

## Sessão-debate: O Ensino Superior a Distância em Portugal

4 de abril 2019 | 14h00-17h00

Universidade de Lisboa

### Resumo dos principais pontos discutidos

A necessidade de um quadro regulamentar para o Ensino Superior ministrado a distância tem vindo a ser assinalada, desde há mais de uma década, por diversas Instituições do Ensino Superior português (IES). Esta legislação decorre, aliás, do disposto no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro, Artigo 1º, n.º 3). A recente aprovação, em Conselho de Ministros, do projeto de Decreto-Lei nº 83/2019, referente ao Regime Jurídico do Ensino Superior a Distância, fazia antever a tão esperada resposta a essa necessidade. Contudo, a análise atenta do documento em causa levantou um conjunto de preocupações à comunidade científica e académica nacional, especialista no domínio do E-learning e da Educação a Distância. No passado dia 4 de abril, esta comunidade reuniu-se na Universidade de Lisboa para analisar e discutir o referido Decreto-Lei, numa perspetiva aberta, democrática e em sentido contributivo.

Três pontos essenciais foram, desde logo, unanimemente identificados como de particular relevância, a saber:

- i) o Ensino Superior a Distância assume na atualidade uma importância absolutamente central para o desenvolvimento, expansão e projeção internacional dos sistemas universitário e politécnico portugueses;
- ii) a necessidade da aprovação de um quadro regulador para o setor, decorrente de um processo de promoção de uma efetiva discussão pública, aberta, consolidada e profícua, garantindo assim a validação da proposta à luz da *expertise* nacional e dos melhores padrões de qualidade e rigor científico internacionais, nomeadamente europeus;
- iii) a necessidade de aperfeiçoar o documento, corrigindo as múltiplas imprecisões, incoerências e ambiguidades, tanto de natureza conceptual como operativa, que o presente projeto de Decreto-Lei evidencia.

Com vista a contribuir para a substancial melhoria do referido projeto de Decreto-Lei foi sumariado em **5 pontos-chave as principais ideias debatidas** entre os participantes nesta sessão-debate. Os mesmos são seguidamente apresentados.

## **Ponto 1**

**O projeto de Decreto-Lei nº 83/2019 negligencia a experiência acumulada e o investimento realizado pelas IES portuguesas nas últimas décadas na área do E-learning e Educação a Distância, tanto pela perspectiva científica e pedagógica como também nas dimensões administrativa e tecnológica.**

O documento estrutura-se com base em dados incompletos e enviesados no que respeita à descrição das práticas existentes e aos números respeitantes ao ensino a distância em Portugal. Demonstra ainda um total desconhecimento sobre parte significativa da oferta formativa veiculada a distância pelas diferentes Universidades e Institutos Politécnicos, os modelos de ensino e aprendizagem adotados, a capacidade de investigação instalada, a *expertise* pedagógica consolidada e as infra-estruturas administrativas e tecnológicas já estabelecidas para este domínio por parte da maioria das IES portuguesas. Não reconhece, pois, o processo de transformação digital que tem ocorrido no contexto do ensino superior português na última década e, consequentemente, não cria condições favoráveis à sua capitalização.

## **Ponto 2**

**A abordagem conceptual adotada, as premissas subjacentes, o modelo e as práticas preconizadas no projeto de Decreto-Lei nº 83/2019 revelam-se desatualizados, anacrónicos e desprestigiante.**

O documento apresenta diversos aspetos regulamentares que são característicos de uma visão sobre o Ensino a Distância que ignora a evolução conceptual que esta área científica tem registado, nacional e internacionalmente, sobretudo nas últimas duas décadas. O documento adota um conceito ultrapassado e internacionalmente desprestigiante de Ensino a Distância e generaliza-o à globalidade do Ensino Superior português, quando na realidade esse modelo não é já praticado por nenhuma IES nacional, tendo efetivamente Portugal surgido como um dos países pioneiros a nível europeu na adoção de modelos avançados de ensino totalmente online. Por outro lado, o documento em causa promove um recuo efetivo da qualidade das práticas estabelecidas nomeadamente: i) ao impedir a oferta de cursos totalmente a distância, ii) ao não reconhecer o estatuto académico dos tutores, elemento essencial para o desenvolvimento em escala da oferta em educação a distância; iii) ao não prever a emergência de sistemas de avaliação de aprendizagens de natureza não presencial, sendo os mesmos já reconhecidos pelos organismos europeus mais relevantes.

A imposição de critérios quantitativos obrigatórios para a flexibilidade curricular e a proibição universal do estabelecimento de precedências apresentam-se igualmente como definições de marcada imprudência.

Entende-se que esta situação decorre sobretudo dos seguintes fatores:

- i) o documento entende o Ensino a distância como mero formato alternativo de frequência do ensino superior e não como um efetivo subdomínio de investigação científica na área da educação e formação, negligenciando o vasto corpo de conhecimento construído nesse subdomínio em termos nacionais e internacionais;
- ii) o documento ignora os desenvolvimentos mais recentes estabelecidos na área da oferta formativa online no contexto do ensino superior internacional, não considerando por exemplo quaisquer elementos de reconhecimento e de regulamentação da oferta de cursos associados à educação aberta (Open Education), nomeadamente, Recursos Educacionais Abertos, Massive Open Online Courses- MOOC, MicroMasters. Este novo campo de atividade tem vindo não só a amplificar e aprofundar a missão de extensão científica, cultural e de formação ao longo da vida que hoje se reserva aos estabelecimentos de ensino superior, como também a ser entrecruzado com a oferta formal. Importa fazer notar que muitas das aprendizagens realizadas em MOOC são hoje creditadas para substituição/complemento de unidades curriculares, por várias universidades de elevado prestígio e reconhecimento internacional.
- iii) o documento releva-se omissa no que tange aos modelos híbridos de aprendizagem online e aos atuais sistemas fiáveis de tutoria e avaliação a distância, preconizando um modelo inflexível, assente em métricas rígidas e imprecisas, maioritariamente alicerçadas em práticas tradicionais decorrentes do ensino presencial que não respeitam as especificidades de diversas áreas científicas e as características dos diferentes ciclos de ensino constitutivos do ensino superior nacional.

### **Ponto 3**

**O projeto de Decreto-Lei nº 83/2019 não considera os padrões de qualidade relativos à Educação Online preconizados pelas entidades internacionais de referência, nomeadamente no contexto europeu.**

Nos seus elementos constitutivos, o documento desconsidera muito dos aspetos enunciados nos standards de qualidade relativos à Educação Online (E-quality) preconizados por entidades internacionais de referência, em particular os emanados pela ENQA. Num momento de consolidação do prestígio internacional do Ensino Superior Português, a adoção de modelos de Educação a Distância não convergentes com as melhores práticas e orientações internacionais

revela-se não só incompreensível como altamente fragilizante. No que concerne à avaliação da qualidade, este DL revela-se desajustado, incoerente e repleto de omissões.

#### **Ponto 4**

**O projeto de Decreto-Lei nº 83/2019 revela sérias incongruências no que diz respeito ao seu objeto central, aos objetivos que assume e às definições operativas que enuncia para atingir esses objetivos.**

O documento revela inconsistência interna face àquilo que é o seu objeto, verificando-se várias incoerências entre as diferentes disposições. Por um lado, esperar-se-ia encontrar no documento elementos de regulamentação específicos para os cursos graduados e pós-graduados, conferentes de grau, em regime a distância; contudo, tal não acontece. Por outro lado, revela graves omissões no que diz respeito ao modo de funcionamento de cursos a distância, em particular no que envolve a sua articulação com os atuais procedimentos de avaliação e de acreditação das instituições de ensino superior e dos seus diferentes ciclos de estudos.

O documento apresenta o ensino a distância como meio para atingir objetivos de grande relevo para o contexto português (nomeadamente, ampliar o número de diplomados em Portugal e o número de estudantes a frequentar o ensino superior, sobretudo adultos economicamente ativos, acelerando assim a qualificação da população portuguesa; modernizar, qualificar e flexibilizar os currícula e a frequência do ensino superior; incrementar a oferta formativa do ensino superior português; promover a sua internacionalização, nomeadamente junto da Lusofonia); todavia, enuncia medidas que integram em si efeitos restritivos para atingir esses mesmos objetivos. Em particular, ao assumir uma geografia preferencial de expansão – África e Ásia – descurando por completo o maior país de língua portuguesa, o Brasil, com o qual múltiplas experiências de sucesso se têm estabelecido, em particular, no que ao ensino a distância diz respeito.

De igual modo, embora se procure articular com o Espaço Europeu de Ensino Superior, que obrigatoriamente integra, impõe medidas que atuarão como barreira à produção de cursos desenvolvidos em regime a distância oferecidos em colaboração com IES europeias.

#### **Ponto 5**

**O DL inclui um modelo de financiamento que coloca em causa as necessárias condições de equidade entre as diferentes IES no que respeita: i) ao desenvolvimento de oferta de ensino superior a distância, autonomamente ou em colaboração com as entidades que considerem**

**competentes para o efeito, ii) à preservação, produção e disseminação de conhecimento científico, bem como do desenvolvimento de competências técnico-pedagógicas na área do ensino a distância, iii) ao pleno exercício da sua autonomia científica e pedagógica.**

Ao condicionar o acesso das diferentes IES ao financiamento para o desenvolvimento de cursos a distância a elementos externos não controlados por si, não são facultadas àquelas iguais oportunidades de investimento interno no desenvolvimento das suas competências de investigação como na capacitação do seu corpo docente e técnico numa área em expansão – Educação Online – a qual abrange na verdade a totalidade das IES, quer na atualidade quer, sobretudo, no futuro.

A aprendizagem a distância é um campo onde a criatividade, flexibilidade e inovação por parte das IES se têm revelado condições críticas de sucesso. A adequação dos modelos de educação a distância aos diferentes momentos socio-históricos, às diferentes áreas de ensino, ao contexto e perfil dos estudantes e aos seus ritmos de vida, é fundamental para o desenvolvimento de iniciativas com qualidade e sustentabilidade neste domínio. Mas isto implica que seja preservada a autonomia das IES para decidirem, de modo fundamentado, acerca dos modelos e dos formatos (presenciais, online ou híbridos) mais adequados para os cursos que se propõem oferecer.

O objeto que o DL 83/2019 pretende regulamentar é de particular importância para a orientação futura do ensino superior português no mundo, nomeadamente pela procura da sua expansão além-fronteiras. Contudo, o documento aprovado pelo Conselho de Ministros impacta negativamente na oferta formativa a distância já existente em Portugal, tanto no ensino graduado como pós-graduado, ao mesmo tempo que poderá exercer efeitos contraproducentes no que diz respeito ao desenvolvimento futuro da Educação a Distância no seio das IES portuguesas.