta as características da instituição, seu porte e a existência ou não de experiências anteriores de avaliação, incluindo a auto-avaliação, avaliações externas, avaliação dos docentes pelos alunos, avaliação da pós-graduação e outros (Brasil, 2024a, p. 19).

Merece destaque, no que se refere à avaliação das instituições, a Avaliação das Instituições de Educação Superior - AVALIES, que se materializa em dois momentos principais e distintos, mas que se complementam: o primeiro deles, a autoavaliação, conduzida pelas CPAs; e o segundo, a avaliação externa, que é realizada por comissões externas que são designadas pelo INEP, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo CONAES.

O primeiro momento evidenciado, o da autoavaliação, de acordo com as Diretrizes, constitui-se em um processo que

analisa internamente o que é e o que deseja ser, o que de fato realiza, como se organiza, administra e age, buscando sistematizar informações para analisá-las e interpretá-las com vistas à identificação de práticas exitosas, bem como a percepção de omissões e equívocos, a fim de evitá-los no futuro (Brasil, 2024a, p. 20).

Ele ainda confere estrutura e coerência nos processos avaliativos que se desenvolvem dentro das IES e deve buscar fornecer uma visão global sobre uma dupla perspectiva:

O objeto de análise é o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades da IES, centrado em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão segundo os diferentes perfis e missões institucionais. Está compreendida, na avaliação da instituição, a gestão, a responsabilidade e compromissos sociais e a formação acadêmica e profissional com vistas a repensar sua missão para o futuro. Os sujeitos da avaliação são os conjuntos de professores, estudantes, técnico-administrativo e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados (Brasil, 2024a, p. 20).

A autoavaliação, citada e defendida pelo CONAES em seu documento, entende que esse processo deve ser cíclico e renovador de análise e síntese das dimensões que definem a instituição, tornando possível a construção de novas alternativas e práticas com base nos resultados obtidos. Afirma, ainda, que ela deve ter como eixo central dois objetivos que se convergem, respeitadas as diferentes missões institucionais:

Avaliar a instituição como uma totalidade integrada que permite a autoanálise valorativa da coerência entre a missão e as políticas institucionais efetivamente realizadas, visando à melhoria da qualidade acadêmica e ao desenvolvimento institucional. Privilegiar o conceito da auto-avaliação e sua prática educativa para gerar, nos membros da comunidade acadêmica, autoconsciência de suas qualidades, problemas e desafios para o presente e o futuro, estabelecendo mecanismos institucionalizados e participativos para a sua realização (Brasil, 2024a, p. 20).

Já o segundo momento, a avaliação externa, por sua vez, analisa os resultados obtidos pela autoavaliação interna, por meio de um olhar externo de especialistas de diferentes áreas, considerando que “o exame ‘de fora para dentro’ pode corrigir eventuais erros de percepção produzidos pelos agentes internos, muitas vezes acostumados acriticamente às rotinas e, mesmo, aos interesses corporativos” (Brasil, 2024a, p. 21).

Ainda, seguindo o que é proposto pelas Diretrizes:

A avaliação externa, coerente com a dimensão interna, é um importante instrumento cognitivo, crítico e organizador das ações da instituição e do Ministério da Educação. Ela exige a organização, a sistematização e o interrelacionamento do conjunto de informações quantitativas e qualitativas, além de juízos de valor sobre a qualidade das práticas e da produção teórica de toda a instituição. Por isso, a integração da avaliação interna e externa faz parte de um importante processo de discussão e reflexão relativo aos grandes temas de política pedagógica, científica e

tecnológica, bem como às tomadas de decisão, buscando o fortalecimento ou redirecionamento de ações e de políticas (Brasil, 2024a, p. 21).

Esse processo de avaliação externa compõe-se por duas etapas: a visita dos avaliadores à Instituição e a elaboração do relatório de avaliação institucional. Na primeira delas, os avaliadores externos, após analisar as autoavaliações das IES, mantêm uma importante interlocução com todos os membros da comunidade acadêmica, bem como analisam e avaliam os documentos das instituições, a fim de obter informações adicionais e importantes para o processo avaliativo. Já na segunda etapa, a comissão de avaliadores elabora um relatório de avaliação institucional, tendo como base tudo aquilo que se analisou até aqui, expressando nele seus resultados.

Os resultados do processo de avaliação da instituição, envolvendo autoavaliação e avaliação externa, expressos nesse relatório, serão encaminhados à Conaes para a elaboração de seu parecer conclusivo. Esse parecer, encaminhado para órgãos competentes, será a base para subsidiar a melhoria da qualidade acadêmica e o desenvolvimento de políticas internas da IES, bem como para a implantação ou manutenção de políticas públicas relacionadas à regulação do sistema de educação superior do País (Brasil, 2024a, p. 22).

Ressalta-se também que, considerando a Lei que instituiu o SINAES, para os resultados considerados insatisfatórios, haverá a celebração de um Protocolo de Compromisso entre o MEC e a respectiva instituição que foi avaliada, conforme é possível ver no Art. 10:

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

- I – o diagnóstico objetivo das condições da instituição;
- II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;
- III – a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;
- IV – a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso (Brasil, 2004, on-line).

O descumprimento do protocolo de compromisso celebrado, por partes ou em sua totalidade, poderá acarretar nas sanções de penalidades que são aplicadas pelo MEC para a instituição de ensino superior à qual assinou o protocolo de compromisso.

Para que todo esse processo avaliativo fosse possível e buscando sempre respeitar o ritmo e as especificidades de cada instituição de ensino, além disso, ao mesmo tempo, consolidar uma dinâmica de gestão do processo em si, a CONAES (Brasil, 2024a) estabeleceu

que o processo de autoavaliação se consolidasse em três diferentes etapas: etapa de preparação; etapa de desenvolvimento; e, por fim, a etapa de consolidação.

Dentre todo o percurso histórico evidenciado até aqui, é notório que muitas mudanças aconteceram ao longo da história em si. Ao observar tais acontecimentos e ações tomadas com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino superior, torna-se possível compreender como esse processo ocorreu ao longo da história. Isso posto, abre-se espaço para uma análise mais minuciosa sobre a atual forma de Avaliação, Regulação e Supervisão das IES.

Buscando aprofundar o olhar sobre os processos avaliativos vigentes na atualidade, passa-se, agora, a realizar um estudo sistemático sobre algumas legislações que são consideradas pertinente à essa dissertação, bem como sobre os instrumentos de avaliação vigentes, os quais são utilizados para o credenciamento institucional e autorização dos cursos de Licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD.

5 A AUTORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE LICENCIATURA EM PEDAGOGIA NA MODALIDADE EAD: NORMATIVAS, INSTRUMENTOS AVALIATIVOS, POTENCIALIDADES, LIMITAÇÕES, ACERTOS E FRAGILIDADES

Diante de todas as transformações que o contexto educacional brasileiro vem sendo palco, torna-se necessária a constante vigilância sobre esses cenários, para que se possa acompanhar e refletir a respeito de tais: sobre como eram, como estão, para que direção estão caminhando, com base em que estão se modificando e que resultados estão sendo obtidos.

Não se pode negar que vários foram os avanços significativos que tivemos quando falamos em educação superior, mas, também, não podemos negligenciar o fato de que vários foram os retrocessos e aspectos negativos que influenciaram, e ainda influenciam, esse contexto, impactando diretamente toda a sociedade em geral.

Quando dirigimos o nosso olhar aos números relacionados à oferta de cursos e credenciamento de instituições, conforme apresentado anteriormente, deparamo-nos com um cenário de constante crescimento, especialmente quando nos referimos às instituições de ensino superior que ofertam cursos na modalidade EaD.

Adentrando de forma mais específica o contexto do curso de Licenciatura em Pedagogia EaD, curso que é objeto de análise da presente dissertação, seguindo os dados já apresentados e que foram coletados pelo Censo da Educação Superior de 2023 (Brasil, 2023), o curso em si ocupa o topo de procura e de matrículas dentre todas as licenciaturas ofertadas em nível nacional, totalizando 852.334 matrículas contabilizadas em 2023, considerando ambas as modalidades de ensino.

Diante disso, cita-se novamente uma questão já evidenciada anteriormente: de que maneira estão materializando-se os processos de formação dos pedagogos matriculados em cursos na modalidade EaD na contemporaneidade?

É de consenso que o referido curso também é alvo dos problemas enfrentados em todo nosso contexto nacional e que foram evidenciados até aqui, por exemplo: as vertentes neoliberais, a mercantilização e os interesses mercadológicos e financeiros, bem como a deturpação dos princípios e ideários que sustentam o curso.

Sabemos que a atuação do pedagogo, nos diferentes espaços de inserção, é de suma importância e que a Pedagogia em si é um curso que contribui significativamente para toda a sociedade. Diante disso, torna-se mais do que necessária a análise de como estão moldando-se os processos de credenciamento institucional e da autorização deste curso na modalidade

EaD, para que possamos compreender de forma mais significativa como está configurando-se o processo de formação deste futuro profissional matriculado nesta modalidade.

Assim, passaremos agora a nos debruçar sobre essas questões, buscando evidenciar acertos e fragilidades deste processo. Para que isso seja possível, como início destas reflexões, observamos, primeiramente, minha narrativa de formação como ser humano, profissional e pedagogo, uma narrativa das memórias que o tempo não apaga.

5.1 Memórias que o tempo não apaga

Lembro-me dos meus primeiros e simples brinquedos... Lembro-me do aconchego do colo dos meus pais e das brigas com meu irmão mais velho... Lembro-me de todos os afagos, presentes e atenção que recebia da minha avó e de todos os momentos bons que vivi ao lado da minha família e dos meus vizinhos... Lembro-me das brincadeiras na terra, no barro, nos matos, nos arredores de casa, das bagunças e da linda infância que tive... Lembro-me das vezes em que eu brincava de ser professor com minha prima... Sim! Brincar de ser professor com minha prima!

Desde criança, sonho em ser professor: ser professor de crianças e professor de futuros professores! Brincávamos de “escolinha” na antiga casa de minha vó! Nossa escola tinha várias salas de aula, banheiros, cozinha e tudo o que se podia imaginar! Lá na escola, a casa de minha avó, eu e minha prima brincávamos sem parar! Brincávamos dia e noite, um dando aula para o outro. Momentos bons eram aqueles! Pintávamos folhas, escrevíamos no quadro, fazíamos ditado, arrumávamos pequenos cepos de madeira que serviam como cadeira e pequenas tábuas sobre caixotes que serviam como classe.

Com estas lembranças, optei em iniciar essas memórias que o tempo não apaga. Nasci em 22 de julho de 1996. Durante grande parte de minha infância, morei no interior do município de Chapada com meus pais. Na época, éramos agricultores e trabalhávamos também com ordenha de vacas.

Tínhamos e temos uma vida humilde, simples e feliz! Meu pai não media esforços para que nunca faltasse nada em nossa família; e minha mãe, com seu jeitinho doce, cuidava-nos, fazia os afazeres de casa e realizava também as mais de mil funções que uma mãe costuma fazer diariamente.

Durante as manhãs frias e congeladas, muitas vezes, acompanhava minha família nos trabalhos diários. Aqui, devo citar meu irmão, que me cuidava, me acompanhava e que, em

alguns momentos, até brigava comigo ou eu brigava com ele (fato esse que acontecia com frequência).

Porém, lembro hoje do dia em que ele saiu de casa para estudar, voltando somente no final de semana. Passamos, então, a nos enxergar somente em finais de semana, mas, mesmo assim, ainda tínhamos tempo para brigar. Nos domingos à noite, sentia aquele aperto no peito em saber que ele iria novamente para outra cidade estudar.

Estudei em uma escola ali perto de casa. Todas as manhãs, muitas vezes às 6h30 da manhã, eu lá estava, esperando o ônibus para ir à escola – a minha segunda escola, pois a primeira era a escola que eu brincava com minha prima. Lá na minha segunda escola, tive grandes exemplos de professores que estavam realmente comprometidos com a educação. Devido a isso, cada dia que passava, a chama e o desejo de ser professor fortificava-se dentro de mim.

Concluindo o Ensino Fundamental nesta escola, recorro-me perfeitamente do questionamento dos meus pais: você quer mesmo estudar no Magistério? Eu, prontamente, afirmava que sim. Iniciei então meus estudos no Curso Normal e, um ano após o início do curso, meus pais foram morar em outra cidade para trabalhar. Pela distância desta nova cidade, eu deveria optar entre: acompanhá-los e desistir do Curso Normal ou ficar morando sozinho e continuar correndo atrás do meu sonho de ser professor.

Optei, então, em morar sozinho para buscar realizar meu sonho. Na época, eu tinha 15 anos. A cada dia que passava, meu desejo de ser professor aumentava mais e, quando eu estava no segundo ano do Curso Normal, comecei a cursar Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, na UPF Idiomas. Na mesma época, tive a oportunidade de trabalhar como secretário em uma escola, meu primeiro emprego, oportunidade em que pude perceber e sentir na pele a real importância que a educação tem na sociedade.

Logo após, fui remanejado para trabalhar em uma Escola de Educação Infantil do programa PROINFÂNCIA. Nesta escola, tive a certeza de que eu estava seguindo o caminho certo, o caminho da educação, de ser professor! Comecei trabalhando em uma turma de maternal e, no ano seguinte, fui remanejado para uma turma de Pré-Escola.

No fim do ano de 2014, formei-me no Curso Normal e também no curso de LIBRAS. Então, fortaleceu-se em mim o desejo de ingressar no Curso de Pedagogia.

Porém, em 2015, pensei que passaria pela pior experiência da minha vida, mas, percebi que 2015 foi um momento intenso e de grandes aprendizagens! Já vou contar o porquê.

Em janeiro de 2015, fui convocado para fazer parte do 3º GAC AP, na cidade de Santa Maria, passando então a fazer parte do Exército Brasileiro. Lá, vivenciei vários momentos

bons e outros momentos nem tão bons... Todos estes momentos contribuíram para a minha formação, visto que passei a dar mais valor às simples coisas da vida, como beber água, tomar banho, dormir em uma cama confortável e, acima de tudo, valorizar muito mais o convívio, aconchego, amor e a atenção da família, família esta que considero meu alicerce e meu exemplo de superação e de amor.

Fui, então, nomeado em um concurso da rede estadual de ensino e, devido a isso, fui dispensado do Exército Brasileiro. Por ocasião, acabei não assumindo o concurso estadual, pois optei em assumir um concurso municipal, quando tive o privilégio de voltar a trabalhar na mesma escola de Educação Infantil que eu já trabalhava anteriormente, passando a fazer parte da equipe de gestão desta escola, assumindo, primeiramente, a coordenação pedagógica, após, a vice direção, e, por fim, a direção escolar.

No ano seguinte, ingressei na Universidade de Passo Fundo - UPF, no curso de Pedagogia. Neste momento, tive novamente a certeza que estava correndo atrás do meu sonho, pois lá encontrei novamente professores comprometidos de fato com a causa da educação. Segui estudando e trabalhando, até que, no ano de 2017, fui convidado para ser o Formador Local do Pacto Nacional da Alfabetização Pela Idade Certa – PNAIC, no município de Chapada.

Esta experiência que tive e que ainda continuo tendo como Formador (tanto em minha cidade como em outros municípios), fez-me e faz-me refletir sobre todos os aspectos que circundam a educação como um todo. Passei a enxergar as coisas, os fatos e as experiências com outros olhos, com olhos mais radiantes, mais coloridos e mais comprometidos com a causa da educação.

Além do mais, em julho de 2018, tornei-me pesquisador do GEPALFA, (Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Alfabetização – GEPALFA), o qual investiga processos implicados na aprendizagem da linguagem verbal, em suas distintas modalidades, circunstanciados pelas condições de acesso à cultura escrita, pelas condições de aquisição e desenvolvimento da linguagem em crianças, jovens e adultos que frequentam escolas de educação básica. O grupo desenvolve projetos de pesquisa de abordagem quantitativa e qualitativa, tendo em vista elaborar um diagnóstico acerca do contexto em que ocorrem os processos de alfabetização, recompor e propor metodologias de ensino que garantam àqueles sujeitos o uso autônomo e competente da linguagem verbal. Aborda, ainda, como desdobramentos da central, problemas relacionados à formação de professores, à organização da escola, à metodologia de ensino e à didática da língua. Congrega projetos de pesquisa vinculados ao Programa de Pós-graduação em Educação – Mestrado e Doutorado (FAED/UPF). Ter a oportunidade de participar de tal

grupo, fez-me crescer ainda mais profissionalmente, pois, a cada encontro, vamos nos fortalecendo mais e mais, objetivando, assim, criar uma bagagem de conhecimentos e experiências que iremos utilizar em nosso dia a dia no campo profissional.

No ano de 2022, buscando ingressar profissionalmente no ensino superior, exonero-me do concurso público da Prefeitura Municipal de Chapada e ingresso na Faculdade Fisepe, assumindo a coordenação pedagógica e acadêmica da mesma.

No mesmo ano, inicio a caminhada em direção ao meu outro sonho: ser mestre em Educação! Inicio, então, minha jornada no Mestrado em Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade de Passo Fundo – UPF, universidade essa em que, como dito anteriormente, cursei o curso de Pedagogia.

Durante toda minha caminhada escolar e acadêmica, participei de diversos cursos, formações, palestras, seminários, que foram cada vez mais enriquecendo meus conhecimentos, alimentando também a sede pela busca de mais e mais conhecimentos, objetivando me tornar um bom profissional.

Tais conhecimentos construídos na minha caminhada acadêmica e profissional, fizeram com que eu me sentisse responsável com a formação de uma sociedade mais justa, democrática e igualitária.

Finalizando sem finalizar, lembro-me das vezes em que eu brincava de ser professor com minha prima e do sonho que eu tinha: ser professor de crianças e professor de futuros professores!

Assim, diante de tais memórias que o tempo não apaga, torna-se pertinente a sequência das nossas reflexões acerca da formação de pedagogos matriculados no ensino superior, no curso de Pedagogia, na modalidade a distância. Para que isso seja possível, voltaremos a nossa atenção à legislação que rege e regulamenta o referido curso.

5.2 Licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD: um olhar sobre sua legislação

Ao buscar observar as legislações, não se pode esquecer que o contexto educacional brasileiro, em especial o contexto do ensino superior, vem, constantemente, passando por reformulações e reestruturações. Com o curso de Licenciatura em Pedagogia não é diferente, pois são várias as concepções, normativas e legislações que foram constituindo-se em torno do curso com o passar dos anos.

Como ponto balizador da presente pesquisa, serão abordadas, a partir deste momento, duas legislações específicas do curso e pertinentes para o processo de reflexão ora

desenvolvido: a primeira delas, é a Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006 (Brasil, 2006b), de maio de 2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura - DCN; e a segunda delas, a Resolução CNE/CP Nº 4 (Brasil, 2024c), de 29 de maio de 2024, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura).

Na primeira delas, aprovada no ano de 2006, que se refere às DCNs do curso de Pedagogia, encontra-se o §1º, do Art. 2º, que se refere especificamente à docência:

Compreende-se à docência como ação educativa e processo pedagógico metódico e intencional, construído em relações sociais, étnico-raciais e produtivas, as quais influenciam conceitos, princípios e objetivos da Pedagogia, desenvolvendo-se na articulação entre conhecimentos científicos e culturais, valores éticos e estéticos inerentes a processos de aprendizagem, de socialização e de construção do conhecimento, no âmbito do diálogo entre diferentes visões de mundo (Brasil, 2006b, on-line).

Já o §2º, do Art 2º, das DCNs para o curso, por sua vez, traz especificamente pontos que o curso de Pedagogia deverá proporcionar ao acadêmico ao longo dos semestres, sendo eles:

§ 2º O curso de Pedagogia, por meio de estudos teórico-práticos, investigação e reflexão crítica, propiciará: I - o planejamento, execução e avaliação de atividades educativas; II - a aplicação ao campo da educação, de contribuições, entre outras, de conhecimentos como o filosófico, o histórico, o antropológico, o ambiental-ecológico, o psicológico, o linguístico, o sociológico, o político, o econômico, o cultural (Brasil, 2006b, on-line).

O Art. 4 das DCNs aponta que o curso de licenciatura em Pedagogia volta-se à formação de professores para exercer “funções de magistério na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos” (Brasil, 2006b, on-line).

Neste mesmo Art., encontra-se, no Parágrafo Único, uma série de ações que englobam as seguintes atividades docentes:

I - planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de tarefas próprias do setor da Educação; II - planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e avaliação de projetos e experiências educativas não-escolares;

III - produção e difusão do conhecimento científico-tecnológico do campo educacional, em contextos escolares e não-escolares (Brasil, 2006b, on-line).

Desse modo, tem-se, até aqui, disposta uma série de capacidades e abrangências que o pedagogo possui. Assim, dando sequência na retomada dessa legislação, o Art. 5º (Brasil, 2006b) define uma série de aptidões que o egresso do curso de Pedagogia deve ter, sendo elas detalhadas no Quadro 16.

Quadro 16: Quadro de aptidões que o egresso do curso de Pedagogia deve ter ao concluir o seu curso.

Aptidões	
I	Atuar com ética e compromisso com vistas à construção de uma sociedade justa, equânime, igualitária;
II	Compreender, cuidar e educar crianças de zero a cinco anos, de forma a contribuir, para o seu desenvolvimento nas dimensões, entre outras, física, psicológica, intelectual, social;
III	Fortalecer o desenvolvimento e as aprendizagens de crianças do Ensino Fundamental, assim como daqueles que não tiveram oportunidade de escolarização na idade própria;
IV	Trabalhar, em espaços escolares e não-escolares, na promoção da aprendizagem de sujeitos em diferentes fases do desenvolvimento humano, em diversos níveis e modalidades do processo educativo;
V	Reconhecer e respeitar as manifestações e necessidades físicas, cognitivas, emocionais, afetivas dos educandos nas suas relações individuais e coletivas;
VI	Ensinar Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, Artes, Educação Física, de forma interdisciplinar e adequada às diferentes fases do desenvolvimento humano;
VII	Relacionar as linguagens dos meios de comunicação à educação, nos processos didático-pedagógicos, demonstrando domínio das tecnologias de informação e comunicação adequadas ao desenvolvimento de aprendizagens significativas;
VIII	Promover e facilitar relações de cooperação entre a instituição educativa, a família e a comunidade;
IX	Identificar problemas socioculturais e educacionais com postura investigativa, integrativa e propositiva em face de realidades complexas, com vistas a contribuir para superação de exclusões sociais, étnico-raciais, econômicas, culturais, religiosas, políticas e outras;
X	Demonstrar consciência da diversidade, respeitando as diferenças de natureza ambiental-ecológica, étnico-racial, de gêneros, faixas geracionais, classes sociais, religiões, necessidades especiais, escolhas sexuais, entre outras;
XI	Desenvolver trabalho em equipe, estabelecendo diálogo entre a área educacional e as demais áreas do conhecimento;
XII	Participar da gestão das instituições contribuindo para elaboração, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico;
XIII	Participar da gestão das instituições planejando, executando, acompanhando e avaliando projetos e programas educacionais, em ambientes escolares e não-escolares;
XIV	Realizar pesquisas que proporcionem conhecimentos, entre outros: sobre alunos e alunas e a realidade sociocultural em que estes desenvolvem suas experiências não escolares; sobre processos de ensinar e de aprender, em diferentes meios ambiental ecológicos; sobre propostas curriculares; e sobre organização do trabalho educativo e práticas pedagógicas;
XV	Utilizar, com propriedade, instrumentos próprios para construção de conhecimentos pedagógicos e científicos;
XVI	Estudar, aplicar criticamente as diretrizes curriculares e outras determinações legais que lhe caiba implantar, executar, avaliar e encaminhar o resultado de sua avaliação às instâncias competentes.
§ 2	No caso de Professores Indígenas ou que venham atuar em escolas indígenas, deverão ainda: I - promover diálogo entre conhecimentos, valores, modos de vida, orientações filosóficas, políticas e religiosas próprias à cultura do povo indígena junto a quem atuam e os provenientes da sociedade majoritária; II - atuar como agentes interculturais, com vistas à valorização e o estudo de temas indígenas relevantes.

Fonte: Organização Autoral, 2024. Organizado com base nas aptidões apresentadas pelas DCNs do Curso de Pedagogia (Brasil, 2006b).

Evidencia-se, no Quadro 16, uma série de importantes aptidões que o pedagogo deve possuir ao final do seu curso de graduação, aptidões essas que são fundamentais para o exercício da sua função, tornando, assim, de forma clara que a formação dos pedagogos não pode, de forma alguma, constituir-se de forma fragilizada.

O Art. 6, por sua vez, apresenta em seu escopo a estrutura do curso de Pedagogia, que, respeitando a diversidade nacional e a autonomia pedagógica das instituições de ensino superior, deve se constituir de: um núcleo de estudos básicos; um núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos; e, por fim, um núcleo de estudos integradores, os quais são detalhados no Quadro 17.

Quadro 17: Quadro que apresenta os núcleos de estudos que devem orientar a formação dos pedagogos.

Núcleo de estudos básicos que, sem perder de vista a diversidade e a multiculturalidade da sociedade brasileira, por meio do estudo acurado da literatura pertinente e de realidades educacionais, assim como por meio de reflexão e ações críticas, articulará:	
A	Aplicação de princípios, concepções e critérios oriundos de diferentes áreas do conhecimento, com pertinência ao campo da Pedagogia, que contribuam para o desenvolvimento das pessoas, das organizações e da sociedade;
B	Aplicação de princípios da gestão democrática em espaços escolares e não-escolares;
C	Observação, análise, planejamento, implementação e avaliação de processos educativos e de experiências educacionais, em ambientes escolares e não-escolares;
D	Utilização de conhecimento multidimensional sobre o ser humano, em situações de aprendizagem;
E	Aplicação, em práticas educativas, de conhecimentos de processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, nas dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biossocial;
F	Realização de diagnóstico sobre necessidades e aspirações dos diferentes segmentos da sociedade, relativamente à educação, sendo capaz de identificar diferentes forças e interesses, de captar contradições e de considerá-lo nos planos pedagógico e de ensino aprendizagem, no planejamento e na realização de atividades educativas;
G	Planejamento, execução e avaliação de experiências que considerem o contexto histórico e sociocultural do sistema educacional brasileiro, particularmente, no que diz respeito à Educação Infantil, aos anos iniciais do Ensino Fundamental e à formação de professores e de profissionais na área de serviço e apoio escolar;
H	Estudo da Didática, de teorias e metodologias pedagógicas, de processos de organização do trabalho docente;
I	Decodificação e utilização de códigos de diferentes linguagens utilizadas por crianças, além do trabalho didático com conteúdo, pertinentes aos primeiros anos de escolarização, relativos à Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia, Artes, Educação Física;
J	Estudo das relações entre educação e trabalho, diversidade cultural, cidadania, sustentabilidade, entre outras problemáticas centrais da sociedade contemporânea;
K	Atenção às questões atinentes à ética, à estética e à ludicidade, no contexto do exercício profissional, em âmbitos escolares e não-escolares, articulando o saber acadêmico, a pesquisa, a extensão e a prática educativa;
L	Estudo, aplicação e avaliação dos textos legais relativos à organização da educação nacional.
Núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos voltado às áreas de atuação profissional priorizadas pelo projeto pedagógico das instituições e que, atendendo a diferentes demandas sociais, oportunizará, entre outras possibilidades:	
A	Investigações sobre processos educativos e gestoriais, em diferentes situações institucionais: escolares, comunitárias, assistenciais, empresariais e outras;

B	Avaliação, criação e uso de textos, materiais didáticos, procedimentos e processos de aprendizagem que contemplem a diversidade social e cultural da sociedade brasileira;
C	Estudo, análise e avaliação de teorias da educação, a fim de elaborar propostas educacionais consistentes e inovadoras.
Núcleo de estudos integradores que proporcionará enriquecimento curricular e compreende participação em:	
A	Seminários e estudos curriculares, em projetos de iniciação científica, monitoria e extensão, diretamente orientados pelo corpo docente da instituição de educação superior;
B	Atividades práticas, de modo a propiciar vivências, nas mais diferentes áreas do campo educacional, assegurando aprofundamentos e diversificação de estudos, experiências e utilização de recursos pedagógicos;
C	Atividades de comunicação e expressão cultural.

Fonte: Organização Autorial, 2024. Organizado com base nas DCNs do curso de Pedagogia (Brasil, 2006b).

Ainda de acordo com a referida Resolução (Brasil, 2006b), para o atingimento do que está sendo proposto nos três núcleos do curso, o mesmo abrange uma carga horária mínima de 3.200 horas de efetivo trabalho acadêmico, ficando distribuídas da seguinte forma:

- 2.800 horas dedicadas às atividades formativas, como assistência às aulas, realização de seminários, participação na realização de pesquisas, atividades práticas de diferentes naturezas, entre outros;
- 300 horas dedicadas ao Estágio Supervisionado, prioritariamente em Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, contemplando também outras áreas específicas, se for o caso, em concordância com o projeto de cada instituição de ensino;
- 100 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento em áreas específicas de interesse dos alunos: iniciação científica, de extensão e de monitoria.

Ao finalizar essa retomada dos principais pontos das DCNs do curso de Pedagogia, encontra-se, em seu Art. 8, uma série de pontuações relevantes que tratam especificamente sobre a integralização dos estudos, a qual deverá ocorrer da forma sintetizada no Quadro 18.

Quadro 18: Quadro que trata sobre a forma de integralização do curso de Pedagogia.

I - Disciplinas, seminários e atividades de natureza predominantemente teórica que farão a introdução e o aprofundamento de estudos, entre outros, sobre teorias educacionais, situando processos de aprender e ensinar historicamente e em diferentes realidades socioculturais e institucionais que proporcionem fundamentos para a prática pedagógica, a orientação e apoio a estudantes, gestão e avaliação de projetos educacionais, de instituições e de políticas públicas de Educação;
II - Práticas de docência e gestão educacional que ensejem aos licenciandos a observação e acompanhamento, a participação no planejamento, na execução e na avaliação de aprendizagens, do ensino ou de projetos pedagógicos, tanto em escolas como em outros ambientes educativos;
III - Atividades complementares envolvendo o planejamento e o desenvolvimento progressivo do Trabalho de Conclusão de Curso, atividades de monitoria, de iniciação científica e de extensão, diretamente orientadas por membro do corpo docente da instituição de educação superior decorrentes ou articuladas às disciplinas, áreas de conhecimentos, seminários, eventos científico-culturais, estudos curriculares, de modo a propiciar vivências em algumas modalidades e experiências, entre outras, e opcionalmente, a educação de pessoas com

necessidades especiais, a educação do campo, a educação indígena, a educação em remanescentes de quilombos, em organizações não-governamentais, escolares e não-escolares públicas e privadas;

IV - Estágio curricular a ser realizado, ao longo do curso, de modo a assegurar aos graduandos experiência de exercício profissional, em ambientes escolares e não-escolares que ampliem e fortaleçam atitudes éticas, conhecimentos e competências: a) na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, prioritariamente; b) nas disciplinas pedagógicas dos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal; c) na Educação Profissional na área de serviços e de apoio escolar; d) na Educação de Jovens e Adultos; e) na participação em atividades da gestão de processos educativos, no planejamento, implementação, coordenação, acompanhamento e avaliação de atividades e projetos educativos; f) em reuniões de formação pedagógica.

Fonte: Organização Autorial, 2024. Organizado com base nas DCNs do curso de Pedagogia (Brasil, 2006b).

Dando sequência em no estudo e voltando a atenção ao segundo documento mencionado, a Resolução CNE/CP nº 4 (Brasil, 2024c), de 29 de maio de 2024, dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica. De acordo com o Art. 2º, essas diretrizes aplicam-se à formação de professores para o exercício do magistério na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, no Ensino Médio e em todas as modalidades de educação: Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Técnica de Nível Médio, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância, Educação Escolar Quilombola e Educação Bilíngue de Surdos.

Fica evidente que a resolução ora analisada possui um grande espaço de abrangência, sendo esse espaço composto de uma variedade de culturas e realidades diversas. Com base nisso, torna-se necessário compreender o que se entende por docência, considerando esse documento, posto que os profissionais egressos destes cursos atuarão na docência em si.

De acordo com o §2º, do Art. 2º, da referida resolução, o exercício da docência é compreendido:

Como ação educativa, a partir da condução de processos pedagógicos intencionais e metódicos, os quais baseiam-se em conhecimentos e conceitos próprios da docência e das especificidades das diferentes áreas do conhecimento, incluindo o domínio e manejo de conteúdos e metodologias, diferentes linguagens, tecnologias, evidências científicas e inovações (Brasil, 2024c, on-line).

Partindo para outro conceito importante para o entendimento do processo de como ocorre a formação de professores, em especial dos pedagogos, a resolução define a educação como “processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, pesquisa e extensão, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas relações criativas entre natureza e cultura” (Brasil, 2024c, on-line).

Já no que se refere ao entendimento sobre o que vem a ser a formação inicial dos profissionais do magistério da educação escolar básica, a resolução compreende-a como um:

Processo dinâmico e complexo, que possui articulação intrínseca e indissociável à valorização de profissionais de educação, às políticas de formação continuada e de gestão das carreiras do magistério, e condição necessária para a garantia da melhoria permanente da qualidade social da educação, devendo ser planejada e realizada por IES devidamente credenciadas em articulação permanente com os sistemas de ensino dos entes federativos (Brasil, 2024c, on-line).

Tomando como ponto de partida tais conceitos evidenciados, observando o que se refere à base comum nacional e o perfil do egresso da formação inicial, o Artº 7 desta resolução aponta que as instituições de ensino responsáveis pela oferta de cursos de formação inicial em nível superior para profissionais do magistério deverão assegurar a integração da base comum nacional aos seus PPCs, articulando com o PPI e com o PDI institucional, garantindo os princípios descritos no Quadro 19.

Quadro 19: Princípios que deverão assegurar a base comum nacional aos seus PPCs, articulando com o PPI institucional.

Princípios:
I - A coerência curricular, dando significado e relevância aos conhecimentos e vivência da realidade social e cultural, consoantes às exigências da Educação Básica e da Educação Superior para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho;
II - A construção do conhecimento sobre o ensino, a aprendizagem, a avaliação e o conteúdo específico de sua formação, valorizando a pesquisa e a extensão como princípios pedagógicos essenciais ao exercício e aprimoramento dos profissionais do magistério e ao aperfeiçoamento da prática educativa;
III - O acesso às fontes nacionais e internacionais de pesquisa e aos materiais pedagógicos apropriados ao desenvolvimento do currículo, ao tempo de estudo e produção acadêmico-profissional;
VI - Processos formativos que visem contribuir para o exercício e o desenvolvimento dos profissionais para o magistério, a partir de uma visão ampla e sistêmica do ensino, da aprendizagem e da avaliação que possibilitem, nos licenciandos, o desenvolvimento de condições para: a) o exercício do pensamento crítico, a resolução de problemas, o desenvolvimento da comunicação efetiva, o trabalho coletivo e interdisciplinar, a criatividade, a inovação, a liderança e a autonomia; e b) o reconhecimento dos diferentes ritmos, tempos e espaços do futuro estudante da educação escolar básica, considerando as dimensões psicossociais, histórico-culturais, afetivas, relacionais e interativas que permeiam a ação pedagógica;
V - Cursos e programas de formação dos profissionais do magistério da educação escolar básica construídos em consonância com as mudanças educacionais e sociais, acompanhando as transformações gnosiológicas e epistemológicas do conhecimento;
VI - O uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação - TDIC, possibilitando o desenvolvimento de competências digitais docente, para o aprimoramento da prática pedagógica, e a ampliação da formação cultural dos professores e licenciandos;
VII - A incorporação de espaços virtuais de aprendizagem para aprimoramento das práticas de ensino, permitindo dinamicidade e interatividade para exploração de métodos inovadores de ensino que se adaptem às necessidades diversificadas dos alunos, desenvolvendo o pensamento crítico e a habilidade de navegar eficazmente no vasto universo da informação digital;
VIII - Oportunidades para a reflexão crítica sobre as diferentes linguagens e seus processos de construção, disseminação e uso, incorporando-os ao processo pedagógico, com a intenção de possibilitar o desenvolvimento da criticidade e da criatividade;
IX - A consolidação da educação inclusiva, por meio do respeito às diferenças, reconhecimento e valorização da diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, etária, entre outras;

X - A aprendizagem e o desenvolvimento de todos os licenciados durante o percurso educacional por meio de oferta de currículo atualizado, fortemente comprometido com as práticas pedagógicas de forma que favoreçam a formação e estimulem o aprimoramento pedagógico das instituições;
XI - O uso de diferentes espaços de aprendizagem, como salas de aula, laboratórios, bibliotecas, espaços digitais, espaços recreativos e desportivos, ateliês, museus, secretarias entre outros, necessários ao pleno desenvolvimento das atividades escolares;
XII - O planejamento e execução de atividades integradas e coerentes nos espaços formativos, instituições de Educação Básica e de Educação Superior, agregando outros ambientes culturais, científicos e tecnológicos, físicos e virtuais que ampliem as oportunidades de construção de conhecimento, desenvolvidas em níveis crescentes de complexidade em direção à autonomia do licenciando em formação;
XIII - A conexão do currículo de formação com conteúdos que fundamentam e balizam as diretrizes curriculares para a Educação Básica;
XIV - O desenvolvimento, a execução, o acompanhamento e a avaliação de projetos educacionais, incluindo o uso de tecnologias educacionais e diferentes recursos e estratégias didático-pedagógicas;
XV - O acompanhamento do desenvolvimento dos licenciandos por meio de estratégias avaliativas com caráter formativo, que utilizem diferentes formas de registro da aprendizagem apropriadas à avaliação dos saberes e práticas necessários ao desenvolvimento da docência, incluindo a consolidação destes registros pelo uso de portfólios;
XVI - A realização de estágio curricular supervisionado, com a colaboração de professores supervisores das instituições de Educação Básica, em cooperação com os docentes das IES;
XVII - O registro do desenvolvimento do licenciando no estágio curricular supervisionado em documentação adequada, seja em portfólio ou recurso equivalente de acompanhamento, onde observações sejam anotadas, bem como as reflexões críticas, os planejamentos didáticos, os relatos de experiência, dentre outras evidências das aprendizagens do licenciando requeridas para a docência;
XVIII - O registro do desenvolvimento do licenciando nas atividades acadêmicas de extensão em documentação adequada, que permita o acompanhamento do processo formativo, por meio de observações críticas, relatos de experiência, dentre outras evidências das aprendizagens do licenciando;
XIX - O estabelecimento e a formalização de parcerias entre as IES e as redes/sistemas de ensino e instituições que ofertam a Educação Básica para assegurar o planejamento, a execução e a avaliação conjunta das atividades práticas e do estágio curricular obrigatório previstos na formação do licenciando, garantindo: a) a presença dos licenciandos nas instituições de Educação Básica ao longo de sua formação inicial, para a realização das atividades práticas e do estágio curricular obrigatório, acompanhada pelos profissionais da IES e das escolas, redes/sistemas de ensino; b) o reconhecimento das características próprias do contexto educacional em que se realizam as atividades práticas e o estágio curricular obrigatório, bem como a articulação necessária entre essas atividades e a proposta curricular das redes/sistemas de ensino e a proposta pedagógica da escola; c) o apoio permanente das IES para a melhoria contínua do trabalho desenvolvido pelas escolas, redes e sistemas de ensino que acolhem os licenciandos nas atividades práticas e de estágio curricular obrigatório, em atividades de formação, desenvolvimento contínuo de materiais e metodologias de ensino e aprimoramento dos processos de avaliação institucional e da aprendizagem, entre outros; d) a ampliação da competência leitora e escritora e o aperfeiçoamento do uso da Língua Portuguesa e da comunicação oral e escrita, do raciocínio lógico-matemático, como elementos fundamentais da formação docente e do exercício profissional do magistério; e) a ampliação das aprendizagens de elementos básicos comunicativos da Língua Brasileira de Sinais - Libras em contextos educativos; f) a compreensão crítica de questões socioambientais, éticas, estéticas, políticas e relativas à diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional e sociocultural e o reconhecimento dos princípios de equidade como organizador do tratamento dessas questões nos contextos de exercício profissional; e g) a participação dos licenciandos nas atividades de estudo, reflexão e elaboração da proposta pedagógica das instituições de Educação Básica, nas reuniões pedagógicas, nos momentos de planejamento e reflexão sobre as práticas pedagógicas e nas atividades desenvolvidas nos órgãos e colegiados de gestão democrática existentes na escola.

Fonte: Organização Autoral, 2024. Organizado com base na Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024 (Brasil, 2024c).

Com base nestes princípios, fica evidente que a formação do pedagogo, em cursos de graduação em Pedagogia, trata-se de algo complexo e que merece a devida atenção. Assim, torna-se necessário que as instituições de ensino superior organizem seus projetos de curso de

modo a atender tais princípios, pois, ao atendê-los, além de se estar cumprindo a legislação vigente, haverá o desencadeamento de uma série de reflexões por parte destas instituições e de toda comunidade acadêmica, reflexões estas que serão os alicerces dos seus cursos.

Ainda de acordo com a resolução em tela, os cursos organizados por estas instituições e voltados para a Educação Escolar Indígena, Educação Escolar do Campo e a Educação Escolar Quilombola devem ser ministrados seguindo os seguintes princípios:

I - a formação inicial de profissionais do magistério para a educação escolar básica da Educação Escolar Indígena deverá considerar as normas e marcos curriculares e o ordenamento jurídico próprios, com ensino intercultural e bilíngue, visando à valorização plena das culturas dos povos indígenas e à afirmação e manutenção de sua diversidade étnica; e II - A formação inicial de profissionais do magistério para a educação escolar básica da Educação Escolar do Campo e da Educação Escolar Quilombola deverá considerar a diversidade étnico-cultural de cada comunidade (Brasil, 2024c, on-line).

Quando se observa a resolução mencionada, percebe-se com uma série de critérios e orientações expressos nas legislações e nas regulamentações em vigor que devem ser considerados. De acordo com o seu Art. 9º, independente da modalidade de ensino (seja ela presencial ou a distância), os cursos devem garantir, obrigatoriamente, as seguintes questões:

I - no planejamento, oferta, desenvolvimento e avaliação das atividades, cursos e programas; II - na estruturação das matrizes curriculares e da progressão dos conhecimentos específicos de cada campo disciplinar, dos conhecimentos de natureza interdisciplinar, dos conhecimentos pedagógicos e dos fundamentos epistemológicos que subsidiam a compreensão mais ampla dos fenômenos educativos; e III - na estruturação e articulação dos saberes específicos concernentes à didática e às práticas de ensino, às vivências pedagógicas e às vivências culturais (Brasil, 2024c, on-line).

Aprofundando a análise quanto às questões que se referem à formação inicial do magistério da Educação Básica, agora em nível superior, observando o que determina a presente resolução, quando se refere ao seu currículo e estrutura, tem-se, no §3º, do Art. 11º, uma questão que merece destaque, a qual explicita que “a formação inicial de profissionais do magistério da educação escolar básica será ofertada, preferencialmente, de forma presencial” (Brasil, 2024c, on-line).

Destaca-se que esse é o primeiro e único momento em que a resolução evidencia, mesmo que de forma breve, que preferencialmente a formação destes profissionais deve ocorrer na modalidade presencial. Tal evidência mostra-se, também, na LDB, de 1996 (Brasil, 1996b), conforme apresentado em seção anterior.

Porém, se forem considerados os dados apresentados anteriormente, com base no Censo da Educação Superior, referente ao ano de 2023 (Brasil, 2023), dados esses que abarcam os anos de 2013 a 2023, caracterizam-se duas grandes questões: a quantidade de cursos de graduação em licenciaturas ofertados nas diferentes modalidades de ensino; e a quantidade de matrículas nos cursos de licenciaturas efetivadas nas diferentes modalidades de ensino.

A primeira delas, que se refere à quantidade de cursos de graduação em licenciaturas ofertados nas diferentes modalidades de ensino (Quadro 03), permite observar uma queda significativa nas ofertas de cursos na modalidade presencial e um aumento muito grande em relação à oferta na modalidade a distância, posto que:

- Observando, primeiramente, a modalidade presencial, no ano de 2013 havia um total de 7.328 ofertas de cursos especificamente em licenciatura. Já em 2023, observa-se que são ofertados somente 5.741 cursos nesta modalidade, tendo, então, uma diminuição de 1.587 cursos;
- Já quando se volta o olhar à modalidade a distância, em 2013, existia uma oferta de 592 cursos de licenciatura e, no ano de 2023, passou a ter uma oferta de 2.145 cursos, tendo, então, um aumento de 1.553 novos cursos ofertados na modalidade a distância.

Já a segunda delas, que menciona a quantidade de matrículas em cursos de licenciatura nas diferentes modalidades, conforme evidenciado anteriormente (Quadro 4), caracteriza a seguinte realidade posta:

- Em cursos de licenciaturas presenciais, em 2013, havia um total de 922.981 matrículas. Já em 2023, esse número reduziu para 566.944, ou seja, uma diminuição de 356.037 matrículas nesta modalidade.
- Ao observar o mesmo panorama em cursos de licenciatura na modalidade a distância, em 2013, existia um total de 451.139 matrículas nesta modalidade. Já no ano de 2023, houve 1.144.039 matrículas, evidenciando-se, aqui, um aumento expressivo de 692.900 matrículas na modalidade a distância.

Diante deste cenário, torna-se evidente que, para o alcance do que foi estabelecido pelo §3º, do Art. 11º, desta resolução (Brasil, 2024c), deverão ser repensados, pelo próprio MEC, aspectos de como fomentar o estímulo para que se aumentem as matrículas em cursos de licenciatura presenciais, posto que a discussão evidenciada não é entre ofertar ou deixar de ofertar uma modalidade em si, mas, sim, entre como ampliar os números de matrículas na

presencialidade e, também, de como garantir maior qualidade aos cursos que se moldam no formato EaD.

Aprofundando o olhar na resolução, têm-se estabelecido por ela, em seu Art. 13º, os seguintes núcleos de formação:

Quadro 20: Núcleos de Formação estabelecidos pela Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024

Núcleo I - Estudos de Formação Geral - EFG: composto pelos conhecimentos científicos, educacionais e pedagógicos que fundamentam a compreensão do fenômeno educativo e da educação escolar e formam a base comum para todas as licenciaturas, articulando:	
A	Princípios e fundamentos sociológicos, filosóficos, históricos e epistemológicos da educação;
B	Princípios, valores e atitudes comprometidos com a justiça social, reconhecimento, respeito e apreço à diversidade, promoção da participação, da equidade e da inclusão e gestão democrática;
C	Observação, análise, planejamento, desenvolvimento e avaliação de processos educativos, experiências pedagógicas e de situações de ensino e aprendizagem em instituições de Educação Básica;
D	Conhecimento multidimensional e interdisciplinar sobre o ser humano e práticas educativas, incluindo conhecimento de processos de desenvolvimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos, nas dimensões física, cognitiva, afetiva, estética, cultural, lúdica, artística, ética e biopsicossocial;
E	Diagnóstico e análise das necessidades e aspirações dos diferentes segmentos da sociedade, relativas à educação, sendo capaz de identificar diferentes forças e interesses, de captar contradições e de considerá-los nos planos pedagógicos, no ensino e, conseqüentemente, nos processos de aprendizagem;
F	Pesquisa e estudo da legislação educacional, dos processos de organização e gestão do trabalho dos profissionais do magistério da educação escolar básica, das políticas de financiamento, da avaliação e do currículo;
G	Pesquisa e estudo das relações entre educação e trabalho, educação e diversidade, educação e comunicação, direitos humanos, cidadania, educação ambiental, entre outras problemáticas centrais da sociedade contemporânea;
H	Estudos de aspectos éticos, didáticos e comportamentais no contexto do exercício profissional, articulando o saber acadêmico, a pesquisa, a extensão e a prática educativa; e
I	Conhecimento sobre diferentes estratégias de planejamento e avaliação das aprendizagens, centradas no desenvolvimento pleno dos estudantes da Educação Básica.
Núcleo II - Aprendizagem e Aprofundamento dos Conteúdos Específicos das áreas de atuação profissional - ACCE: composto pelos conteúdos específicos das áreas, componentes, unidades temáticas e objetos de conhecimento definidos em documento nacional de orientação curricular para a Educação Básica e pelos conhecimentos necessários ao domínio pedagógico desses conteúdos.	
Núcleo III - Atividades Acadêmicas de Extensão - AAE, realizadas na forma de práticas vinculadas aos componentes curriculares: envolvem a execução de ações de extensão nas instituições de Educação Básica, com orientação, acompanhamento e avaliação de um professor formador da IES.	
Núcleo IV - Estágio Curricular Supervisionado - ECS: componente obrigatório da organização curricular das licenciaturas, deve ser realizado em instituição de Educação Básica e tem como objetivo atuar diretamente na formação do licenciando, sendo planejado para ser a ponte entre o currículo acadêmico e o espaço de atuação profissional do futuro professor, o estágio deve oferecer inúmeras oportunidades para que progressivamente o licenciando possa conectar os aspectos teóricos de sua formação às suas aplicações práticas, inicialmente por meio da observação e progressivamente por meio de sua atuação direta em sala de aula.	

Fonte: Organização Autoral, 2024. Organizado com base na Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024 (Brasil, 2024c).

Observando o Art. 14º desta resolução, os cursos de formação inicial de profissionais do magistério para a educação escolar básica em nível superior, “organizados em áreas especializadas, por componente curricular ou por campo de conhecimento e/ou

interdisciplinar, estruturam-se por meio da garantia da base comum nacional e suas orientações curriculares” (Brasil, 2024c, on-line), deverão ser compostos da seguinte forma:

- Todos os cursos deverão ter, no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, com duração de no mínimo 4 (quatro) anos, ficando assim distribuídas:
 - 880 (oitocentas e oitenta) horas dedicadas às atividades de formação geral, considerando o que apresenta o Núcleo I;
 - 1.600 horas (na modalidade a distância, pelo menos, 880 horas deverão ser realizadas no formato presencial) dedicadas ao estudo de aprofundamento de conhecimentos específicos, na área de formação e atuação na educação, considerando o que apresenta o Núcleo II;
 - 320 horas (obrigatoriamente desenvolvidas na modalidade presencial) de atividades acadêmicas de extensão, conforme Núcleo III, desenvolvidas nas instituições de Educação Básica, lugar privilegiado para as atividades dos cursos de licenciatura; essa carga horária, vinculada aos componentes curriculares desde o início do curso, deve estar discriminada no PPC da instituição formadora;
 - 400 horas (obrigatoriamente desenvolvidas na modalidade presencial) dedicadas ao estágio curricular supervisionado, conforme Núcleo IV distribuídas ao longo do curso, desde o seu início, na área de formação e atuação na Educação Básica, realizadas em instituições de Educação Básica, segundo o PPC da instituição formadora.

Aqui destaca-se um ponto importante e positivo da presente resolução: a obrigatoriedade de 50% de presencialidade da formação de profissionais do magistério que se matriculam em cursos na modalidade a distância, fator esse que, anteriormente, não era observado com essa mesma porcentagem nas demais legislações.

Evidentemente, isso irá requerer de todas as instituições de ensino uma reestruturação em seus currículos para que consigam atender essa demanda disposta, que tem prazo de dois anos para entrar em vigor.

Além disso, cabe destacar também o que expressa o Art. 19º desta resolução, o qual menciona que “ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP compete elaborar um instrumento de avaliação in loco dos cursos de formação de professores, que considere o disposto nesta Resolução” (Brasil, 2024c, on-line), pois,

atualmente, o mesmo instrumento avaliativo aplica-se a todos os cursos e modalidades, tornando-se, assim, um instrumento fragilizado diante da complexidade destes cursos nas diferentes modalidades de ensino, aspecto esse que será analisado de forma aprofundada futuramente.

Por fim, o Art. 21º desta resolução afirma que: “os cursos de formação inicial de professores para a Educação Básica em nível superior, em cursos de licenciatura, organizados em áreas interdisciplinares, serão objeto de regulamentação suplementar” (Brasil, 2024c, on-line).

Diante de todo esse cenário, evidenciado com base nestas duas legislações, no qual a primeira apresenta as diretrizes que fundamentam o curso de Pedagogia, e a segunda delas caracteriza algumas diretrizes que ancoram o processo de formação de profissionais do magistério no Brasil, torna-se necessário adentrar o estudo para os instrumentos avaliativos que atualmente estão em vigência e que servem como normativa ao MEC para Credenciamentos Institucionais e Autorização de cursos.

Porém, antes de partir para o estudo dos instrumentos avaliativos em si, observar-se-á o que determina a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 (Brasil, 2017d). Portaria essa que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (Brasil, 2017a).

5.3 Credenciamento institucional e a autorização de cursos na modalidade EaD: um olhar para a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017

Para que se possa dar início à essa análise, que se refere ao credenciamento institucional e à autorização de cursos na modalidade EaD, em especial, a autorização dos cursos de licenciatura em Pedagogia, dirige-se o olhar à Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017 (Brasil, 2017d), republicada no Diário Oficial da União – DOU nº 118, 22.06.2017, Seção 1, p. 14, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 (Brasil, 2017a).

Como início das reflexões, pode-se destacar o Art. 5º desta Portaria, que define que “as avaliações in loco nos processos de EaD serão concentradas no endereço sede da IES” (Brasil, 2017d, on-line). O artigo mencionado ainda contempla, em seus §1 e §2, as seguintes questões:

§ 1º A avaliação *in loco* no endereço sede da IES visará à verificação da existência e adequação de metodologias, infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no PDI e no Projeto Pedagógico do Curso - PPC. § 2º Durante a avaliação *in loco* no endereço sede, as verificações citadas no § 1º também devem ser realizadas, por meio documental ou com a utilização de recursos tecnológicos disponibilizados pelas IES, para os Polos de EaD previstos no PDI e nos PPC, e os ambientes profissionais utilizados para estágio supervisionado e atividades presenciais (Brasil, 2017d, on-line).

Já o Art. 8º, por sua vez, define que “as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas no PDI e PCC, serão realizadas na sede da IES, nos polos EaD ou em ambiente profissional, conforme definido pelas DCN” (Brasil, 2017d, on-line).

Deflagra-se, assim, um aspecto que merece forte atenção e que se refere ao processo avaliativo *in loco*, realizado com fins de credenciamento institucional, o qual, em alinhamento com o Art. 5º, faz menção de que essa avaliação somente será realizada no endereço sede das instituições de ensino superior.

Diante dessa questão, surge uma grande divergência: não seria incoerente avaliar somente o endereço sede das instituições? O que garante que os demais polos terão a mesma estrutura que o endereço sede, não comprometendo, portanto, os processos de formação dos acadêmicos?

Para que se possa compreender melhor a complexidade exposta, é preciso observar, primeiramente, o que a Portaria explicita referente aos Polos de Educação a Distância. De acordo com o seu Art. 10º: “O polo de EaD é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, no país ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos superiores a distância” (Brasil, 2017d, on-line). No parágrafo único do artigo analisado, ainda é exposto que: “é vedada a oferta de cursos superiores presenciais em instalações de polo EaD que não sejam unidades acadêmicas presenciais devidamente credenciadas” (Brasil, 2017d, on-line).

Ainda no que se refere aos polos EaD, o Art. 12º afirma que as instituições de ensino superior poderão criar seus polos por ato próprio, observando os seguintes quantitativos máximos para cada conceito institucional: conceito 3 – 50 polos, conceito 4 – 150 polos, conceito 5 – 250 polos (Brasil, 2017d, on-line).

Já no § 4º, do artigo 12º, determina-se que “é vedada a criação de polo EaD por IES com Conceito Institucional insatisfatório” (Brasil, 2017d, on-line). Por seu turno, o § 5º expressa que “é vedada a criação de polo de EaD por IES submetida a processo de supervisão

ativa com medida cautelar vigente ou com aplicação de penalidade, nos últimos dois anos, que implique em vedação de criação de polos” (Brasil, 2017d, on-line).

Cada polo EaD, conforme destacado pelo Art. 11º (Brasil, 2017d), deverá apresentar identificação inequívoca da instituição de ensino responsável pela oferta dos cursos, manter sua infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada ao projeto pedagógico dos cursos vinculados, de acordo com o quantitativo de estudantes matriculados e a sua legislação específica, para a realização das atividades presenciais, especialmente quando se refere a: I - salas de aula ou auditório; II - laboratório de informática; III - laboratórios específicos presenciais ou virtuais; IV - sala de tutoria; V - ambiente para apoio técnico-administrativo; VI - acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar; VII - recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação -TIC; e VIII - organização dos conteúdos digitais.

Retornando às questões evidenciadas anteriormente e considerando o quantitativo seguindo os conceitos institucionais obtidos nas avaliações *in loco*, não estaria aqui se desenhando uma grande abertura para o processo de mercantilização e, ao mesmo tempo, um processo de degradação do ensino superior?

Desse modo, coloca-se em risco grande parte do processo de avaliação: a criação de polos por ato próprio e, com isso, automaticamente se evidencia uma fragilidade deste processo de avaliação externa, posto que, durante o ato avaliativo, está sendo considerada somente a realidade do endereço sede. O que garante que os demais polos, se submetidos a mesma avaliação, obteriam o mesmo conceito?

Para aprofundar um pouco mais a análise, considere que, hipoteticamente, os polos EaD, ao passarem pelo mesmo processo de avaliação externa que o endereço sede para obter o seu credenciamento e o direito de ofertar cursos (seguindo a modalidade e autorização de cursos solicitados), obtivessem os seguintes conceitos ao final do processo:

- Endereço Sede – Conceito 5
- Polo EaD A – Conceito 4
- Polo EaD B – Conceito 3
- Polo EaD C – Conceito 1
- Polo EaD D – Conceito 2
- Polo EaD E – Conceito 4

Diante desse cenário, considerando os princípios de avaliação externa, os polos EaD C e D não obteriam o seu credenciamento pelo baixo conceito atribuído pela avaliação. Porém, como não estão sendo avaliados, podem formar alunos em nível de graduação, não havendo

equidade, então, no processo de formação destes acadêmicos de determinada instituição de ensino em comparação com os demais polos que obtiveram conceito igual e superior a 3.

Evidentemente, quando há espaço para a abertura de polos por ato próprio, sem a devida avaliação externa, há uma grande margem que pode comprometer a integralidade desse processo, pois perde-se o controle da estrutura destes polos, o que, conseqüentemente, coloca em risco todo o processo de formação dos sujeitos que nele estão matriculados.

Isso posto, instituições de ensino superior podem se deixar influenciar por aspectos quantitativos e mercadológicos, posto que a quantidade permitida de abertura de polos se sobressai sobre a qualidade dos serviços prestados, pois da forma como está organizada “se acredita” que eles garantirão uma estrutura adequada, porém, não se evidencia isso pelo fato de não estarem sendo avaliados no ato da sua criação.

Ao perceber essa fragilidade dos processos de abertura de polos por ato próprio das instituições de ensino, fica evidente que é necessária uma reorganização deste processo, pois assim como está posto abrem-se muitas portas aos processos da suposta democratização e mercantilização do ensino superior em detrimento da sua função social e do seu compromisso com a formação integral do sujeito.

Prosseguindo com o estudo, torna-se necessário adentrar um pouco mais nas concepções que norteiam os processos de credenciamento institucional e de autorização de cursos, em especial, na modalidade a distância. Para que isso se torne possível, observar-se-á o que determinam os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância e também as Diretrizes que norteiam esse processo.

5.4 Os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância e a avaliação externa de instituições de educação superior

Considerando a consolidação da modalidade a distância no Brasil, em agosto de 2007, o MEC divulgou um documento intitulado “Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância” (Brasil, 2007), tendo como principal objetivo debater e proporcionar reflexões sobre esses referenciais de qualidade para essa modalidade de ensino.

Cabe destacar que esse documento não possui força de lei, ou seja, possui apenas um caráter norteador para reflexões acerca do assunto, bem como para subsidiar novas reflexões e atos legais do poder público no que se refere aos processos de avaliação, regulação e supervisão desta modalidade.

Ainda, de acordo com os Referenciais, “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, p. 2).

Assim, os estudos e debates a respeito da modalidade a distância que aconteceram no país, “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” (Brasil, 2007, p. 2).

Isso posto, em uma análise ampla do documento em si, encontram-se alguns títulos que merecem destaque, sendo eles:

- Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância;
- Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem;
- Sistema de comunicação;
- Material Didático;
- Avaliação – Avaliação da Aprendizagem e Avaliação Institucional;
- Equipe Multidisciplinar;
- Infraestrutura de Apoio;
- Gestão Acadêmica-administrativa;
- E, por fim, Sustentabilidade Financeira.

Adensando um pouco mais o estudo sobre o documento, faz-se uma breve análise do que ele apresenta na constituição dos títulos evidenciados acima.

Primeiramente, ao se referir aos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, o documento apresenta a ideia de que:

Não há um modelo único de educação à distância! Os programas podem apresentar diferentes desenhos e múltiplas combinações de linguagens e recursos educacionais e tecnológicos. A natureza do curso e as reais condições do cotidiano e necessidades dos estudantes são os elementos que irão definir a melhor tecnologia e metodologia a ser utilizada, bem como a definição dos momentos presenciais necessários e obrigatórios, previstos em lei, estágios supervisionados, práticas em laboratórios de ensino, trabalhos de conclusão de curso, quando for o caso, tutorias presenciais nos polos descentralizados de apoio presencial e outras estratégias (Brasil, 2007, p. 7).

Partindo dessa ideia, apesar de haver a possibilidade das diferentes formas de organização das instituições na oferta de seus cursos nesta modalidade, existe um ponto comum a todas elas, que, de acordo com o documento, refere-se à compreensão de Educação

como fundamento primeiro, antes mesmo de se pensar no modo de sua organização: a distância (Brasil, 2007).

Diante disso, por mais que essa modalidade de ensino possua características próprias quanto à sua estruturação e operacionalização, ela só ganha relevância no contexto de uma reflexão política e pedagógica da ação educativa. Decorre desse cenário, então, a necessidade do entendimento de alguns conceitos para que seja possível essa estruturação das atividades acadêmicas na modalidade a distância.

O primeiro deles, que é apresentado pelo documento, refere-se ao entendimento da concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem, posto que

O projeto político pedagógico deve apresentar claramente sua opção epistemológica de educação, de currículo, de ensino, de aprendizagem, de perfil do estudante que deseja formar; com definição, partir dessa opção, de como se desenvolverão os processos de produção do material didático, de tutoria, de comunicação e de avaliação, delineando princípios e diretrizes que alicerçarão o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem. A opção epistemológica é que norteará também toda a proposta de organização do currículo e seu desenvolvimento. A organização em disciplina, módulo, tema, área, reflete a escolha feita pelos sujeitos envolvidos no projeto. A compreensão de avaliação, os instrumentos a serem utilizados, as concepções de tutor, de estudante, de professor, enfim, devem ter coerência com a opção teórico metodológica definida no projeto pedagógico (Brasil, 2007, p. 8).

Deflagra-se então a necessidade das instituições de ensino superior, sendo elas ofertantes de cursos na modalidade presencial e a distância, compreenderem o seu ponto focal que “é o desenvolvimento humano, em uma perspectiva de compromisso com a construção de uma sociedade socialmente justa” (Brasil, 2007, p. 9).

Assim, cabe a elas organizarem seus projetos pedagógicos com vistas à estruturação curricular “inovadora, que favoreçam a integração entre os conteúdos e suas metodologias, bem como o diálogo do estudante consigo mesmo (e sua cultura), com os outros (e sua cultura) e com o conhecimento historicamente acumulado” (Brasil, 2007, p. 9). Ademais, ao referir-se à figura do estudante destas instituições, o documento aponta que ele é “o foco do processo pedagógico” (Brasil, 2007, p. 10).

No que se refere aos Sistemas de Comunicação, o documento apresenta a ideia de que

O desenvolvimento da educação a distância em todo o mundo está associado à popularização e democratização do acesso às tecnologias de informação e de comunicação. No entanto, o uso inovador da tecnologia aplicada à educação deve estar apoiado em uma filosofia de aprendizagem que proporcione aos estudantes efetiva interação no processo de ensino aprendizagem, comunicação no sistema com garantia de oportunidades para o desenvolvimento de projetos compartilhados e o reconhecimento e respeito em relação às diferentes culturas e de construir o conhecimento (Brasil, 2007, p. 10).

Com isso, os princípios da interação e da interatividade são fundamentais para o processo de comunicação e devem ser amplamente garantidos no uso de qualquer meio tecnológico disponibilizado, considerando que um dos pilares para a garantia da qualidade na educação a distância é a interação entre os professores, tutores e estudantes. Além do mais,

Da mesma forma que a interação entre professor-estudante, tutor-estudante e professor-tutor deve ser privilegiada e garantida, a relação entre colegas de curso também necessita de ser fomentada. Principalmente em um curso a distância, esta é uma prática muito valiosa, capaz de contribuir para evitar o isolamento e manter um processo instigante, motivador de aprendizagem, facilitador de interdisciplinaridade e de adoção de atitudes de respeito e de solidariedade ao outro, possibilitando ao estudante o sentimento de pertencimento ao grupo (Brasil, 2007, p. 11).

Tem-se, então, a tentativa de elucidação da importância que a interação possui no processo de formação do sujeito que buscou como alternativa a modalidade a distância, cabendo às instituições de ensino superior oportunizar ferramentas e mecanismos para a concretização dessa interatividades.

No que se refere ao material didático, tanto do ponto de vista da abordagem do conteúdo, quanto da forma, o documento citado defende a ideia que ele

Deve estar concebido de acordo com os princípios epistemológicos, metodológicos e políticos explicitados no projeto pedagógico, de modo a facilitar a construção do conhecimento e mediar a interlocução entre estudante e professor, devendo passar por rigoroso processo de avaliação prévia (pré-testagem), com o objetivo de identificar necessidades de ajustes, visando o seu aperfeiçoamento (Brasil, 2007, p. 13).

Assim, em consonância com o projeto pedagógico do curso, o material didático deve desenvolver habilidades e competências específicas para que consigam atender as demandas e objetivos propostos. Por fim,

O projeto pedagógico do curso deve especificar claramente a configuração do material didático que será utilizado. Em particular, deve especificar a equipe multidisciplinar responsável por esta tarefa: os professores responsáveis por cada conteúdo de cada disciplina, bem como os demais profissionais nas áreas de educação e técnica (por exemplo, webdesigners, desenhistas gráficos, equipe de revisores, equipe de vídeo, etc). Deve especificar, também, a parcela deste material que estará produzida e pré-testada pela equipe multidisciplinar institucional antes do início do curso (Brasil, 2007, p. 16).

Já no que se refere à questão da avaliação, duas dimensões devem ser contempladas em uma proposta de um projeto de educação a distância, sendo elas: avaliação que diz respeito ao processo de aprendizagem e a avaliação institucional.

A primeira delas,

Deve ajudar o estudante a desenvolver graus mais complexos de competências cognitivas, habilidades e atitudes, possibilitando-lhe alcançar os objetivos propostos. Para tanto, esta avaliação deve comportar um processo contínuo, para verificar constantemente o progresso dos estudantes e estimulá-los a serem ativos na construção do conhecimento. Desse modo, devem ser articulados mecanismos que promovam o permanente acompanhamento dos estudantes, no intuito de identificar eventuais dificuldades na aprendizagem e saná-las ainda durante o processo de ensino-aprendizagem (Brasil, 2007, p. 16).

Além do mais, seguindo o que estabelece o documento, elas devem ser compostas de avaliações a distância e de avaliações presenciais, sendo estas últimas cercadas das preocupações de segurança e controle de frequência, zelando pela confiabilidade e credibilidade dos resultados obtidos pelos alunos.

Já a respeito da segunda delas, que se refere à avaliação institucional, o documento reitera que

As instituições devem planejar e implementar sistemas de avaliação institucional, incluindo ouvidoria, que produzam efetivas melhorias de qualidade nas condições de oferta dos cursos e no processo pedagógico. Esta avaliação deve configurar-se em um processo permanente e consequente, de forma a subsidiar o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e pedagógico, produzindo efetivamente correções na direção da melhoria de qualidade do processo pedagógico coerentemente com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Para ter sucesso, essa avaliação precisa envolver os diversos atores: estudantes, professores, tutores, e quadro técnico-administrativo (Brasil, 2007, p. 17).

Voltando o olhar ao que o documento apresenta sobre a equipe multidisciplinar, ele preconiza que, em educação a distância, há uma diversidade de modelos que resultam em possibilidades diversas de composição dos recursos humanos necessários para a sua operacionalização. No entanto, qualquer que seja a configuração estabelecida, os recursos humanos devem configurar uma equipe multidisciplinar que tem funções de planejamento, implementação e gestão dos cursos que são ofertados nesta modalidade de ensino.

Na sua composição, devem se fazer presentes três categorias de profissionais, que devem, permanentemente, estar em constante qualificação: docentes, tutores (para tutoria presencial e a distância) e pessoal técnico-administrativo.

No que se refere à infraestrutura física de apoio dos cursos que são ofertados na modalidade a distância, ela deve estar disponível nessas instituições de ensino, na sede da instituição e nos polos de apoio presencial, sendo que esses últimos devem também contar com estruturas essenciais para o processo de aprendizagem do estudante.

Diante todo o exposto, a análise volta-se para os dois últimos pontos apresentados pelo documento: a gestão acadêmico-administrativa e a sustentabilidade financeira. A primeira delas, precisa ser rigorosamente pensada e organizada, sob pena de desestimular o estudante, levando-o ao abandono do curso.

Ainda, como registrado pelo documento,

Por envolver um conjunto de processos integrados, a gestão de um sistema de educação a distância em nível superior é complexa. É usual no meio de educação a distância a imagem de que o processo de ensino-aprendizagem a distância envolve os vários elos de uma corrente que compõe o "sistema" e de que a robustez do processo, como um todo, está relacionada com o elo mais frágil desta corrente (Brasil, 2007, p. 29).

Já o último ponto apresentado pelo documento, que se refere à sustentabilidade financeira, traz a ideia de que a educação superior de qualidade na modalidade a distância envolve uma série de investimentos iniciais elevados, não havendo, então, uma adequada relação custo/benefício no início do processo, sendo imprescindível que as instituições de ensino superior atentem-se sobre essa questão, para que não se prejudiquem futuramente no que se refere à sua sustentabilidade financeira.

Considerando todo o exposto até aqui, nota-se uma tentativa de elucidar alguns principais pontos relevantes para que as instituições de ensino superior levassem em consideração durante a organização dos seus projetos para a oferta de cursos nesta modalidade.

Após essa análise sobre os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, foca-se a atenção sobre outro documento importante para o processo de estudos, trata-se do documento intitulado “Avaliação Externa das Instituições de Educação Superior – Diretrizes e Instrumento” (Brasil, 2006a), que foi editado após a criação do SINAES e que foi o resultado do trabalho articulado da CONAES, em suas atribuições de estabelecer as diretrizes dos instrumentos de avaliação das instituições de ensino superior, para que posteriormente o INEP pudesse construir o instrumento e implementá-lo em todo território nacional.

Essas Diretrizes, por sua vez, buscam apresentar pontos centrais que: destacam o compromisso das IES com a qualidade; explicitam as características e conceitos utilizados como referenciais da análise avaliativa; explicitam as diretrizes metodológicas para o tratamento das informações qualitativas e quantitativas.

Já quando se refere ao ensino superior, “a qualidade é um atributo ou conjunto de atributos que existe no seio das instituições e que, no cumprimento de suas missões próprias, satisfazem as expectativas de seus membros e da sociedade e atingem padrões aceitáveis de desempenho” (Brasil, 2006a, p. 10).

Adentrando um pouco mais esse conceito que emerge novamente nessa pesquisa, mas desta vez sob a ótica do SINAES/MEC, na concepção avaliativa do SINAES, a qualidade das instituições de ensino superior

É referenciada e dinamizada pela participação dos diferentes atores institucionais, o que lhe confere um estatuto de responsabilidade democrática, desenvolvido e divulgado pela criação de uma cultura de qualidade, que se estabelece com a combinação de critérios científicos de avaliação e participação de atores acadêmicos e sociais (Brasil, 2006, p. 10).

No entanto, a definição de padrões de qualidade está ligada aos objetivos que direcionam o processo educativo e o projeto pedagógico e científico de cada instituição de ensino, podendo-se destacar a existência de referentes universais de qualidade, que dizem respeito à natureza, condições e formatos das instituições. Podendo, então, ser consideradas referentes universais: “a adequação e a pertinência dos processos de formação, o rigor acadêmico e científico, a condição social, científica e cultural da produção acadêmica, a construção da cidadania e o exercício da democracia” (Brasil, 2006a, p. 11).

Da mesma maneira, existem também referenciais específicos que são particulares de qualidade, vinculados à missão e à natureza das instituições. Nesse caso, de acordo com o documento,

Os indicadores estão balizados pela missão e pelo projeto pedagógico institucional próprios e dependentes da dimensão, da natureza e dos propósitos que a IES define para si. Eles devem levar em conta a diversidade dos contextos, atores, processos e atividades das IES, dando atenção às especificidades e, ao mesmo tempo, permitindo o delineamento de uma visão global da instituição (Brasil, 2006a, p. 11).

Deste modo, evidencia-se a sistemática de avaliação institucional que é estabelecida pelo SINAES, sendo ela construída com base em três processos de avaliação: avaliação da

Instituição (autoavaliação e avaliação externa); Avaliação do Desempenho dos Estudantes - ENADE; e, por fim, a Avaliação dos Cursos de Graduação.

Esses três processos estão articulados e ligados entre si. Eles “buscam captar indicadores de qualidade, em distintos níveis e enfoques, cujos resultados serão analisados de modo sistemático e integrado, oferecendo elementos fundamentais para a avaliação das instituições e do sistema de educação superior” (Brasil, 2006a, p. 12).

Deste modo, o SINAES “representa uma concepção de avaliação que se constitui em instrumento de política educacional, voltada para a construção e consolidação da qualidade, da participação e da ética na educação superior” (Brasil, 2006a, p. 12).

Tomando como ponto de partida essa concepção de avaliação que orienta o SINAES, o processo de avaliação externa realizado pelo INEP é norteado pelos seguintes princípios:

Respeito às peculiaridades históricas e características institucionais de cada IES; x observação da missão e do processo de auto-avaliação da instituição como pontos de partida e elementos fundamentais da avaliação realizada por pares externos; x realização de um adequado processo de auto-avaliação, com identificação das potencialidades e fragilidades de cada IES, com a finalidade de desenvolver projetos voltados à melhoria da qualidade acadêmica; x constante manutenção do processo de auto-avaliação, com a assimilação das recomendações resultantes do processo de avaliação externa; x elaboração de relatório de avaliação externa que sirva como referencial básico para o aperfeiçoamento da instituição, que ofereça subsídios para o aperfeiçoamento da política de educação superior e que forneça elementos para os processos regulatórios do sistema educativo (Brasil, 2006a, p. 13).

Além do mais, partindo da perspectiva do SINAES, esse processo de avaliação externa tem as seguintes referências:

A concepção de avaliação formativa e emancipatória, que tem como objetivo central o aperfeiçoamento da missão e das atividades das instituições de educação superior; as diretrizes gerais do SINAES e as especificadas no roteiro de auto avaliação; a auto avaliação da IES, construída com visão global e integrada da instituição, de modo a contextualizá-la em sua complexidade e características históricas e em sintonia com os seus objetivos e missão; o conjunto de informações fornecidas pela IES quando do seu pedido de credenciamento; as informações fornecidas pela IES no momento da solicitação de avaliação externa; informações e dados constantes dos cadastros e censos do MEC; a observação atenta e isenta de cada avaliador integrante da comissão externa de avaliação (Brasil, 2006a, p. 13-14).

A avaliação destes aspectos, por sua vez, constitui-se de bases quantitativas e qualitativas, de modo que as primeiras “são constituídas por informações fornecidas pelas IES, referentes às dimensões de infraestrutura material e física, bem como de seus recursos humanos” (Brasil, 2006a, p. 14). Já a respeito da segunda delas, as bases qualitativas

São estruturadas a partir da análise do referencial quantitativo e da comparação, em diferentes níveis de observação, entre o que a IES se propõe a cumprir e a sua capacidade para tal. Envolve a interação dos avaliadores com o contexto avaliado, incluindo os espaços, locais e atores institucionais. Pressupõe um comportamento ético e independente do avaliador no cotejamento entre as metas presentes na missão e no projeto pedagógico e o nível de realização alcançado (Brasil, 2006a, p. 14).

Estes aspectos qualitativos têm o principal objetivo de captar movimentos institucionais na direção das referências de qualidade estabelecidas nas dez dimensões do Sistema Nacional de Avaliação.

Buscando aprofundar a discussão, a seguir, encontram-se, de acordo com o documento (Brasil, 2006a), as dez dimensões definidas pelo SINAES:

- Dimensão 1: A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional;
- Dimensão 2: Perspectiva científica e pedagógica formadora: políticas, normas e estímulos para o ensino, a pesquisa e a extensão;
- Dimensão 3: Responsabilidade Social da IES;
- Dimensão 4: Comunicação com a sociedade;
- Dimensão 5: Políticas de Pessoal, Carreira, Aperfeiçoamento, Condições de Trabalho;
- Dimensão 6: Organização e Gestão da Instituição;
- Dimensão 7: Infraestrutura física e recursos de apoio;
- Dimensão 8: Planejamento e avaliação;
- Dimensão 9: Políticas de atendimento aos estudantes;
- Dimensão 10: Sustentabilidade Financeira.

Apresentadas as dez dimensões que compõem o processo avaliativo, buscando compreender as diretrizes metodológicas para a avaliação externa, observando a Lei que instituiu o SINAES, em seu Art. 3º, estabelece que os instrumentos de avaliação de cursos, avaliação das instituições e o ENADE devem adotar uma escala de conceitos de 1 a 5, sendo eles então: conceitos 1 e 2 – Situação ou desempenho fracos, conceito 3 – mínimo aceitável, e conceito 4 ou 5 – situação ou desempenho fortes.

Deflagra-se, então, que o processo avaliativo traduz-se, ao final do processo, em uma avaliação classificatória, atribuindo um conceito de 1 a 5 às instituições. Ao serem avaliadas de forma classificatória, muitas das instituições de ensino superior (sejam elas públicas ou privadas) tendem a se utilizar dos seus bons conceitos como forma de venda dos seus produtos, em detrimento do repensar a instituição com base nos conceitos obtidos: ou seja, os

impactos deste processo avaliativo passam a ser limitados, posto que o conceito obtido visa a ser comercializado e não refletido com vistas à melhora institucional.

Desse modo, coloca-se em risco grande parte do processo de avaliação, pois, como citado anteriormente, cada conceito obtido confere o direito às instituições de ensino, por ato próprio, de criar seus polos EaD, abrindo espaço para as possíveis fragilidades que estão em torno do ensino superior.

Quanto aos indicadores e padrões de atribuição de conceitos, o documento afirma que

No processo avaliativo, indicadores são evidências concretas de um atributo que caracterizam a realidade de determinado aspecto institucional. Do ponto de vista da regulação, denotam a presença (em diferentes graus) de elementos básicos ou mínimos para a sua existência e funcionamento. Mas, do ponto de vista da avaliação, devem permitir a apreciação do nível ou qualidade da ação desenvolvida tendo em vista os referentes estabelecidos. No processo de Avaliação Externa da IES, os indicadores explicitam elementos que, para além da presença, denotam condições, relações, interações, aplicações e dinâmicas resultantes de um projeto de instituição e de formação que asseguram a qualidade das práticas e atividades desenvolvidas. Deste modo, implicam a percepção de elementos subjacentes que, ao mesmo tempo, transcendem as condições objetivas da realidade/cotidiano da instituição, expressando valores e intenções que ela busca consolidar (Brasil, 2006a, p. 23).

Dessa forma, na atribuição destes conceitos às dimensões e aos indicadores, o olhar do avaliador deve considerar de forma privilegiada

a articulação, coerência, consonância, adequação, integração, intensidade, consistência, congruência, pertinência, consolidação, direcionamento, difusão, compartilhamento, construção coletiva e institucionalização do conjunto de projetos e práticas constitutivas da identidade da instituição (Brasil, 2006a, p. 24).

Dando continuidade à análise, parte-se para o estudo dos instrumentos de avaliação propostos pelos SINAES. Instrumentos esses que legitimam e norteiam as avaliações *in loco* nas instituições que buscam o seu credenciamento ou a autorização de novos cursos independente da modalidade da oferta.

5.5 Os instrumentos de avaliação propostos pelo SINAES: credenciamento institucional e autorização de curso

As avaliações *in loco*, a partir de processo previamente instruído na Secretaria de Regulação da Educação Superior, do Ministério da Educação - Seres/MEC, são realizadas por meio da aplicação de instrumentos avaliativos.

O INEP²³, dentro das suas atribuições e obrigações, operacionaliza os processos de avaliações externas e das avaliações de cursos de graduação nas instituições de ensino superior com base em instrumentos de avaliação, sendo eles:

- Instrumentos de Avaliação Institucional Externa (IAIE)
 - Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância – Credenciamento
 - Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância – Recredenciamento
- Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação (IACG)
 - Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância | Autorização
 - Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância | Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento

Buscando a finalização da compreensão de forma específica sobre a questão chave da presente dissertação, serão analisados, por fim, dois dos quatro instrumentos apresentados: o Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância – Credenciamento e o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância - Autorização, posto que ambos tratam de credenciamento e autorização.

O reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso, bem como o recredenciamento institucional não fazem parte das questões observadas na presente pesquisa e, diante disso, seus instrumentos de avaliação não serão analisados.

Partindo, então, para essa análise, ambos os instrumentos possuem uma estrutura semelhante, estando organizados conforme o Quadro 21.

Quadro 21: Quadro demonstrativo que apresenta de forma breve as seções dos instrumentos avaliativos vigentes (SINAES).

Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância Credenciamento
APRESENTAÇÃO
EIXO 1 – Planejamento e Avaliação Institucional
EIXO 2 – Desenvolvimento Institucional
EIXO 3 – Políticas Acadêmicas
EIXO 4 – Políticas de Gestão
EIXO 5 – Infraestrutura
GLOSSÁRIO

²³ Informações disponíveis em:

<<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-in-loco/instrumento-s-de-avaliacao>> Acesso em: 04 fev. 2025.

Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância Autorização
APRESENTAÇÃO
DIMENSÃO 1 – Organização Didático-Pedagógica
DIMENSÃO 2 – Corpo Docente e Tutorial
DIMENSÃO 3 – Infraestrutura
GLOSSÁRIO

Fonte: Organização autoral, 2024, com base nos instrumentos avaliativos vigentes (Brasil, 2017b; Brasil, 2017c).

Observando que ambos possuem estruturas semelhantes, nota-se que eles contam com uma introdução que aponta alguns itens que se referem à qualidade do processo. Neste momento, evidencia-se que ambas as dimensões e eixos presentes nos documentos possuem pesos diferentes, os quais são detalhados no Quadro 22.

Quadro 22: Quadro demonstrativo que apresenta de forma breve as seções dos instrumentos avaliativos vigentes, seus eixos e dimensões avaliativas com seus respectivos pesos (SINAES).

Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância Credenciamento	
EIXOS	PESO
EIXO 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	10
EIXO 2 – Desenvolvimento Institucional	30
EIXO 3 – Políticas Acadêmicas	20
EIXO 4 – Políticas de Gestão	20
EIXO 5 – Infraestrutura	20
Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância Autorização	
DIMENSÕES	PESO
DIMENSÃO 1 – Organização Didático-Pedagógica	40
DIMENSÃO 2 – Corpo Docente e Tutorial	20
DIMENSÃO 3 – Infraestrutura	40

Fonte: Organização autoral, 2024, com base nos instrumentos avaliativos vigentes (Brasil, 2017b; Brasil, 2017c).

Percebe-se que os pesos atribuídos às diferentes dimensões e eixos avaliativos possuem valores diferenciados observando seu grau de importância ou relevância nos processos de ensino aprendizagem nas instituições de ensino superior.

Destaca-se, também, que os instrumentos de avaliação foram criados e implementados no ano de 2017, permanecendo os mesmos vigentes até o corrente ano. Diante disso, caracteriza-se uma fragilidade que, muitas vezes, pode passar despercebida: de 2017 ao ano de 2024, totaliza-se 7 anos de uso dos mesmos instrumentos avaliativos.

Considerando que os outros instrumentos já utilizados pelo SINAES foram editados e implantados nos anos de 2008, 2010, 2012, 2015, até chegar aos atuais instrumentos de

2017²⁴, não estariam os instrumentos vigentes desatualizados considerando todo o processo de transformação que o ensino superior vivencia?

Quando se analisam os dados do censo da educação superior nesse período (Brasil, 2023), percebe-se que o ensino superior foi palco de grandes transformações e de um processo expansivo, obtendo um número muito grande de credenciamentos institucionais e autorizações de novos cursos. Ainda, o crescimento das instituições que oferecem cursos na modalidade EaD deu-se de forma acelerada e, juntamente com isso, percebe-se que as fragilidades que cercam o ensino superior foram surgindo, também, de forma mais densa.

O país conta, portanto, com instrumentos de avaliação relativamente desatualizados ou que mereceriam uma certa atenção no que se refere à sua reestruturação e reorganização, com vistas a uma maior aproximação da realidade posta no cenário atual do ensino superior.

Aprofundando a observação dos documentos, apresenta-se uma análise mais densa e específica de cada um, seguindo a mesma estrutura de análise para ambos: primeiramente, faz-se uma breve análise do glossário de ambos os documentos para entender alguns conceitos que nele se encontram. Na sequência, evidenciam-se algumas considerações pertinentes à pesquisa dos indicadores de avaliação presentes nos mesmos e que são consideradas relevantes para o presente estudo.

Como citado anteriormente, o primeiro ponto de atenção a respeito dos instrumentos será a análise do glossário que se encontra ao final de ambos e que traz uma série de conceitos e entendimentos sobre as especificidades dos documentos.

Para que seja possível realizar tal análise, foram sistematizados, no Quadro 23, todas as palavras que fazem parte do glossário, sendo que: o Grupo A de palavras que correspondem ao Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância – Credenciamento (Brasil, 2017c), e o Grupo B de palavras que correspondem ao de Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância - Autorização (Brasil, 2017b).

²⁴ Conforme informações e documentos disponíveis em:

<<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-in-loco/instrumentos-de-avaliacao>>. Acesso em: 14 out. 2024.

Quadro 23: Quadro demonstrativo que apresenta de forma breve as palavras/conceitos chaves que se encontram no glossário de ambos os instrumentos (SINAES).

Glossário presente em ambos os instrumentos:	
GRUPO A	GRUPO B
Ação Inovadora	Acervo Virtual
Ações Afirmativas	Acessibilidade
Acordo de Nível de Campo	Acessibilidade Atitudinal
Acervo Acadêmico	Acessibilidade Comunicacional
Acessibilidade	Acessibilidade Digital
Acessibilidade Digital	Acessibilidade Instrumental
Agências de Fomento	Acessibilidade Metodológica
Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA
Apoio Psicopedagógico	Ambientes Profissionais
Avaliação Externa	Apoio Psicopedagógico
Atendimento Educacional Especializado – AEE	Atendimento Educacional Especializado – AEE
Atividade de Pesquisa	Atividades de Pesquisa
Autoavaliação Institucional	Autoavaliação Institucional
Avaliação Interna (Autoavaliação)	Avaliação Diagnóstica
Banheiro Familiar	Avaliação Formativa
Base Tecnológica Institucional	Avaliação Somática
Coleta e Análise de Dados	Corpo Docente (na modalidade a distância)
Comissão Própria de Avaliação – CPA	Corpo Docente (na modalidade presencial)
Competência	Cursos da Área da Saúde
Comunidade Acadêmica	Docente em Tempo Integral
Condições Ergonômicas	Docente em Tempo Parcial
Convênios Internacionais	Egresso
Corpo Docente (na modalidade a distância)	Esquipe Multidisciplinar (área da saúde)
Corpo Docente (na modalidade presencial)	Equipe Multidisciplinar (modalidade a distância)
Egresso	Equipe Multiprofissional
Empreendedorismo	Extensão
Espaços para Atendimento do Aluno	Formação Básica
Extensão	Formação Especificada
Fontes Captadoras de Recursos	Iniciação Científica
Formação Continuada	Instituição de Educação Superior – IES
Fraldário	Interdisciplinaridade
Inclusão	Internacionalização
Indicadores de Desempenho	Laboratórios Didáticos
Infraestrutura de Execução e Suporte	Laboratório de Ensino para a Área da Saúde
Iniciação Científica	Laboratório de Habilidades
Inovação Tecnológica	Monitoria
Instituição de Educação Superior – IES	Nivelamento
Interdisciplinaridade	NSA
Internacionalização	Núcleo Docente Estruturante – NDE
Memória Cultural	Número de Vagas
Metas Objetivas e Mensuradas	Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI
Mobilidade Acadêmica	Políticas Institucionais
Mobilidade Docente e Discente	Polo de Educação a Distância
Nivelamento	Pós – Graduação lato sensu (especialização)
NSA	Pós – Graduação stricto sensu (mestrado e doutorado)
Organização Acadêmica	Práticas Exitosas ou Inovadoras
Ouvidoria	Sede da IES (na modalidade a distância)
Patrimônio Cultural	Tecnologia de Informação e Comunicação -TIC
Periódicos	Tutor (na modalidade a distância)
Plano de Contingência	Unidade Curricular
Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI	

Plano Nacional de Educação – PNE
Políticas Institucionais
Polo de Educação a Distância
Pós – Graduação lato sensu (especialização)
Pós – Graduação stricto sensu (mestrado e doutorado)
Produção Acadêmica Discente
Programa de Bolsa
Programa de Cooperação
Programa de Intercâmbio
Programas de Monitoria
Relato Institucional
Rede Lógica
Redundância
Responsabilidade Social da IES
Revista Acadêmico-científica
Sede da IES (na modalidade a distância)
Segurança da Informação
Sustentabilidade Financeira
Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC
Tutor (na modalidade a distância)
Total de Palavras/Conceitos: 120
Total de Palavras/Conceitos repetidos: 25
Total de Palavras/Conceitos considerando a unificação das repetições: 95
Palavras/conceitos destacados: Palavras/conceitos que se repetem

Fonte: Organização autoral, 2024, com base nos instrumentos avaliativos vigentes (Brasil, 2017b; Brasil, 2017c).

Partindo, então, deste breve diagnóstico de palavras/conceitos, percebe-se um número significativo dos mesmos termos em ambos os documentos. Sabe-se que é complexa a tarefa de referenciar no glossário todas as palavras/conceitos que se apresentam no corpo de ambos os instrumentos. Porém, cabem alguns questionamentos que foram alvo de atenção para essa dissertação.

Não seria importante ter a definição sobre o conceito de qualidade presente nos glossários? Como é possível haver um discurso de que os instrumentos em si visam garantir qualidade nos processos que acontecem dentro das instituições de ensino superior sem que haja a definição do que é qualidade para o SINAES? O entendimento desse conceito fica a critério das instituições de ensino e dos avaliadores com base em sua bagagem intelectual?

Evidencia-se, portanto, uma fragilidade de ambos os documentos, pois nenhum deles conceitua de forma clara o que definem e consideram como qualidade na educação superior. Não se pode negar que, na parte inicial dos instrumentos, há uma seção específica que trata sobre o tema em questão, porém, em nenhum momento nesta seção é possível compreender o que o MEC e o INEP compreendem como qualidade na educação superior. Quando não há evidência sobre o que se acredita em torno desse conceito, ficam as dúvidas referentes a esse processo, posto que os documentos oferecem aspectos a serem avaliados que se constituem

nos indicadores de qualidade, sem evidenciar claramente o que vem a ser entendido como qualidade propriamente dita.

Outra ausência que causa estranheza ao ser observado o glossário, refere-se ao conceito de docente e/ou professor. Encontram-se nos glossários termos como: Tutor (na modalidade a distância), Corpo Docente (na modalidade a distância), Corpo Docente (na modalidade presencial), Docente em Tempo Integral e Docente em Tempo Parcial, os quais estão especificados conforme o Quadro 24.

Quadro 24: Quadro demonstrativo que apresenta os conceitos de Tutor (na modalidade a distância), Corpo Docente (na modalidade a distância), Corpo Docente (na modalidade presencial), Docente em Tempo Integral e Docente em Tempo Parcial (SINAES).

Conceito	Descrição
Tutor (na modalidade a distância)	Profissional de nível superior vinculado à IES, que atua na área de conhecimento de sua formação, dando suporte às atividades dos docentes.
Corpo Docente (na modalidade a distância)	Conjunto de profissionais vinculados à IES com funções que envolvam o conhecimento do conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, como autor de material didático, coordenador de curso e professor responsável por disciplina.
Corpo Docente (na modalidade presencial)	Para fins de avaliação, considera-se corpo docente o conjunto de professores com formação mínima em nível de especialização, vinculados à IES, que desenvolvam atividades de ensino na graduação.
Docente em Tempo Integral	O regime de trabalho em tempo integral compreende a prestação de 40 horas semanais de trabalho, na mesma instituição, nele reservado o tempo de, pelo menos, 20 horas semanais para estudos, pesquisa, trabalhos de extensão, planejamento e avaliação. Nas IES que adotam, por acordo coletivo de trabalho, o tempo integral com horas semanais diferentes de 40, pelo menos 50% dessa carga horária deve ser destinado a estudo, pesquisa, extensão, planejamento e avaliação.
Docente em Tempo Parcial	Docente contratado atuando com 12 ou mais horas semanais de trabalho na mesma instituição, reservado pelo menos 25% do tempo para estudos, planejamento, avaliação e orientação de estudantes.

Fonte: Organização autoral, 2024, com base nos instrumentos avaliativos vigentes (Brasil, 2017b; Brasil, 2017c).

Ao analisar as descrições dos conceitos apresentados, deflagra-se mais uma fragilidade no que se refere à ausência da evidência sobre o que o MEC e o INEP entendem por docente e/ou professor, figura essa tão importante para os processos educacionais que ocorrem dentro das instituições de ensino superior.

Se, por exemplo, tomam-se como referência as reflexões apresentadas anteriormente a partir de Gadotti (2010), as descrições apresentadas nos cinco conceitos evidenciados no Quadro 24 não dão conta de conceituar a complexidade do ser docente e/ou professor, da sua função na instituição de ensino e do seu papel mediante o processo de aprendizagem dos seus alunos.

Ainda, cabe destacar aqui que os instrumentos, por mais que possuam um indicador específico que avalia o coordenador de curso (mesmo que de forma fragilizada – Indicador 2.30 do instrumento de autorização de curso), também não apresentam a sua concepção sobre uma figura tão importante nos processos que ocorrem nas instituições de ensino superior.

Outro conceito que merece destaque refere-se à instituição de ensino superior, que, de acordo com o documento, são “instituições, públicas ou privadas, que oferecem cursos de graduação (cursos superiores de tecnologia, bacharelados e licenciaturas)” (Brasil, 2017b, p. 50).

Diante desse conceito, há uma compreensão de que ele, por sua vez, encontra-se em um estado fragilizado, pois apresenta a ideia de que essas instituições resumem-se somente na oferta de cursos de graduação, não sendo contempladas as suas demais frentes de atuação, nem, como visto anteriormente, a partir de Anísio Teixeira (1964), a importante definição da sua função social na sociedade.

Buscando dar sequência neste estudo, retomam-se mais alguns conceitos apresentados pelo instrumento, as análises dos indicadores serão analisadas posteriormente. Parte-se, então, para a análise dos indicadores de qualidade presentes em ambos os instrumentos e que são considerados durante os processos avaliativos de cursos de graduação.

Para dar início às reflexões, primeiramente, observa-se, no Quadro 25, como estão dispostos e quais são os indicadores que o Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância/Credenciamento (Brasil, 2017c) apresenta.

Quadro 25: Quadro demonstrativo que apresenta de forma resumida os eixos e indicadores presentes no Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância/Credenciamento (SINAES).

Eixo 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	
Indicador 1.1	Projeto de autoavaliação institucional.
Indicador 1.2	Autoavaliação institucional: participação da comunidade acadêmica.
Indicador 1.3	Autoavaliação institucional: previsão de análise e divulgação dos resultados.
Eixo 2 – Desenvolvimento Institucional	
Indicador 2.1	Missão, objetivos, metas e valores institucionais.
Indicador 2.2	PDI, planejamento didático-instrucional e política de ensino de graduação e de pós graduação - Para faculdades, considerar a pós-graduação quando houver previsão no PDI.
Indicador 2.3	PDI, política e práticas de pesquisa ou iniciação científica, de inovação tecnológica e de desenvolvimento artístico e cultural - NSA para faculdades, exceto quando houver previsão no PDI.
Indicador 2.4	PDI, políticas institucionais voltadas à valorização da diversidade, do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural, e ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e da igualdade étnico-racial.
Indicador 2.5	PDI e políticas institucionais voltadas ao desenvolvimento econômico e à responsabilidade social - Para a modalidade EAD, considerar as especificidades da sede e dos polos.

Indicador 2.6	PDI e política institucional para a modalidade EaD - Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria nº 1.134 de 10/10/2016.
Indicador 2.7	Estudo para implantação de polos EaD - Exclusivo para modalidade a distância com previsão de polos.
Eixo 3 – Políticas Acadêmicas	
Indicador 3.1	Políticas de ensino e ações acadêmico-administrativas para os cursos de graduação - Para a modalidade EaD, não considerar “a existência de programas de monitoria”.
Indicador 3.2	Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a pesquisa ou iniciação científica, a inovação tecnológica e o desenvolvimento artístico e cultural - NSA para faculdades, exceto quando houver previsão no PDI.
Indicador 3.3	Políticas institucionais e ações acadêmico-administrativas para a extensão.
Indicador 3.4	Políticas institucionais e ações de estímulo e difusão para a produção acadêmica docente.
Indicador 3.5	Política institucional de acompanhamento dos egressos.
Indicador 3.6	Política institucional para internacionalização - NSA quando não houver previsão no PDI.
Indicador 3.7	Comunicação da IES com a comunidade externa.
Indicador 3.8	Comunicação da IES com a comunidade interna.
Indicador 3.9	Política de atendimento aos discentes. Para a modalidade EaD, não considerar programas de monitoria.
Indicador 3.10	Políticas institucionais e ações de estímulo à produção discente e à participação em eventos (graduação e pós-graduação).
Eixo 4 – Políticas de Gestão	
Indicador 4.1	Política de capacitação docente e formação continuada.
Indicador 4.2	Política de capacitação e formação continuada para o corpo técnico-administrativo.
Indicador 4.3	Política de capacitação e formação continuada para o corpo de tutores presenciais e a distância - Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria nº 1.134 de 10/10/2016.
Indicador 4.4	Processos de gestão institucional.
Indicador 4.5	Sistema de controle de produção e distribuição de material didático - Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria nº 1.134 de 10/10/2016.
Indicador 4.6	Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional
Indicador 4.7	Sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna.
Eixo 5 – Infraestrutura	
Indicador 5.1	Instalações administrativas.
Indicador 5.2	Salas de aula - NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
Indicador 5.3	Auditório(s) - NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
Indicador 5.4	Salas de professores - Considerar, para a modalidade a distância, as salas de professores e/ou de tutores.
Indicador 5.5	Espaços para atendimento aos discentes - NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
Indicador 5.6	Espaços de convivência e de alimentação.
Indicador 5.7	Laboratórios, ambientes e cenários para práticas didáticas: infraestrutura física. NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
Indicador 5.8	Infraestrutura física e tecnológica destinada à CPA.

Indicador 5.9	Bibliotecas: infraestrutura - NSA para a modalidade a distância quando não houver previsão de atividades presenciais.
Indicador 5.10	Bibliotecas: plano de atualização do acervo.
Indicador 5.11	Salas de apoio de informática ou estrutura equivalente.
Indicador 5.12	Instalações sanitárias.
Indicador 5.13	Estrutura dos polos EaD - Exclusivo para modalidade a distância com previsão de oferta em polos. As informações dos polos devem estar disponíveis na sede da instituição.
Indicador 5.14	Infraestrutura tecnológica - Exclusivo para IES que preveem em seu PDI a adoção de metodologia baseada em recursos da Internet.
Indicador 5.15	Infraestrutura de execução e suporte. Exclusivo para IES que preveem em seu PDI a adoção de metodologia baseada em recursos da Internet.
Indicador 5.16	Plano de expansão e atualização de equipamentos.
Indicador 5.17	Recursos de tecnologias de informação e comunicação.
Indicador 5.18	Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA - Exclusivo para modalidade a distância e para IES que visa a ofertar ou oferta cursos com disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância, conforme Portaria nº 1.134 de 10/10/2016.

Fonte: Organização autoral, 2024, com base no Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância/Credenciamento (Brasil, 2017c).

Apresentados os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e a Distância/Credenciamento, parte-se para a apresentação dos indicadores de qualidade presentes no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância – Autorização (Brasil, 2017b), sumarizados no Quadro 26.

Quadro 26: Quadro demonstrativo que apresenta de forma resumida os eixos e indicadores presentes no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância/Autorização (SINAES).

Dimensão I – Organização Didático Pedagógica	
Indicador 1.1	Políticas Institucionais no Âmbito do Curso.
Indicador 1.2	Objetivos do Curso.
Indicador 1.3	Perfil Profissional do Egresso
Indicador 1.4	Estrutura Curricular - Disciplina de Libras obrigatória para Licenciatura e para Fonoaudiologia, e optativa para os demais cursos (Decreto n 5.626/ 2005).
Indicador 1.5	Conteúdos Curriculares.
Indicador 1.6	Metodologia.
Indicador 1.7	Estágio Curricular Supervisionado - Obrigatório para os cursos cujas DCN preveem o estágio supervisionado. NAS para os cursos que não contemplam estágios no PPC (desde que não esteja previsto nas DCN).
Indicador 1.8	Estágio Curricular Supervisionado – relação com a rede de escolas da Educação Básica. Obrigatório para Licenciaturas - NSA para os demais cursos.
Indicador 1.9	Estágio Curricular Supervisionado – relação teoria e práticas. Obrigatório para Licenciaturas. NSA para os demais cursos.
Indicador 1.10	Atividade complementares. Obrigatório para cursos cujas DCN preveem atividades complementares. NAS para os cursos que não contemplam atividades complementares no PPC (desde que não esteja previsto nas DCN).

Indicador 1.11	Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Obrigatório pra cursos cujas DCN preveem TCC. NSA para os cursos que não contemplam TCC no PPC (desde que não esteja previsto nas DCN).
Indicador 1.12	Apoio ao discente.
Indicador 1.13	Gestão do Curso e os processos de avaliação interna e externa.
Indicador 1.14	Atividade de tutoria. Exclusivo para os cursos na modalidade a distância e para cursos presenciais que ofertam disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância (conforme Portaria n 1.134, de 10 de outubro de 2016).
Indicador 1.15	Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria. Exclusivo para cursos na modalidade a distância e para cursos presenciais que ofertam disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância (conforme Portaria n 1.134, de 10 de outubro de 2016).
Indicador 1.16	Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no processo de ensino-aprendizagem.
Indicador 1.17	Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). Exclusivo para cursos na modalidade a distância e para cursos presenciais que ofertam disciplinas (integral ou parcialmente) na modalidade a distância (conforme Portaria n 1.134, de 10 de outubro de 2016).
Indicador 1.18	Material Didático - NSA para cursos presenciais que não contemplam material didático no PPC.
Indicador 1.19	Procedimentos de Acompanhamento e de Avaliação dos processos de ensino-aprendizagem.
Indicador 1.20	Número de vagas.
Indicador 1.21	Integração com as redes públicas de ensino. Obrigatórios para Licenciaturas. NSA para cursos que não contemplam integração com redes públicas de ensino no PPC.
Indicador 1.22	Integração do curso com o sistema local e regional de saúde (SUS). Obrigatório para cursos da área da saúde que contemplam, nas DCN e/ou no PPC, a integração com o sistema local e regional de saúde/SUS.
Indicador 1.23	Atividades práticas de ensino para áreas da saúde. Obrigatório para cursos da área da saúde que contemplam, nas DCN e/ou no PPC, a integração com o sistema local e regional de saúde/SUS.
Indicador 1.24	Atividades práticas de ensino para licenciaturas. Obrigatório para licenciaturas. NSA para os demais cursos.
Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial	
Indicador 2.1	Núcleo Docente Estruturante (NDE).
Indicador 2.2	Equipe multidisciplinar. 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).
Indicador 2.3	Regime de trabalho do coordenador de curso.
Indicador 2.4	Corpo docente: titulação.
Indicador 2.5	Regime de trabalho do corpo docente do curso.
Indicador 2.6	Experiência profissional do docente (excluída a experiência no exercício da docência superior) NSA para cursos de licenciatura.
Indicador 2.7	Experiência no exercício da docência na educação básica. Obrigatório para cursos de licenciatura e para CST da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. NSA para os demais cursos.
Indicador 2.8	Experiência no exercício da docência superior.
Indicador 2.9	Experiência no exercício da docência na educação a distância. NSA para cursos totalmente presenciais.
Indicador 2.10	Experiência no exercício da tutoria na educação a distância. NSA para cursos totalmente presenciais.
Indicador 2.11	Atuação do colegiado de curso ou equivalente.
Indicador 2.12	Titulação e formação do corpo de tutores do curso. NSA para cursos totalmente presenciais.

Indicador 2.13	Experiência do corpo de tutores em educação 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).
Indicador 2.14	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).
Indicador 2.15	Produção científica, cultural, artística ou tecnológica.
Dimensão 3 - Infraestrutura	
Indicador 3.1	Espaço de trabalho para docentes em Tempo Integral. Considerar os espaços de trabalho para os docentes em Tempo Integral do primeiro ano do curso (CST) ou dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
Indicador 3.2	Espaço de trabalho para o coordenador.
Indicador 3.3	Sala coletiva de professores NSA para IES que possui espaço de trabalho individual para todos os docentes do curso. Considerar a sala coletiva de professores para os docentes do primeiro ano do curso (CST) ou dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
Indicador 3.4	Salas de aula. NSA para cursos a distância que não preveem atividades presenciais na Sede. Considerar as salas de aula para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
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).
Indicador 3.6	Bibliografia básica por Unidade Curricular (UC). Considerar o acervo da bibliografia básica para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
Indicador 3.7	Bibliografia complementar por Unidade Curricular (UC). Considerar o acervo da bibliografia complementar para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
Indicador 3.8	Laboratórios didáticos de formação básica NSA para cursos que não utilizam laboratórios didáticos de formação básica, conforme PPC. Para cursos a distância, verificar os laboratórios especializados da sede e dos polos (cujas informações devem estar disponíveis na sede da instituição). Considerar os laboratórios para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
Indicador 3.9	Laboratórios didáticos de formação específica. NSA para cursos que não utilizam laboratórios didáticos de formação específica, conforme PPC. Para cursos a distância, verificar os laboratórios especializados da sede e dos polos (cujas informações devem estar disponíveis na sede da instituição). Considerar os laboratórios para o primeiro ano do curso (CST) ou para os dois primeiros anos (bacharelados/licenciaturas).
Indicador 3.10	Laboratórios de ensino para a área de saúde. Obrigatório para os cursos da área de saúde, desde que contemplado no PPC e DCN. NSA para os demais cursos.
Indicador 3.11	Laboratórios de habilidades. Obrigatório para os cursos da área de saúde, desde que contemplado no PPC. NSA para os demais cursos.
Indicador 3.12	Unidades hospitalares e complexo assistencial conveniados. Obrigatório para os cursos da área de saúde, desde que contemplado no PPC. NSA para os demais cursos.
Indicador 3.13	Biotérios. Obrigatório para os cursos da área de saúde, desde que contemplado no PPC. NSA para os demais cursos.
Indicador 3.14	Processo de controle de produção ou distribuição de material didático (logística). NSA para cursos presenciais que não contemplam material didático no PPC.
Indicador 3.15	Núcleo de práticas jurídicas: atividades básicas e arbitragem, negociação, conciliação, mediação e atividades jurídicas reais. Obrigatório para Cursos de Direito, desde que contemplado no PPC. NSA para os demais cursos.
Indicador 3.16	Ambientes profissionais vinculados ao curso. Exclusivo para cursos a distância com previsão no PPC de utilização de ambientes profissionais.

Fonte: Organização autoral, 2024, com base no Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância/Autorização (Brasil, 2017b).

Cabe destacar, de imediato, considerando os instrumentos analisados, uma grande fragilidade: o mesmo instrumento avaliativo aplica-se às duas modalidades de ensino – presencial e a distância.

Obviamente, não se pode negligenciar o fato de que, em alguns momentos, os instrumentos avaliativos propostos pelo SINAES fazem referência à questões específicas da modalidade a distância, mas, em sua grande maioria, unificam as duas modalidades em indicadores únicos e gerais, não fazendo distinção entre elas, podendo, assim, abrir espaço para interpretações equivocadas e que comprometem a integridade dos processos avaliativos.

Buscando evidenciar o exposto de forma mais clara e objetiva, ao analisar de forma quantitativa esses indicadores, encontra-se a seguinte organização de ambos os documentos (considere como Indicadores Específicos aqueles que se voltam exclusivamente para a oferta a distância e Indicadores Gerais aqueles que se voltam para ambas as modalidades. Em alguns momentos, alguns dos Indicadores Gerais fazem breve referência à modalidade a distância, mas, como não são específicos da modalidade, para essa pesquisa foram classificados como Indicadores Gerais):

Quadro 27: Quadro demonstrativo que apresenta de forma resumida a quantidade de indicadores específicos e indicadores gerais de ambos os instrumentos (SINAES).

Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância – Credenciamento		
EIXOS	INDICADORES ESPECÍFICOS	INDICADORES GERAIS
EIXO 1 – Planejamento e Avaliação Institucional	-	03
EIXO 2 – Desenvolvimento Institucional	02	05
EIXO 3 – Políticas Acadêmicas	-	10
EIXO 4 – Políticas de Gestão	02	05
EIXO 5 – Infraestrutura	02	16
Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância Autorização		
DIMENSÕES	INDICADORES ESPECÍFICOS	INDICADORES GERAIS
DIMENSÃO 1 – Organização Didático-Pedagógica	04	20
DIMENSÃO 2 – Corpo Docente e Tutorial	06	09
DIMENSÃO 3 – Infraestrutura	-	10

Fonte: Organização autoral, 2024, com base nos instrumentos avaliativos vigentes (Brasil, 2017b; Brasil, 2017c).

Encontra-se, assim, mais uma fragilidade presente nos instrumentos de avaliação estudados, a qual pode acabar causando alguns aspectos negativos nesse processo avaliativo, posto que há um número reduzido de indicadores específicos para a modalidade a distância.

Em prova disso, uma das grandes preocupações de Gadotti (2010), ao pensar sobre qualidade nos processos educativos a distância, é que “a qualidade da EaD não pode ser medida pelos mesmos critérios da educação presencial. A EaD não é só uma outra modalidade de ensino. É também outro paradigma, com outra pedagogia” (Gadotti, 2010, p. 23).

Outro ponto a ser destacado refere-se ao modo com que esses instrumentos, métodos e metodologias avaliativas de fato auxiliam o processo de melhorias dentro das instituições de ensino superior. Não se está aqui problematizando a potencialidade dos avaliadores em si, mas, sim, de que forma as instituições recebem esse processo: como uma penalidade? Como um momento em que a instituição deve se voltar a esse processo, para que esteja novamente “livre” dele por alguns anos? Esse processo avaliativo é visto como um aspecto positivo a ser materializado nas instituições ou é visto como algo momentâneo que busca somente obter um bom conceito para garantir o funcionamento da mesma? De que forma as instituições trabalham sobre os resultados obtidos, ou seja, o que é feito com eles? São comercializados ou servem como suporte para a reestruturação interna?

São várias as questões que se evidenciam neste processo e que precisam ser amplamente discutidas para que a avaliação em si consiga atingir o objetivo proposto. Diante tais questionamentos, observando de forma globalizada ambos os instrumentos e a forma como esse processo de avaliação materializa-se nas instituições de ensino superior, é notável que ambos os processos avaliativos (credenciamento institucional e autorização de curso) geram uma grande carga burocrática para as instituições. É vasta a burocracia que ele exige em nome da obtenção de um bom conceito no resultado final do processo avaliativo, burocracia essa que pode não ser bem vista por parte das instituições.

Nas últimas décadas, a ideia sobre burocracia (independente do seu espaço de inserção) é amplamente estudada e refletida por vários profissionais. Contudo, quando se faz referência a esse conceito no contexto das avaliações externas das instituições de ensino superior, esse diálogo entre educação superior e burocracia é geralmente divergente e causa aspectos negativos em seu contexto.

Rogério Leite (1980, p. 22) afirma que a burocracia surge como uma “praga da universidade”, posto que, segundo ele,

Burocracia e atividade intelectual são incompatíveis. O intelectual não compreende o burocrata. E o burocrata não perdoa o intelectual. Em uma Universidade, quando os pontos de decisão são assumidos por burocratas, os pesquisadores são paulatinamente sufocados e, conseqüentemente, ou se acomodam com as restrições à pesquisa, ou são expelidos. Somente aqueles que vivenciaram a pesquisa são capazes de compreender as necessidades do pesquisador. O burocrata substitui

justiça por legalidade formal e competência por submissão e hierarquias. E não pode ser de outra maneira, pois o universo moral do burocrata é composto de hierarquias e de regras formais (Leite, 1980, p. 22).

Weber (1999), por sua vez, também contribuiu significativamente para esse entendimento, pois, considerando seus escritos, a burocracia está ligada ao poder e à dominação. Sendo que a dominação é entendida e compreendida por Weber (1999) em três aspectos centrais: tradicional, carismática e legal.

Aprofundando a discussão sobre o sentido específico de dominação, Weber (1999, p. 191) compreende-a como:

Uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que essas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandato a máxima de suas ações (“obediência”).

Ao observar o contexto do SINAES na atualidade, bem como todas as suas orientações e normativas, percebe-se que ele aproxima-se de forma marcante de uma ideia de dominação legal. Considerando o que cita Weber (1999), essa dominação ancora-se em poder partindo da estrutura das legislações, havendo, então, uma grande expectativa com relação aos aspectos legais presentes nelas e nas possíveis sanções por parte dos detentores do poder.

Com isso, surgem questões importantes e que necessitam ser evidenciadas no que se refere ao duplo entendimento deste processo burocratizado: o que de fato a avaliação do SINAES avalia? O compromisso da instituição com a sociedade e o seu processo formativo constante ou simplesmente a documentação apresentada oriunda da enorme burocratização existente? Os resultados expressos no relatório final da avaliação dariam conta de representar de forma fidedigna toda a realidade institucional e os esforços da mesma durante seu dia a dia?

Buscando um maior aprofundamento sobre essas questões, Martins e Silva (2020, p. 103) afirma que:

O SINAES como sistema de avaliação hiperburocratizado limita o aperfeiçoamento das IES, ao ater-se a série de procedimentos criados e recriados por Portarias, Decretos e Leis, com pouca ou nenhuma participação dos públicos envolvidos, fator que inibe a participação e reduz possibilidades formativas. Ademais, com o aumento indiscriminado de IES privadas, questiona-se o sentido do SINAES, pois, se este não enfatiza elementos formativos dos processos avaliativos, também não garante supervisão, regulação e controle de qualidade adequados a um setor privado pujante com objetivos de crescimento e lucratividade.

Diante do exposto, surge mais uma grande fragilidade dos processos avaliativos aplicados sobre as instituições de ensino superior e de seus instrumentos de avaliação, avaliações essas as quais passam a exigir um grande número de burocracia que pode acabar causando nestas instituições um sentimento de somente buscar organizar documentos para comprovação de fins burocráticos que são exigidos nestes processos, em detrimento da avaliação como parte formativa da instituição que visa oferecer reflexões para possíveis melhorias em seus processos.

Evidencia-se, novamente, a questão da mercantilização e interesses mercadológicos por detrás de muitas instituições, principalmente das instituições de ensino superior privadas, posto que, se a avaliação por si só não considera os processos formativos, por qual motivo essas instituições que visam somente a lucratividade se preocupariam com eles? Evidentemente, estes processos formativos ficam em segundo plano, pois, no primeiro plano, está a busca pela maior lucratividade possível. Considerando Schneider (2017, p. 195),

No modelo em curso, processos de avaliação e regulação parecem andar de mãos dadas no que tange aos propósitos mercadológicos. O uso que se faz dos indicadores e de suas ferramentas conformam medidas alinhadas a perspectivas de controle da educação superior no Brasil, combinando o centralismo da União no delineamento e desenvolvimento da política de avaliação com a indução de modelos gerenciais de responsabilização e prestação de contas.

Outra fragilidade percebida quando se abordam, respectivamente, os dois instrumentos de avaliação de forma geral, refere-se à ausência de pressupostos teóricos que fundamentem os indicadores presentes nos documentos, posto que a teoria, de acordo com Rockenbach (2020, p. 54) “tem a mesma função que as placas de trânsito encontradas as margens das ruas e avenidas: orientar, localizar e mostrar os diversos caminhos que podemos seguir”.

Sem estes pressupostos teóricos evidentes, abre-se espaço para possíveis lacunas neste processo, pois os instrumentos podem ficar à mercê de compreensões ambíguas, fragilizadas e, muitas vezes, descontextualizadas.

Obviamente, tais pressupostos teóricos não necessariamente precisariam estar presentes nos instrumentos em si, mas, sim, em algum documento complementar indissociável destes instrumentos. Isso para que tais pressupostos fomentassem reflexões e discussões, tanto para os avaliadores que conduzem o processo, quanto para as instituições de ensino superior que vivenciam o processo.

Merecem destaque, também, em ambos os documentos, as Comissões Próprias de Avaliação – CPAs, comissões essas que, como citado anteriormente, são muito importantes

para o desenvolvimento institucional. Ao analisar o instrumento avaliativo utilizado para o credenciamento institucional, encontram-se vários indicadores (indicadores 1.1, 1.2, 1.3, 4.4 e 5.8) que observam e avaliam, na instituição de ensino, aspectos referentes ao planejamento e à avaliação institucional, bem como a infraestrutura destinada à CPA de cada instituição de ensino superior.

Porém, ao observar o instrumento de avaliação utilizado para a autorização de curso, não se encontra nenhum indicador específico que trata sobre a CPA da instituição. Não se pode negar que existem indicadores que, de certo modo, contemplam a CPA em si (por exemplo, o indicador 1.13), porém, de maneira específica, há a ausência deste, o que pode estar de certa forma fragilizando o processo, posto que, como mencionado, as CPAs realizam um papel primordial dentro das instituições de ensino.

Outro ponto que merece destaque na análise da Dimensão 1, presente no instrumento de autorização, refere-se aos Materiais Didáticos (Indicador 1.18). Por mais que essa questão esteja presente nos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, conforme evidenciado anteriormente e lembrando que este documento não se configura em caráter de lei, há de se considerar que simplesmente produzir uma vasta gama de material didático não é o suficiente para que se possa ter uma educação a distância esperada de boa qualidade. Nesse contexto, segundo Gadotti (2010, p. 23),

O MEC é o maior comprador de material didático do mundo. Se bastasse ter material didático, a qualidade do nosso ensino seria a melhor do mundo. Há muito material didático porque dá dinheiro e está enriquecendo muitas editoras. Em geral, trata-se de cópias das cópias, pura reprodução do já dito, do já feito, do já pensado, do já impresso. Informação pura, sem visão de conjunto, sem métodos, sem estratégias ou concepção político-pedagógica, quando o importante é uma boa formação.

Dessa forma, percebe-se uma grande fragilidade que envolve todo o cenário que se desenhou até aqui no que se refere aos interesses mercadológicos por detrás destes processos. Ao comprar o material didático, instituições de ensino superior acabam fragilizando a figura dos professores, que, muitas vezes, precisam se apropriar do material de outro profissional para poder atuar em seu curso, aspecto esse que fragiliza o processo de ensino aprendizagem, bem como a autonomia intelectual deste profissional.

Nessa configuração, o papel do professor deve ser, como visto anteriormente, de um profissional da aprendizagem, um profissional do sentido, um organizador deste processo de aprendizagem e não simplesmente uma máquina reprodutiva ou que assume mero papel instrucionista de conteúdos pré-estabelecidos e que carecem de sua autoria ou agência.

Para além dos materiais didáticos, volta-se o olhar aos profissionais da educação que fazem os processos educativos acontecerem. No que se refere a estes profissionais, destacam-se alguns dos indicadores que se destinam especificamente a eles, quando os consideramos como sujeitos fundamentais no processo de formação de futuros pedagogos:

- Indicador 2.1 – Núcleo Docente Estruturante;
- Indicador 2.2 – Equipe Multidisciplinar;
- Indicador 2.4 – Corpo Docente – Titulação;
- Indicador 2.5 – Regime de Trabalho do Corpo Docente;
- Indicador 2.7 – Experiência no Exercício da Docência na Educação Básica;
- Indicador 2.8 – Experiência no Exercício da Docência Superior;
- Indicador 2.9 – Experiência no Exercício da Docência na Educação a Distância;
- Indicador 2.10 – Experiência no Exercício da Tutoria na Educação a Distância;
- Indicador 2.12 – Titulação e Formação do Corpo de Tutores do Curso;
- Indicador 2.13 – Experiência do Corpo de Tutores em Educação a Distância;
- Indicador 2.14 – Interação entre Tutores, Docentes e Coordenadores de Curso a Distância;
- Indicador 2.15 – Produção Científica, Cultural, Artística ou tecnológica.

Observando tais indicadores, percebe-se que há uma grande quantidade de indicadores que dirigem sua atenção a estes profissionais. Ao observar de forma detalhada cada um deles, surge um questionamento: estes indicadores dão conta de avaliar tais profissionais de forma que considere toda a sua trajetória profissional, seu processo formativo e suas experiências? Ou eles são simplesmente vistos para preenchimento de fins burocráticos?

Deflagra-se, portanto, mais uma fragilidade dos processos avaliativos, que podem acabar avaliando somente de forma quantitativa (em tempo de experiência, por exemplo) estes profissionais, não valorizando todo o seu processo formativo e as experiências adquiridas ao longo dos anos em toda a sua trajetória profissional.

Além do mais, é perceptível, em todo o contexto nacional, que, em muitos momentos, não fica clara a função deste profissional na modalidade EaD. Há muitos desencontros quando analisam-se as figuras do professor e do tutor.

Ao observar o Quadro 24, encontra-se a definição sobre o que vem a ser o Tutor na modalidade a distância, que define que ele é “profissional de nível superior vinculado à IES, que atua na área de conhecimento de sua formação, dando suporte às atividades dos docentes” (Brasil, 2017b, p. 50). Nesse cenário, é evidenciada a ideia de que o tutor tem a

responsabilidade de dar suporte às atividades dos docentes, profissionais estes que não possuem definição nos instrumentos, conforme evidenciado anteriormente.

Considerando a ausência desse conceito nos instrumentos avaliativos, é possível observar os Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância (2007) já apresentados, os quais relacionam a figura do professor às tarefas de: selecionar e preparar conteúdo; definir bibliografia; elaborar material didático; identificar objetivos no que se refere a competências cognitivas; gerir o processo de ensino-aprendizagem; principalmente motivar, orientar, acompanhar e avaliar os estudantes; se auto avaliar (Brasil, 2007).

Tendo então minimamente a compreensão sobre o que vem a ser e quais são as funções do professor e do tutor nesse processo (definições essas fragilizadas se comparadas à complexidade e importância destes profissionais na formação de futuros pedagogos), surge outra questão que merece destaque: como ocorrem os processos de ensino e aprendizagem e interação entre professores, tutores e alunos no cenário do curso de licenciatura em Pedagogia na modalidade EaD?

Por mais que os instrumentos contenham indicadores que avaliam a questão da interação entre esses sujeitos (por exemplo, o indicador 2.14 do instrumento de avaliação / autorização de curso), deflagra-se um dos grandes desafios postos na educação a distância: a interação entre professores, tutores e alunos. Essa questão, já abordada nessa pesquisa, faz refletir sobre todas as fragilidades que se apresentam nesse processo e merece aqui um maior aprofundamento reflexivo.

De acordo com os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (Brasil, 2007, p. 11):

Em primeiro lugar, um curso superior a distância precisa estar ancorado em um sistema de comunicação que permite ao estudante resolver, com rapidez, questões referentes ao material didático e seus conteúdos, bem como aspectos relativos à orientação de aprendizagem como um todo, articulando o estudante com docentes, tutores, colegas, coordenadores de curso e disciplinas e com os responsáveis pelo sistema de gerenciamento acadêmico e administrativo.

Evidencia-se, portanto, a necessidade da interação entre todos os sujeitos envolvidos nos processos educativos que se materializam no contexto de formação de alunos matriculados em cursos na modalidade a distância. Cabe destacar que essa necessidade acaba sendo, por si só, uma das maiores dificuldades enfrentadas neste cenário, posto que, como citado anteriormente, muitos dos profissionais que atuam como docentes nessa modalidade de ensino não possuem formação específica para tal.

Como um recurso disponível para proporcionar essa interação, em geral, há o ambiente virtual de aprendizagem – AVA. Observando o conceito presente no glossário dos instrumentos avaliativos, ele “conta com o uso de recursos digitais de comunicação, que reúnem distintas ferramentas voltadas à interação (que ocorre mediada por linguagem e procedimentos específicos do ambiente virtual)” (Brasil, 2017b, p. 48).

Contudo, não basta somente que a tecnologia exista nas instituições de ensino superior. É necessário que ela seja utilizada de forma significativa e que os profissionais que estão por trás deste processo consigam atender às demandas postas pelo cenário virtual. Isso para que consigam atender o que determinam as legislações que norteiam o curso de Pedagogia em si, formando, assim, bons pedagogos.

Ainda, ao observar os instrumentos, de modo especial o instrumento de avaliação de autorização de curso, encontram-se diversos indicadores que se referem às atividades presenciais obrigatórias para esse processo de formação, posto que, em alinhamento com a legislação atual, o curso de licenciatura em Pedagogia na modalidade a distância deve ter em sua integralização a composição de 1.600 horas que devem acontecer na modalidade presencial (incluindo práticas pedagógicas, estudos e estágios do curso).

Diante disso, desenha-se novamente uma grande fragilidade: se os polos EaD são criados por ato próprio das instituições de ensino superior, como já detalhado, o que garante que eles possuem uma estrutura mínima para que possam oferecer um bom processo de ensino e aprendizagem aos seus alunos? Não estaria sendo colocada em risco a qualidade do processo formativo dos acadêmicos sem essa merecida avaliação antes da abertura deste polo?

De modo especial, a formação de alunos nos cursos de Licenciatura em Pedagogia, com base no estudo realizado até aqui, acaba sendo alvo de várias fragilidades e limitações no transcorrer do seu processo. São várias as questões que devem ser repensadas para que se busque diminuir tais fragilidades, pois se o processo formativo deste se dá de forma incompleta ou fragilizada, grandes prejuízos podem vir a surgir futuramente.

5.6 Educação superior no Brasil na formação de pedagogos na modalidade a distância: um caminho a ser trilhado com vistas a sua reflexão e reorganização

É de consenso que a educação superior no Brasil, na formação de pedagogos matriculados na modalidade a distância, possui ainda um grande caminho a ser trilhado. Evidentemente, vários foram os avanços obtidos nos últimos anos, mas, também, há de se

elucidar que vários foram os retrocessos e fragilidades encontradas ao longo da história e que colocam em risco a formação acadêmica destes profissionais.

O ensino superior, na contemporaneidade, acaba, muitas vezes, sendo alvo de fragilidades que ofuscam a sua real função social na sociedade em geral. Conforme demonstrado até aqui, vários são os aspectos a serem melhorados e, se nada for feito, a situação tende a se agravar.

Para que seja possível alcançar o que preconizam as DCNs do curso de Pedagogia, particularmente acerca da formação de futuros pedagogos, as avaliações externas realizadas sobre as instituições de ensino superior devem buscar atingir uma dimensão formativa que permita identificar possíveis problemas e corrigi-los durante o trilhar do caminho, garantindo um processo constante de melhoria na educação. Isso para que possam, de acordo com Schneider (2017, p 196), “ser suficientemente capazes de orientar o planejamento e a gestão acadêmica da instituição de educação superior de modo a construir caminhos sólidos para uma efetiva melhoria da qualidade educacional”.

Torna-se necessário, então, realizar alguns ajustes nos caminhos percorridos por estes processos avaliativos por meio de estudos, pesquisas, reflexões e diálogos. Deste modo, sem possuir o objetivo de encerrar as reflexões sobre o tema, mas, sim, de buscar caminhos plausíveis para que essas reflexões fortaleçam-se e promovam melhorias nos processos formativos dos pedagogos, em especial daqueles que trilham sua trajetória acadêmica na modalidade a distância, apresenta-se o Quadro 28, que apresenta, de forma resumida, todas as limitações e fragilidades encontradas no processo de estudos para a elaboração da presente dissertação.

Quadro 28: Resumo das limitações e fragilidades encontradas ao longo do desenvolvimento da pesquisa que originou a presente dissertação de mestrado.

Limitações e Fragilidades		
Especificação	Descrição	
A	Políticas Públicas	As políticas públicas exprimem princípios, concepções, visões de mundo, valores, crenças e ideologias da sociedade em geral e também de seus governantes. No que se refere às políticas públicas voltadas para o campo educacional, em especial, ao ensino superior, devem ser pensadas para o benefício de todos e para o bem da sociedade e não somente para a minoria da população ou para atender objetivos ocultos e prejudiciais à sociedade, por exemplo: a mercantilização e os interesses financeiros por trás do cenário educacional. Quando elas exprimem concepções e interesses sob essa ótica fragilizada, podem acabar se materializando e prejudicando a sociedade como um todo.
B	Concepções sobre os processos avaliativos	Quando se fala em processos avaliativos, entra-se em um campo de reflexão que é permeado por conhecimentos, estudos e avanços, mas também é repleto de fragilidades e limitações. Ao dirigir o olhar aos processos avaliativos sobre as instituições de ensino superior, deve-se levar em consideração a melhoria daquilo que está sendo avaliado, buscando seguir uma lógica formativa e não classificatória e/ou punitiva. Seus resultados devem ser vistos como algo que proporciona a reflexão e reestruturação do que foi avaliado e não como uma forma de comercialização “dos melhores cursos”.
C	Legislações criadas ao longo dos anos	É evidente que as legislações que foram se materializando ao longo dos anos deixaram a sua contribuição na história da educação superior. Contudo, em alguns momentos, as mesmas ocorreram por interesses específicos e que podem acabar prejudicando seu espaço de inserção se não forem bem formuladas ou se estiverem fundamentadas em interesses que vislumbram o benefício de poucos e não de todos.
D	A expansão do ensino superior e a sua suposta democratização	De acordo com os dados apresentados na presente pesquisa, a educação superior teve avanços significativos em seu processo de expansão. Tudo isso se deu através do fomento das políticas públicas e das reflexões realizadas em seu contexto. A democratização do acesso deve sim chegar a todas as pessoas, porém, cabe destacar que, por trás do discurso da democratização, em muitos momentos, pode haver interesses mercadológicos que se manifestam silenciosamente na forma de democratizar o acesso para que se tenha altos lucros sobre ele. Não está aqui sendo feita menção de que a expansão é algo prejudicial, mas, sim, de que esse processo deve ser levado em constante vigilância para que a função social do ensino superior não se perca em meio a outros interesses que são prejudiciais à sociedade.
E	O conceito de qualidade na educação superior	São muitos os estudos que evidenciam esse conceito, mas, em contrapartida, também são muitas as ambiguidades que se mostram no entendimento sobre ele. O que pode ser considerado qualidade no ensino superior? Atingimento de metas, obtenção de bons conceitos e maiores índices de aprovação? Qualidade para que e para quem? Quem define o que vem a ser a qualidade e como ela deve ser compreendida e aferida nas instituições? É possível essa aferição? O que deve ser considerado para que uma instituição de ensino superior possa ser de qualidade?

		<p>Buscando responder a essas questões, Gadotti (2010), e Charlot (2021) deixam importantes contribuições.</p> <p>Essa esperada qualidade na educação deve ser pensada e ofertada a todos, dissociada de qualquer forma de discriminação, pois “qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio” (Gentili, 1995, p. 177).</p> <p>O que fragiliza o ensino superior, quando esse conceito está em discussão, é que ele não está sendo pensado por uma dimensão social, mas, sim, está sendo definido em uma escala classificatória de nota, na qual bons conceitos tornam-se “boa qualidade” e essa “boa qualidade” é comercializada para a sociedade em geral.</p>
F	Ausência de formação específica dos profissionais para atuação na modalidade a distância	<p>Considerando que, conforme apontado na pesquisa, a qualidade na educação está diretamente atrelada também à qualidade do professor, surge uma pergunta: como ocorreram os processos de formação dos professores que na atualidade estão formando outros professores na modalidade a distância? Uma fragilidade posta no ensino a distância é a não formação dos profissionais para a sua atuação docente nesta modalidade. O processo de formar-se professor para a modalidade presencial é diferente do processo de formar-se professor para atuar na modalidade a distância. Assim, evidencia-se essa fragilidade que pode acabar fragilizando os processos de ensino e aprendizagem, já que os professores não se formam para atuar no ensino a distância e acabam atuando nele com uma bagagem intelectual construída com base no ensino presencial.</p>
G	A Mercantilização e o Neoliberalismo	<p>É evidente que o ensino superior atualmente está sendo alvo de fragilidades causadas pela mercantilização e o neoliberalismo. Estes, por sua vez, fragilizam o ensino superior como um todo. Tornam o direito à educação em uma mercadoria a ser comercializada e, conseqüentemente, acabam deturpando com os princípios e com a função social que estas instituições possuem na formação dos sujeitos.</p>
H	Terceirização da tarefa de educar e desprofissionalização do professor	<p>Gadotti (2010) evidencia que, dentro de uma lógica mercantil, há a terceirização da tarefa de educar. Assim, apresenta-se uma grande fragilidade, posto que “o professor não pode disponibilizar apenas o tempo de aula. Ele precisa ter tempo para se dedicar ao aluno, conviver com ele, acompanhá-lo e avaliá-lo permanentemente. Isso tudo está cada vez mais difícil em função dos critérios de rentabilidade introduzidos no processo educativo” (Gadotti, 2010, p. 26)</p>
I	Instrucionismo	<p>O instrucionismo deve ser considerado também uma fragilidade dos processos educativos que se materializam na educação a distância, posto que, em alinhamento com Gadotti (2010, p. 25), “no instrucionismo o docente não pensa: reproduz o que está escrito no livro texto, no manual; não escolhe; não tem autonomia. Por isso, ele precisa de outra formação, não Instrucionista”.</p>
J	Processos fragilizados na formação de futuros pedagogos	<p>O papel do pedagogo é crucial para a sociedade. Porém, esse processo formativo acaba sendo vítima das fragilidades postas no contexto do ensino superior. Ao dar espaço à mercantilização e ao neoliberalismo, perde-se espaço na formação de bons pedagogos, pois o que está em jogo é a lucratividade sobre esse processo e não a boa qualificação deste profissional. Se buscam-se bons profissionais, estes devem ser formados por uma boa educação. Se busca-se uma boa educação, deve-se ter bons interesses por trás dela.</p>
K	Abertura de polos por ato próprio das instituições de ensino superior	<p>Respeitando o conceito obtido no ato do credenciamento institucional, as instituições de ensino superior podem, por ato próprio, realizar a abertura de uma quantidade de polos seguindo</p>

		<p>seus conceitos, sendo eles: Conceito 3 – 50 polos, Conceito 4 – 150 polos, Conceito 5 – 250 polos.</p> <p>A abertura destes polos dá-se de forma dissociada de qualquer ato avaliativo externo, posto que a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, prevê que somente será obrigatoriamente avaliado o endereço sede das instituições de ensino. Diante disso, há grandes chances para que esse processo fragilize a formação dos acadêmicos, já que os polos podem acabar não tendo uma boa estrutura ou organização para o seu funcionamento.</p>
L	Riscos substanciais às práticas realizadas no formato presencial conforme prevê a legislação do curso	<p>Conforme estudado, a criação de polos EaD por ato próprio das instituições de ensino superior pode configurar uma grande fragilidade nos processos formativos dos alunos matriculados nessa modalidade de ensino, posto que, com a não avaliação, perde-se o controle sobre tais espaços que, em algum momento, receberão seus alunos para o processo formativo na realidade presencial. Diante disso, se o espaço é fragilizado, evidentemente que o processo formativo também será.</p>
M	Os referenciais de qualidade para a educação superior a distância	<p>Por mais que o documento que trata sobre os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância apresente para as instituições de ensino algumas concepções que devem nortear o processo de organização desta modalidade de ensino, ele não possui força de lei. Com isso, muitas vezes, pode acabar ficando esquecido e não sendo considerado.</p>
N	Instrumentos de avaliação com forte tendência de estarem desconectados com a realidade atual	<p>Considerando que os instrumentos de avaliação utilizados pelo INEP na atualidade para realizar processos de credenciamento institucional e autorização de novos cursos (independente da modalidade de ensino) foram reorganizados pela última vez em 2017, eles acabam estando de certa forma desatualizados e desconectados com a realidade. Os dados do Censo da Educação Superior mostraram que o cenário do ensino superior mudou muito dos últimos anos até a contemporaneidade. Juntamente com isso, a sociedade como um todo modificou-se. Por qual motivo os instrumentos não caminharam junto com tais modificações? Por mais que esteja havendo um esforço para a reorganização dos mesmos, os atuais processos de credenciamento e autorização de curso ainda estão sendo conduzidos pelos instrumentos formulados em 2017.</p>
O	Ausência e limitações de palavras/conceitos no glossário dos instrumentos de avaliação	<p>Evidenciou-se, nesta pesquisa, que os instrumentos de avaliação possuem uma significativa ausência e limitações no que se refere a alguns conceitos, por exemplo, a ausência do conceito de docência. Isso faz com que o entendimento do instrumento em si e de seus indicadores possa se dar de forma fragilizada, pois não há a compreensão sobre o que o MEC/INEP compreende sobre determinados conceitos.</p>
P	Ausência de pressupostos teóricos nos instrumentos de avaliação	<p>A ausência de pressupostos teóricos nos instrumentos de avaliação (ou em qualquer outro documento complementar a eles), de imediato, causa fragilidades no processo do seu entendimento, posto que a fundamentação que originou tais conhecimentos, indicadores e conceitos não está evidenciada de forma clara.</p>
Q	Credenciamento institucional e autorização de cursos na modalidade presencial e a distância sendo avaliados pelo mesmo instrumento avaliativo	<p>Gadotti (2010), ao abordar a qualidade nos processos educativos a distância, cita que “a qualidade da EaD não pode ser medida pelos mesmos critérios da educação presencial. A EaD não é só uma outra modalidade de ensino. É também outro paradigma, com outra pedagogia” (Gadotti, 2010, p. 23). Diante disso, deflagra-se uma grande fragilidade, pois, na contemporaneidade, esses processos estão sendo realizados com base nos mesmos instrumentos avaliativos. Obviamente, não se pode negar que eles possuem algumas questões específicas para as diferentes</p>

		modalidades, porém, em sua maioria, os indicadores acabam sendo os mesmos para ambas as modalidades de ensino.
R	Material Didático	Segundo Gadotti (2010, p. 23), “O MEC é o maior comprador de material didático do mundo. Se bastasse ter material didático, a qualidade do nosso ensino seria a melhor do mundo. Há muito material didático porque dá dinheiro e está enriquecendo muitas editoras. Em geral, trata-se de cópias das cópias, pura reprodução do já dito, do já feito, do já pensado, do já impresso. Informação pura, sem visão de conjunto, sem métodos, sem estratégias ou concepção político-pedagógica, quando o importante é uma boa formação”. Assim, deflagra-se aqui uma questão importante que aponta que não é o material didático em si que garante qualidade aos processos de formação, em especial, dos pedagogos. Acreditar nesta ideia é dar espaço a um ensino fragilizado.
S	Burocratização Excessiva	Nas últimas décadas, a ideia sobre burocracia é amplamente estudada e refletida por vários profissionais. Contudo, quando esse conceito aparece no contexto das avaliações externas sobre as instituições de ensino superior, esse diálogo entre educação superior e burocracia é geralmente divergente e causa aspectos negativos em seu contexto. Rogério Leite (1980, p. 22) afirma que a burocracia surge como uma “praga da universidade”, posto que, segundo ele, burocracia e atividade intelectual são incompatíveis.
T	Interação entre professores, tutores e alunos	A interação entre professores, tutores e alunos acaba sendo uma das grandes fragilidades do processo de formação de alunos matriculados nos cursos de Pedagogia na modalidade a distância, já que “principalmente em um curso a distância, esta é uma prática muito valiosa, capaz de contribuir para evitar o isolamento e manter um processo instigante, motivador de aprendizagem, facilitador de interdisciplinaridade e de adoção de atitudes de respeito e de solidariedade ao outro, possibilitando ao estudante o sentimento de pertencimento ao grupo” (Brasil, 2007, p. 11).

Fonte: Organização autoral, 2024, com base nos estudos e referenciais utilizados no presente trabalho.

Diante tais aspectos evidenciados, cabe continuar realizando reflexões sobre o assunto em diferentes esferas e espaços, para que, assim, seja possível, de fato, construir uma educação superior de maior qualidade, diminuindo as fragilidades que se fazem presentes atualmente, principalmente, quanto aos processos de formação de futuros pedagogos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente dissertação, elaborada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade de Passo Fundo, na Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais (PPGEDU - UPF), foi de compreender o processo de avaliação e regulação do ensino superior, a fim de verificar potencialidades e fragilidades nos processos de autorização e avaliação do curso de Pedagogia na modalidade EaD. O trabalho teve como problema de pesquisa a seguinte questão: Diante da significativa expansão dos Cursos de Pedagogia na modalidade EaD, como estão se evidenciando as potencialidades e fragilidades nos processos de autorização e avaliação deste curso?

Para que isso fosse possível, a presente pesquisa teve como processos metodológicos a análise documental e a revisão bibliográfica. A primeira delas debruça-se sobre parte da legislação vigente no Brasil e também sobre algumas das políticas educacionais relacionadas à essa pesquisa. Já a segunda, realizada em livros e artigos publicados que contribuem com a investigação do problema proposto, buscou proporcionar ao trabalho uma sistematização de conhecimentos e conceitos importantes no estudo do tema.

Na introdução (primeira seção da presente pesquisa), enfatizaram-se e delineararam-se os caminhos que seriam percorridos no presente estudo, o qual faz um recorte específico às políticas educacionais voltadas para a avaliação, supervisão e regulação do ensino superior no país, posto que, para além da oferta do número de vagas autorizadas no Brasil, deve também se manter em constante vigilância a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem que neste espaço acontecem.

Essas políticas exprimem concepções, princípios, visões de mundo, valores, crenças e ideologias da sociedade em geral e também de seus governantes. Tais políticas, quando pensadas para o contexto do ensino superior, devem ser elaboradas para o benefício de todos e para o bem da sociedade, não somente para o bem da minoria da população ou para atender interesses prejudiciais à sociedade, como a mercantilização da educação. Quando as políticas públicas exprimem concepções fragilizadas, tais fragilidades podem acabar deturpando e prejudicando a sociedade como um todo.

Além do mais, constata-se que, ao analisar a avaliação, regulação e supervisão do ensino superior, transbordam conhecimentos sobre o assunto, porém, constantemente, esse contexto é palco de processos avaliativos com fragilidades e que se resumem, muitas vezes, no preenchimento e cumprimento de fins burocráticos excessivos exigidos pelos órgãos competentes. Diante disso, para que estes processos avaliativos possam materializar bons

resultados nas instituições de ensino superior, devem ocorrer com vistas à melhoria do que está sendo avaliado, buscando seguir uma lógica formativa e não classificatória e punitiva.

A segunda seção dessa dissertação teve como propósito evidenciar como ocorreu o processo de expansão do ensino superior no Brasil, bem como algumas normativas e documentos relevantes ao objeto de estudo. Torna-se notória a importância que as legislações e normativas criadas tiveram na ampliação desse nível de ensino e na sua regulamentação.

Além do mais, fica claro, com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2023, que tem como recorte histórico de seus relatórios os anos de 2013 até 2023, que a educação superior teve um aumento significativo no número de instituições de ensino credenciadas e de cursos autorizados em seus contextos.

Considerando os números de matrículas de graduação (geral), em ambas as modalidades de ensino, evidencia-se que a modalidade presencial conta com um número maior de matrículas. Contudo, ela conta com apenas 150.220 matrículas a mais do que a modalidade a distância, que, por sua vez, possui 4.913.281 matrículas em cursos de graduação.

Igualmente, cabe destacar que o setor privado assume a liderança em números de matrículas, pois conta com 7.907.652 matrículas, sendo que, destas, 4.712.303 matrículas são específicas em cursos de graduação na modalidade a distância e 3.195.349 matrículas na modalidade presencial. Já o setor público possui um total de 2.069.130 matrículas, sendo 200.978 na modalidade a distância e 1.868.152 na modalidade presencial.

No que se refere ao número de instituições de ensino superior credenciadas, de acordo com os dados apresentados, o ano de 2023 totalizou 2.580 instituições credenciadas, sendo que 2.264 pertencem ao setor privado e apenas 316 pertencem ao setor público.

Depreende-se, assim, que o setor privado, nos últimos anos, teve um crescimento muito maior do que o setor público, seja em número de instituições de ensino credenciadas, bem como no número de matrículas efetivadas nos cursos de graduação.

Considerando o número de matrículas em cursos de Licenciaturas em 2023 no país, existe um total de 1.144.039 matrículas na modalidade a distância e 566.944 na modalidade presencial. Desse total, o curso de Pedagogia ocupa o primeiro lugar, desde o ano de 2020, em número de matrículas efetivadas, contanto com 852.334 matrículas no ano de 2023.

Partindo do pressuposto de que não basta somente oferecer vagas nos cursos de graduação, mas que se deve manter em constante vigilância a qualidade dos processos educativos que acontecem nesses espaços, a terceira seção buscou realizar um estudo sobre o

que vem a ser o conceito de qualidade no ensino superior, bem como a função social destas instituições e a sua democratização.

Com relação ao conceito de qualidade, muitas são as questões que invadem o palco de reflexões. É evidente que ele é um conceito histórico, que se molda de diferentes formas no tempo e espaço em que se insere, e, diante disso, compreendê-lo de forma isolada do seu contexto pode acabar sendo um equívoco. Ainda, o conceito é rodeado de ambiguidades e fragilidades em seu processo de compreensão, o que pode tornar seu propósito enfraquecido, fazendo com que o discurso pela qualidade na educação não se efetive na prática.

Isso posto, para um bom entendimento deste conceito, deve-se partir da ideia de que a qualidade na educação precisa ocorrer por um viés da dimensão social, ou seja, da qualidade social e não pelo viés mercadológico. Pensar a qualidade na educação pelo viés da dimensão social implica em não observar somente os pontos de chegada dos sujeitos, mas, sim, seus pontos de partida.

Assim, a educação, para que seja de qualidade, não deve ser concebida como uma mercadoria a ser comercializada e, sim, como um direito social que deve ser estendido a todas as pessoas. Contudo, acerca da qualidade dos cursos de graduação em licenciatura, em especial, ao curso de Pedagogia, nota-se que este curso, por sua vez, infelizmente, acaba sendo alvo de interesses mercadológicos em detrimento da dimensão social do curso, tornando o processo de formação de pedagogos fragilizado.

Em sentido oposto aos ideários mercadológicos, as instituições de ensino superior devem caminhar em direção de colocar-se no topo da valorização do livre pensar, sendo ela uma das produtoras do alargamento do pensamento humano, não podendo ser somente um espaço de transmissão de conhecimentos. Ela deve estar conectada com seu contexto cultural e social e livre das amarras e interesses mercadológicos.

Quando se mencionam interesses mercadológicos, várias são as fragilidades que se colocam diante da formação dos pedagogos, em especial, dos pedagogos matriculados em cursos de licenciatura em Pedagogia na modalidade a distância.

Compreender a educação por um viés mercadológico implica na conversão do direito à educação de qualidade em uma mercadoria a ser comercializada, com vistas à lucratividade e em detrimento de um bom processo formativo dos acadêmicos. Essa conversão do direito em uma mercadoria pode colocar em risco todo o processo de formação deste profissional, pois não coloca em primeiro lugar o compromisso com a formação, mas, sim, situa o interesse pela lucratividade em primeiro lugar.

Já a quarta seção, por sua vez, faz uma retomada das principais formas e tentativas de organização da avaliação e regulação do ensino superior no Brasil. Destaca-se o atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), sistema esse que foi instituído pela Lei nº 10.861, em 14 de abril de 2004 e que, em 2024, completou 20 anos de atuação.

Como seu principal objetivo, o SINAES tem como finalidade a melhoria da qualidade da educação superior no país. Porém, acaba sendo alvo de diversas fragilidades que colocam em risco seu principal objetivo, por exemplo, a mercantilização da educação.

Ao observar especificamente os processos de credenciamento institucional e autorização do curso de Pedagogia na modalidade a distância, duas principais legislações merecem destaque: as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica.

A primeira delas traduz de forma detalhada uma série de importantes concepções que devem nortear o processo de formação dos futuros pedagogos, independente da modalidade de ensino ofertada. Isso evidencia que esse processo não pode ocorrer de forma fragilizada, pois o pedagogo possui um importante papel na sociedade em geral.

Já a segunda delas evidencia também uma série de concepções e critérios que devem ser considerados durante os processos formativos destes profissionais. Destaca-se, de forma importante e significativa, que esse documento estabelece que a formação em cursos de licenciatura que se dão na modalidade a distância deve seguir o percentual de 50% do curso na formação presencial deste aluno, ou seja, 50% pode se dar na modalidade a distância e 50% deve obrigatoriamente ocorrer na modalidade presencial.

Expandindo o olhar para além da legislação que ancora o curso, na seção mencionada, as reflexões sobre a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2027 tornam-se também um centro de atenção. Essa Portaria apresenta uma grande fragilidade que pode colocar em risco a qualidade dos processos formativos destes profissionais. Ela afirma que, após a avaliação no endereço sede, se credenciadas, as instituições de ensino superior podem, por ato próprio e sem prévia avaliação, abrir seus polos EaD seguindo a quantidade máxima estabelecida na Portaria.

Diante dessa fragilidade, fica evidente que é necessária uma reestruturação desta forma de organização, posto que não há como se ter a garantia de que estes espaços, que foram abertos por ato próprio e que não passaram previamente por um processo avaliativo, consigam atender às exigências e às normativas que orientam o processo de formação de alunos matriculados em cursos de pedagogia na modalidade a distância.

Também se destaca nessa seção o que é apresentado pelos Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância de 2007. Estes referenciais apresentam uma série de breves concepções que deveriam nortear as instituições de ensino superior no que se refere à sua organização acadêmica para a oferta de cursos na modalidade a distância. Porém, como sua fragilidade, apresenta-se uma ausência de fundamentação teórica e, principalmente, a sua não materialidade em forma de lei, ou seja, o documento tem caráter orientativo, sem possuir força de lei.

Como sequência ao estudo realizado, apresenta-se, por fim, uma análise sobre o Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância – Credenciamento e sobre o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância – Autorização. Essa análise, por sua vez, teve como objetivo deflagrar quais são as fragilidades que estão postas nestes instrumentos e que se traduzem nos processos de avaliação de credenciamento institucional e na autorização de novos cursos.

De acordo com dados apresentados pelo INEP, ambos os instrumentos foram elaborados no ano de 2017, podendo estar, assim, desatualizados e descontextualizados com a realidade, posto que em 2024 já se passaram 7 anos da sua última atualização. Como evidenciado, o ensino superior foi palco de grandes transformações nos últimos anos, principalmente, quanto ao seu processo de expansão, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior de 2023.

Outra fragilidade que merece destaque quando se observam os instrumentos, é que ambos possuem uma ausência de fundamentação teórica sobre suas concepções e conceitos. Por exemplo, de modo específico, pode-se destacar a ausência do que os instrumentos apresentam e compreendem por ser qualidade na educação superior, bem como nota-se a ausência sobre o que ambos compreendem ser a figura do docente e/ou professor. Diante dessa fragilidade da ausência teórica que se faz presente nos instrumentos de caráter normativo, várias são as fragilidades que podem se materializar em seu contexto de aplicação.

Além do mais, no que se refere às instituições de ensino superior, ambos os instrumentos apresentam uma visão fragilizada das mesmas, pois define-se somente pela oferta de cursos de graduação, não contemplando sua função social na formação do sujeito.

Igualmente, outra fragilidade apresentada refere-se ao fato de que ambos os instrumentos são aplicados da mesma forma, tanto para processos avaliativos que se voltam à modalidade presencial como para a modalidade a distância. Não se pode negligenciar que os instrumentos possuem alguns indicadores específicos para a modalidade a distância, mas, em sua maioria, são indicadores comuns para ambas as modalidades de ensino, fato esse que pode

colocar em risco a integridade dos processos avaliativos, bem como dos processos de formação dos pedagogos, posto que ambas as modalidades possuem características próprias e materializam-se de formas diferentes. Conseqüentemente, precisam ser refletidas e avaliadas de forma singular e específica.

Ainda no contexto das fragilidades, é evidenciado, por meio deste estudo, que a ausência de formação específica para atuação do docente na modalidade a distância, a terceirização da tarefa de educar, a sua desprofissionalização e o instrucionismo podem acabar deturpando os processos formativos dos futuros pedagogos. É na interação entre os sujeitos (professores, alunos, tutores, entre outros) que o conhecimento materializa-se de forma significativa e, se essa interação ocorre de forma fragilizada, as chances dos processos formativos configurarem-se também de forma fragilizada são muito grandes.

Por fim, por meio da presente pesquisa, conclui-se que, por mais que existam alguns avanços nos processos de credenciamento e autorização de cursos de graduação no Brasil, quando se volta o olhar ao credenciamento institucional e à autorização de cursos de Pedagogia na modalidade a distância, a atual forma de organização proposta pelo SINAES apresenta uma série de fragilidades que podem colocar em risco a integridade dos processos de formação dos pedagogos matriculados nesta modalidade de ensino.

REFERÊNCIAS

- ABMES. Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior. *SINAES – avanços e desafios na avaliação da educação superior*. Brasília: ABMES Editora, 2014. Disponível em: <https://www.abmes.org.br/arquivos/publicacoes/abmes_cadernos_29.pdf> Acesso em: 12 mar. 2024.
- BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/2191/219114876008.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 fev. 2025.
- BRASIL. *Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996a*. Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d2026.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%202.026%2C%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO%201996.&text=Estabelece%20procedimentos%20para%20o%20processo,vista%20o%20disposto%20no%20art.>. Acesso em: 14 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Avaliação Externa das Instituições de Educação Superior - Diretrizes e Instrumento*. Brasília: Ministério da Educação, 2006a. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_superior/avaliacao_externa_das_ies_diretrizes_e_instrumento.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Censo da Educação Superior/Tabelas de Divulgação-INEP*. Brasília: INEP, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 15 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). *Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior*. Brasília. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/589185/590266/diretrizes.pdf/66c3b29b-e4fb-42f6-a6db-908d1ffb16e8>> Acesso em: 12 mar. 2024a.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017a*. 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: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm>. Acesso em: 12 out. 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Documento Referência: Conferência Nacional de Educação*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/docref.pdf>> Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Grupo Executivo Para a Reformulação da Educação Superior – Relatório*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1986. Disponível em: <<https://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação Presencial e a Distância | Autorização*. Brasília: INEP, 2017b. Disponível em <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_autorizacao.pdf>. Acesso em 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Instrumento de Avaliação Institucional Externa Presencial e a Distância | Credenciamento*. Brasília: INEP, 2017c. Disponível em <https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. LDB. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *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: Ministério da Educação, 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei Nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008*. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. *Lei Nº 14.934, de 25 de julho de 2024b*. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual do Provão – Provão 2003 – Sistema de Avaliação da Educação Superior*. Brasília: O Instituto, 2002. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_superior/manual_do_prova_2003.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Por Uma Nova Política Para a Educação Superior Brasileira – Relatório da Comissão*, Brasília: Ministério da Educação, 1985. Disponível em: <<https://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>> Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017*. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-011-2017-06-20.pdf>> Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB*. Brasília, 1994. Disponível em: <https://www.fera-al.com.br/public/_ARQ/downloads/download_471.pdf> Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Referenciais de Qualidade Para a Educação a Distância*. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>> Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006b*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf> Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução CNE/CP Nº 4, de 29 de maio de 2024c*. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura). Brasília: Ministério da Educação, 2024. Disponível em: <<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resolucao-cne-cp-004-2024-05-29.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2024.

CHARLOT. Bernard. Qualidade da Educação: O Nascimento de um Conceito Ambíguo. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 37, e81286, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/er/a/wBJC4X4xMX9t4S3bcLxNJtk/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 12 out. 2024.

CRUB. Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. *Projeto de Avaliação Institucional para as Universidades Brasileiras*. 2001. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v06n01/v06n01a02.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CUNHA, Luiz Antônio. Nova Reforma do Ensino Superior: A Lógica Reconstruída. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 101, p. 20-49, jul. 1997. Disponível em: <<https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/751/763>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002. Disponível em <<https://repositorio.bc.ufg.br/items/9e1cbeda-b45c-419b-b1ed-fc55371a693e>>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago 2009.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; DAMETTO, Jarbas. A multiplicidade de sentidos e o condicionamento político da noção de qualidade em educação básica. *Rev. bras. Estud. pedagog.*, Brasília, v. 99, n. 252, p. 294-312, maio/ago. 2018. Disponível em: <<https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/3303/3038>> Acesso em: 12 out. 2024.

GADOTTI, Moacir. *Qualidade na Educação - Uma Nova Abordagem*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010. Disponível em: <<https://acervoapi.paulofreire.org/server/api/core/bitstreams/77e2ec74-3617-4401-b74a-57014e29ceb8/content>> Acesso em: 12 out. 2024.

GASPAROTTO, Geovana Prante; GROSSI, Patrícia Krieger; VIEIRA, Monique Soares. Mercantilização da Política de Educação: O Processo de Transformação do Direito em Mercadoria. In: Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 11; Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 7. *Anais... Programa de Pós-Graduação em Direito, PUC/RS, 2014*. Disponível em <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8151/2/evento_004%20-%20Patr%C3%ADcia%20Krieger%20Grossi.pdf>. Acesso em: 15 out. 2024.

GENTILI, Pablo. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1995.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa*. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEITE, Rogério César de Cerqueira. *As Sete Pragas da Universidade Brasileira*. São Paulo: Duas Cidades, 1980.

LOPES, Alice Casemiro. Os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 386-400.

MARTINS, Maria Angélica Rodrigues; SILVA, Roberto Araújo da. SINAES: Construção, reconstrução e hiperburocracia. In: FÁVERO, Altair Alberto; TAUCHEN, Gionara. *Avaliação do ensino superior perspectivas internas, externas e de gestão*. Curitiba: Editora CRV, 2020. p. 85-109.

MASSCHELEIN, Jean. *Em Defesa da Escola Pública*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. *Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática*. 2010. Disponível em: <<https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Abllicas-educacionais.pdf>> . Acesso em: 26 jun. 2024.

ROCKENBACH, Géverton João. Teoria e Prática: Uma parceria que dá certo. In: ADAM, Inamara de Souza Fuchs; BAYS, Sandra; ROCKENBACH, Géverton João; SUPTITZ, Ilonise Vera. *Cenas, Marcas e Memórias da Infância: Algumas Reflexões Pedagógicas*. Ijuí: Netcopy, 2020. p. 53-62.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Políticas de Avaliação, prestação de Contas e Responsabilização (Accountability) na Educação Superior Brasileira. In: FÁVERO, Altair Alberto; TAUCHEN, Gionara. *Avaliação do ensino superior perspectivas mundiais*. Curitiba: Editora CRV, 2017. p. 185-199.

SOUZA, Edson Machado et al. Programa de Avaliação da Reforma Universitária. *Educação Brasileira, Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras*. Ano V – nº 10. Brasília, 1983. Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1KZsmToTiIVfWk6WwOcmQgvxewB5002uh/view>> Acesso em: 25 jun. 2024.

TEIXEIRA, Anísio. *Funções da Universidade*. *Boletim Informativo CAPES*. Rio de Janeiro, nº 135, fev. 1964. Disponível em <https://memoria.capes.gov.br/uploads/r/coordenacao-de-aperfeicoamento-de-pessoal-de-nivel-superior-capes/7/4/c/74c463ac8b456d25723b7820627aecfbd18a87c85847d4d70b9713861f14cf6d/Boletim_1964_-_FEVEREIRO_.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*. UNESCO, 1998. Disponível em <<http://cmm.nepp-dh.ufrj.br/onu12-2.html>>. Acesso em: 25 jun. 2024.

UNESCO. *Educação de qualidade, equidade e desenvolvimento sustentável: uma concepção holística inspirada nas quatro conferências mundiais sobre educação organizada pela UNESCO em 2008-2009*. UNESCO, 2008. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181864_por>. Acesso em: 25 jun. 2024.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 1999.