

ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS INSTITUCIONAIS

Maria Luisa Furlan Costa (UEM)

EIXO TEMÁTICO 1: Políticas educacionais e movimentos sociais

O objetivo do presente trabalho é apresentar os resultados de um estudo sobre as políticas públicas para o ensino superior a distância, tomando como ponto de partida a aprovação da Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDB) – Lei 9394/96, que desencadeou o processo de reconhecimento da educação a distância (EAD) no Brasil que, por sua vez, passou a exigir uma definição de políticas e estratégias para sua implementação e consolidação nas mais diversas Instituições de Ensino Superior (IES) do país.

Além de reconhecer oficialmente a EAD, a Lei 9394/96 aponta para a possibilidade de se utilizar esta modalidade de ensino para a formação de professores em exercício, com o intuito de atender uma determinação de suas disposições transitórias que, ao instituir a Década da Educação¹, preconiza que a partir de 2007 somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados em serviço. Para viabilizar esta formação, a própria lei determina que cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá realizar programas de capacitação para todos os professores em serviço, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância.

A partir do reconhecimento da EAD observa-se um crescimento na oferta de cursos de educação a distância no ensino superior, tendo em vista o grande número de instituições que solicitaram autorização para oferta de cursos e o credenciamento da instituição junto ao Ministério da Educação, atendendo as disposições da legislação educacional vigente que estabelece, no art. 80 da atual LDB, que "*a educação a distância, organizada com abertura e regimes especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União*".

Segundo Moran (2002), é a partir de 1998 que se observa um crescente envolvimento das IES com cursos de educação a distância. As solicitações de autorização ao Ministério de Educação foram, em sua grande maioria, para cursos de graduação de

¹ A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) instituiu, através de seu artigo 87, a Década da Educação, que teve início um ano após a publicação desta lei.

formação de professores, principalmente de Pedagogia e Normal Superior, tendo em vista que, conforme mencionado acima, os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental poderiam ser atingidos pelas determinações da LDB quanto a exigência de formação em nível superior para contratação de professores para este nível de ensino.

Para além do processo de regulamentação da Educação a Distância, Pires (2001) mostra que um outro fator que contribuiu para a expansão de cursos ofertados nesta modalidade nas IES foi o notável crescimento, em meados da década de 1990, da rede mundial de computadores, a *Internet*, que se transformou no meio principal de convergência de todas as tecnologias de informação e do conhecimento. O autor destaca, ainda, que simultaneamente às transformações comunicacionais, as Universidades Públicas foram condenadas à estagnação na escala de atendimento das demandas sociais de formação profissional e de educação, especialmente no que se refere ao número de alunos, por medidas neoliberais de ajuste e de cortes orçamentários, orientadas por um longo receituário das instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Podemos observar, portanto, que a oficialização da EAD e o desenvolvimento tecnológico contribuíram para a expansão da oferta de cursos superiores a distância em função da existência de uma demanda social reprimida que exerce, a todo instante, uma grande pressão pelo crescimento de vagas no ensino superior público.

Ainda na perspectiva de Pires (2001), esta pressão é resultado das políticas de ajuste econômico e de contenção de despesas que afetaram o crescimento das IES públicas, ocasionando um déficit educacional. Estas políticas ocasionaram a ampliação da exclusão no sistema educacional, no ensino universitário, de grande parcela da população trabalhadora, uma vez que apenas 11% da população com idade escolar entre 18 e 24 anos são beneficiados pelos serviços prestados por uma instituição pública.

Além deste quadro de exclusão, existe uma demanda crescente que é resultado do aumento do número de concluintes do Ensino Médio que, a cada ano, não conseguem ter acesso ao Ensino Superior em função da falta de vagas. Para ilustrar, utilizamos aqui os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) mostrando que, em 1999, cerca de 1.790.000 (um milhão e setecentos e noventa mil) de alunos concluíram o Ensino Médio, sendo que a maioria absoluta pretendia dar continuidade aos seus estudos, conforme indicam diferentes pesquisas desenvolvidas por este instituto.

Apesar disso, o Censo de Educação Superior 2000 apontava, na época, que o número de vagas ofertadas pelas IES chegava apenas a 1.100.224 (um milhão e cem mil e duzentos e vinte e quatro) vagas para 3.826.293 (três milhões e oitocentos e vinte e seis mil e duzentos e noventa e três) alunos inscritos no vestibular. Do número de vagas indicado acima, 22% (237.932) foram oferecidas por instituições públicas e 78% (862.242) pelas instituições privadas.

Em função desta demanda e da falta de investimento nas IES públicas, surge, por parte do Governo Federal e dos órgãos de fomento, um discurso em prol da modernização e racionalização das universidades públicas, que aponta para a necessidade de se buscar alternativas capazes de acompanhar a demanda de formação que a sociedade está a exigir, sendo a EAD apontada como uma possibilidade para democratizar o acesso ao Ensino Superior público, gratuito e de qualidade.

Apesar da grande potencialidade da EAD para a democratização do acesso ao Ensino Superior, ela não pode ser vista como a uma modalidade que, por si só, poderá resolver os graves problemas educacionais brasileiros. A EAD deve ser vista como mais uma modalidade de organização das atividades de ensino e de extensão das instituições públicas, que pode contribuir para maior dinamização dos projetos pedagógicos de cada curso de graduação, de acordo com os princípios, as diretrizes e as normas que regem o ensino superior².

Contudo, podemos afirmar que até a promulgação da Lei 9394/96 e da criação da Secretaria Especial de Educação a Distância (SEED), vinculada ao Ministério da Educação (MEC), em meados da década de 1990, a Educação a Distância foi vista, comumente, como um paliativo utilizado para atender, em determinados momentos, demandas específicas que se constituíam, geralmente, de estudantes excluídos do sistema regular de ensino.

A SEED foi criada, em 1996, com a missão de atuar como agente de inovação dos processos de ensino-aprendizagem, fomentando a incorporação das Tecnologias de

² A Educação a Distância é uma modalidade de uso intensivo de tecnologias educacionais, que podem ir sendo introduzidas, inclusive, nos cursos presenciais regulares, de modo a ampliar o número de alunos atendidos e melhorar a qualidade pedagógica destes cursos. De acordo com a Portaria 4059 do Ministério da Educação, de 10 de dezembro de 2004, as IES podem introduzir, na organização pedagógica de seus cursos superiores reconhecidos, disciplinas semi-presenciais, desde que a oferta das mesmas não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária do curso.

Informação e Comunicação (TICs) e da educação a distância aos métodos didático-pedagógicos das escolas públicas³.

Entre os objetivos da SEED, destacam-se, os que seguem:

a) Formular, fomentar e implementar políticas e programas de educação a distância (EAD), visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação;

b) Fomentar a pesquisa e a inovação em tecnologias educacionais, por meio de aplicações de TICs aos processos didático-pedagógicos;

c) Desenvolver, produzir e disseminar conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial e continuada a distância;

d) Difundir o uso das TICs no ensino público, estimulando o domínio das novas linguagens de informação e comunicação junto aos educadores e alunos das escolas públicas;

e) Melhorar a qualidade da educação.

Para atingir os objetivos propostos, a SEED está organizada em departamentos que apresentam funções específicas, sendo o Departamento de Políticas em Educação a Distância (DPED), o Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica (DITEC) e o Departamento de Produção e Capacitação em Programas de Educação a Distância (DPCEAD).

Ao Departamento de Políticas em Educação a Distância (DPEAD), por exemplo, cabe fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de produtos e processos, incentivar cursos a distância de nível superior, avaliar os resultados dos projetos da SEED, além de promover a regulamentação da educação a distância no País.

De fato, a SEED tem buscado, nos últimos anos, implementar uma política de incentivo à criação de cursos superiores a distância, inclusive com investimentos financeiros que procuram contribuir para o crescimento da EAD no país. Em 2004, por meio do Edital 001/2004-SEED-MEC, foram destinados aproximadamente R\$ 14 milhões para o apoio técnico e financeiro a instituições públicas de ensino superior, possibilitando a abertura de dezenove cursos a distância de licenciatura em matemática, química, física, biologia e pedagogia a serem ofertados por universidades de diversas regiões do Brasil.

³ Em 2004, as funções e metas da SEED foram redefinidas. Em função disto, esta secretaria se propõe, atualmente, a exercer funções normativas, redistributivas, supletivas e coordenadoras entre as instâncias educacionais envolvidas na oferta de cursos e programas desenvolvidos na modalidade de educação a distância.

Essa iniciativa, denominada de Pró-Licenciatura 1⁴, propiciou a oferta de 17.585 (dezessete mil, quinhentos e oitenta e cinco) vagas no ensino superior público, constituindo-se na primeira experiência em larga escala do MEC em apoiar diretamente a expansão do ensino a distância nas IES do país.

Por meio deste edital, a SEED buscou implementar uma proposta política para a oferta de cursos superiores a distância, por meio da constituição de consórcios e parcerias. Nenhuma instituição pública poderia solicitar isoladamente recursos financeiros, mas deveria organizar-se obrigatoriamente em consórcios.

Esta organização das instituições em consórcio tem como ponto de partida a criação, em 2001, da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), que foi formada inicialmente por setenta instituições de ensino superior com o objetivo democratizar o acesso à educação de qualidade por meio da oferta de cursos a distância. Este consórcio conta com o apoio do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Segundo Moran (2003, p. 257), a criação de um consórcio como a UniRede *"possibilita que as melhores instituições públicas unam competências para um trabalho em rede, baseado no uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação, evitando iniciativas duplicadoras e a dispersão de recursos"*.

Para além do investimento financeiro e do incentivo para organização de consórcios e parcerias, destaca-se o esforço da SEED na definição de políticas públicas e na proposição de uma legislação que atenda os interesses e às necessidades das universidades públicas e privadas, como o processo de discussão de uma minuta de decreto que foi objeto de uma consulta pública no início de 2005. Em trinta e sete artigos, o texto final do Decreto 5622/05 visa regulamentar o Art. 80 da Lei 9394/96, que dispõe sobre o credenciamento de instituições públicas e privadas para a oferta de cursos e programas, na modalidade a distância, para a educação básica de jovens e adultos, educação profissional técnica e educação superior. No caso do ensino superior, o decreto abrange cinco níveis, sendo os cursos seqüenciais, de graduação, de especialização, de mestrado e de doutorado.

De acordo com as informações disponíveis na página virtual do Ministério da Educação⁵, existem atualmente cento e vinte e sete IES que ofertam cursos superiores a

⁴ Posteriormente Ministério da Educação iniciou o processo de organização do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, denominado de Pró-Licenciatura 2.

⁵ Os dados apresentados neste trabalho sobre as instituições credenciadas para oferta de cursos superiores a distância foram obtidos na página virtual do Ministério da Educação (www.mec.gov.br) em 31/07/2006.

distância. Destas, noventa estão credenciadas ou autorizadas em caráter experimental para oferta de cursos de graduação, cinco receberam autorização especial para ofertar cursos sequenciais e trinta e duas estão credenciadas exclusivamente para o desenvolvimento de Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* a Distância.

Vale ressaltar que das noventa instituições credenciadas ou autorizadas para oferta de cursos de graduação a distância, quarenta e três são particulares, cinco comunitárias, quatorze estaduais e vinte e oito federais. No que se refere aos cursos sequenciais, as cinco instituições credenciadas para oferta desses cursos a distância são particulares. Quanto as trinta e duas IES que foram credenciadas exclusivamente para oferta de cursos de Pós-Graduação *Lato-Sensu*, quatro são federais, uma é estadual e vinte e sete são particulares.

Contudo, a experiência de EAD não está restrita às iniciativas das instituições públicas e particulares para oferta de cursos superiores a distância, tendo em vista que o próprio Ministério da Educação tem investido esforços nos últimos anos para a criação e consolidação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que, segundo a SEED, poderia contribuir decisivamente para o aumento de vagas na educação superior.

Embora o caminho trilhado pelas universidades brasileiras tenha sido a atuação em EAD de instituições com experiências consolidadas no ensino presencial⁶, a idéia da criação de uma universidade aberta está presente no cenário educacional brasileiro desde a segunda metade da década de 1970, sempre ligada à história da educação a distância no Brasil.

Nesta perspectiva, Barreto (2004) afirma que na esfera do ensino superior a primeira proposta de educação a distância surge em 1972, por parte do Ministério da Educação, a partir do relatório apresentado pelo conselheiro Newton Sucupira, do Conselho Federal de Educação, após missão de estudo realizada na Inglaterra, com o objetivo de conhecer o novo modelo universitário projetado pela *Open University*. Nesse relatório, o conselheiro defendeu a criação de uma universidade aberta, por entender que esta não somente poderia ampliar as oportunidades de acesso à educação superior, mas

⁶ O desenvolvimento da EAD, na educação superior, em nível mundial, caracterizou-se por dois caminhos. O primeiro deles, emergiu da construção de Universidades Abertas e a Distância, onde as ações universitárias iniciaram-se e desenvolveram-se exclusivamente através da modalidade a distância. Como exemplos desse modelo estão a Universidade Aberta do Reino Unido (OPEN) e a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) da Espanha. O segundo caminho caracterizou-se pela atuação em EAD de universidades já consolidadas na modalidade presencial. Nessa perspectiva, as Universidades Duais ou Dumodais desenvolveriam também atividades universitárias a distância, utilizando-se de pessoal docente e técnico-administrativo, bem como da infra-estrutura física criada para os cursos considerados regulares.

também porque contribuiria para a construção de um processo de educação permanente, em nível universitário.

Ainda segundo Barreto (2004), algumas ações foram desenvolvidas, então, entre 1972 e 1974, destacando-se a criação de um grupo-tarefa (Portaria Ministerial N° 96, de 05 de março de 1974), com a atribuição principal de indicar diretrizes e bases para a organização e funcionamento da Universidade Aberta do Brasil. Nas últimas décadas do século XX, vários projetos de lei chegaram a tramitar no Congresso Nacional, mas foram todos arquivados. Embora esses projetos não tenham sido efetivados, o professor Arnaldo Niskier (1999), enquanto membro do grupo-tarefa que participou das doze reuniões realizadas a partir de 1974, afirma que, em termos oficiais, este foi o embrião de tudo que se tem no país em termos de EAD, inclusive no que diz respeito ao seu reconhecimento na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educacional Nacional.

Com o reconhecimento da EAD na legislação educacional vigente, a discussão sobre a criação a Universidade Aberta do Brasil passou a fazer parte das prioridades do Ministério da Educação. Contudo, segundo Franco (2006, p. 28), *“como já houvera rejeição quanto a criação de uma universidade aberta brasileira, e mesmo pelo fato que em termos orçamentários, a criação de uma nova instituição nesses moldes seria algo extremamente complicado, era necessário adotar-se uma política que incentivasse a criação de universidades bimodais (presenciais e a distância)”*.

Mas a partir das experiências de EAD desenvolvidas nos últimos anos pelas universidades públicas brasileiras, o Ministério da Educação retomou a discussão sobre a possibilidade de organização de uma Universidade Aberta, que tem como ponto de partida a criação do Fórum das Estatais, em 2004, com o objetivo de se propiciar espaço de diálogo e interlocução entre o Ministério da Educação, Governo Federal, Estatais brasileiras e toda sociedade brasileira, para análise e debate das questões estratégicas ligadas ao desenvolvimento sustentável do País, com especial destaque para a busca de soluções para os problemas ligados a educação.

Assim, por intermédio da Secretaria de Educação a Distância do MEC, foi elaborado o projeto Universidade Aberta do Brasil, representando a convergência de esforços das instituições participantes do Fórum, como as empresas estatais e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (ANDIFES). O sistema UAB foi instituído oficialmente pelo Decreto 5800, de 8 de junho de 2006, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País,

mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial⁷.

Entre as finalidades do Sistema UAB, destacamos as quatro que seguem:

- a) Ampliar o acesso à educação superior pública;
- b) Reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- c) Estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância;
- d) Fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Segundo Mota, Chaves Filho e Cassiano (2006), a primeira ação voltada para a oferta educacional no âmbito da UAB é a implantação do projeto-piloto do curso de graduação em Administração, em parceria com o Banco do Brasil e demais bancos estatais. Este projeto conta com a participação de dezoito universidades federais que iniciaram, no segundo semestre de 2006, o trabalho pedagógico com os alunos selecionados em um processo seletivo próprio, com abertura de 10.000 vagas ofertadas para as mais diversas regiões do País. Deste processo seletivo somente poderiam participar funcionários do Banco do Brasil e funcionários públicos da esfera federal, estadual ou municipal.

Paralelamente ao desenvolvimento do projeto-piloto, a agenda geral de consecução do Sistema UAB determinou, em vinte de dezembro de 2005, o lançamento de edital público para convocação de instituições federais de educação superior, para apresentarem propostas de cursos superiores a distância, bem como os dirigentes de Municípios, de Estado e do Distrito Federal, para apresentarem propostas de pólo municipal de apoio presencial. O prazo para apresentação de propostas terminou em abril de 2006. Após análise e seleção das propostas apresentadas, serão realizadas atividades para adequação dos pólos, preparação de tutores, produção de material didático e demais ajustes, com previsão de início das atividades dos cursos selecionados para março de 2007.

De acordo com Mota, Chaves Filho e Cassiano (2006, p. 26), “a SEED contabilizou quatrocentos e nove municípios proponentes, totalizando quatrocentos e quatorze projetos de pólos de apoio presencial, em todas as vinte e sete unidades da federação”. No que se refere aos projetos de cursos superiores apresentados, os autores acima citados destacam

⁷ Para fins do Decreto N^o 5800/2006, caracteriza o pólo de apoio presencial como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior.

que foram contabilizados trinta e sete universidades federais e onze centros federais de educação tecnológica (Cefets) proponentes, com forte concentração de propostas para oferta de cursos de licenciatura.

A partir da apresentação dessas propostas, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, anunciou oficialmente, no dia trinta de junho de 2006, que no ano de 2007 a UAB oferecerá noventa mil vagas no ensino superior público federal, o que deve representar um investimento de vinte milhões de reais ainda em 2006 e aproximadamente cento e setenta e cinco milhões no próximo ano.

Sem negar a importância de iniciativas governamentais que visam ampliar o acesso ao ensino superior brasileiro, especialmente no que se refere a abertura de cursos a distância, finalizamos esse trabalho chamando atenção para a necessidade de se ter presente, nesse processo, uma preocupação constante com a qualidade do ensino, pois cada iniciativa deve ser avaliada em todos os seus aspectos para ver se, de fato, podem contribuir para processo de democratização da educação.

A nosso ver, é no mínimo preocupante o fato de se ter a expectativa de abertura de noventa mil vagas no ensino superior por meio do sistema UAB, no ano de 2007, quando o curso-piloto nem mesmo foi iniciado oficialmente em todos os pólos de educação a distância e em todas as Instituições de Ensino Superior.

De fato, as políticas públicas implementadas pelo Ministério da Educação e as práticas desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior nos últimos anos demonstram, em certa medida, que a EAD pode, enquanto modalidade de ensino presente na legislação educacional brasileira, contribuir decisivamente para o processo de democratização do ensino, mas é preciso ter sempre presente que o aumento quantitativo deve ser monitorado para que se possa garantir ensino público, gratuito e de qualidade para aqueles que por opção ou por necessidade procuram formação acadêmica em cursos de EAD ofertados pelas IES do país, sejam elas públicas ou privadas.