RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NA OFERTA E REGULAÇÃO DA GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: DA PERIFERIA AO CENTRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Stella Cecília Duarte Segenreich

UCP/Brasil

stella.segen@terra.com.br

Resumo: Esta comunicação tem por objetivo reconstituir os caminhos da inserção da Educação a Distância (EAD) na educação superior no Brasil seguindo a abordagem do ciclo de políticas formulado por Ball e Bowe, que distinguem três contextos primários do processo de formulação de uma política: influência, texto político e prática. A análise desta trajetória compreende dois momentos: o primeiro se situa entre o reconhecimento da EAD pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 até sua Regulamentação em 2005 e o segundo se estende até os últimos programas governamentais, iniciados em 2009.

Palavras-chave: educação superior; educação a distância; políticas públicas; marcos regulatórios.

INTRODUÇÃO

Desde a institucionalização da Educação a Distância (EAD), como integrante do sistema de educação formal no Brasil, pela Lei n. 9.394 que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN/1996, esta modalidade de ensino vem ocupando um espaço crescente na educação superior. As primeiras diretrizes da LDBEN/96, como o próprio nome indica, somente abriram as possibilidades de oferta dessa modalidade de ensino, deixando o detalhamento das normas de credenciamento, supervisão e avaliação para uma fase posterior. Até a aprovação da Regulamentação Geral da EAD, em dezembro de 2005, a Educação a Distância foi regida por interpretação de normas do ensino superior como um todo ou de portarias pontuais. Este início pouco organizado não impediu que esta modalidade se expandisse rapidamente, passando de 7 para 115 instituições de ensino superior oferecendo cursos de graduação a distância entre os anos de 2000 e 2008, totalizando neste ano cerca de 700 mil matrículas.

Entretanto, estes números contam pouco da história do que influenciou esta política pública de reconhecimento e valorização da EAD como modalidade de educação e de como suas múltiplas alternativas foram se inserindo no sistema de educação superior nos períodos compreendidos (a) entre o reconhecimento pela LDBEN/96 e a Regulamentação da EAD em 2005; e (b) entre esta Regulamentação e o momento atual.

Esta comunicação tem, pois, o objetivo reconstituir os caminhos da inserção da EAD na educação superior no Brasil assim como explorar as novas tendências de expansão da educação a distância na rede de educação superior do Brasil seguindo a abordagem do ciclo de políticas formulado por Stephen Ball e Richard Bowe, apresentado aqui por Mainardes (2006). Estes dois autores distinguem três contextos do processo de formulação de uma política: influência, texto político e prática. A estes contextos primários, Ball acrescenta, em trabalho posterior, mais dois secundários: resultados ou efeitos e estratégia ou ação política.

No primeiro contexto primário, de influência, é

onde normalmente as políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. [...] Os trabalhos mais recentes de Ball contribuem para uma análise mais densa das influências globais e internacionais no processo de políticas nacionais. (MAINARDES, 2006, p.51)

Ao analisar mais detidamente as formas de influência internacional ele distingue duas maneiras dessas influências internacionais serem disseminadas: a primeira é “fluxo de idéias por meio de redes políticas e sociais” e a segunda, muito importante no estudo aqui apresentado, o “patrocínio” ou mesmo imposição de algumas soluções oferecidas e recomendadas por agências multilaterais como, por exemplo, o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entretanto, como Ball chama atenção, “tais influências, no entanto, são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados – nação” (ibidem, p.52).

No segundo contexto, da produção de texto, é importante estar atento para o fato de que “os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dos diferentes lugares de produção de textos competem para controlar as representações da política” (Bowe *apud* MAINARDES, 2006, p.52). É importante destacar que “as respostas a esses textos têm conseqüências reais. Essas conseqüências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática” (ibidem, p.53).

Em relação aos contextos secundários, Ball inclui o contexto dos resultados para defender a idéia de que “as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos de seu impacto e das interações com desigualdades existentes” (MAINARDES, 2006, p.54). Quanto ao contexto da estratégia, ele envolve “a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (ibidem, p.55).

Seguindo posição adotada pelo próprio Stephen Ball, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), os contextos secundários de resultados ou efeitos e de estratégia políticas foram incluídos, para efeito de análise nesta comunicação, no contexto da prática e da influência, respectivamente. Segundo ele, “o contexto da ação política, na realidade, pertence ao contexto da influência, porque é parte do ciclo do processo através do qual as políticas são mudadas ou podem ser mudadas ou, pelo menos, o pensamento sobre as políticas muda ou pode ser mudado” (MAINARDES E MARCONDES, 2009, p.306). Quanto aos resultados “eles também acontecem, ou pelo menos alguns acontecem, dentro do contexto da prática, particularmente aqueles relacionados ao desempenho, a outras formas de aprendizado” (ibidem, p.306).

1. A PRESENÇA MARGINAL DA EAD NO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR ATÉ A APROVAÇÃO REGULAMENTAÇÃO GERAL EM 2005

Na proposta de diversificação do sistema de ensino superior da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN/96), a Educação a Distância (EAD) foi reconhecida institucionalmente, em seu artigo 80: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Essa abertura para a EAD tem uma história interna de debates como, também, faz-se necessário explicitar o contexto internacional de influência que pesou bastante para a institucionalização da EAD no Brasil.

Influências internacionais

A influência de agências financiadoras internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, atribuindo à EAD um dos principais papéis no processo de mercantilização e privatização do ensino superior, tem sido objeto constante de análise nas reuniões do GT Políticas da Educação Superior da ANPEd. (SILVA JÚNIOR, 2002; LIMA, 2003; LEDA, 2006). Mais recentemente Barreto e Leher (2008) publicaram um artigo bastante crítico, no qual analisam o discurso das agências internacionais e o seu vínculo com a expansão da EAD no Brasil. Segundo estes autores,

estão em curso ainda outras mudanças congruentes com a agenda do BM, como a educação a distância, que vive um verdadeiro *boom* neste início dos anos 2000. O BM, a Unesco e a OMC sustentam seu caráter revolucionário. Ao mesmo tempo, os governos da América Latina e do Brasil em particular apressam sua regulamentação com vistas à institucionalização desta “modalidade” de curso. Centenas de novos cursos são criados em ritmo

meteórico, em uma desenfreada corrida por novas oportunidades de negócios. (2008, p.433)

Tais afirmativas vêm reforçar a presença do contexto de influência, apontado por Ball, e a reação de oposição de um determinado grupo a elas. Resta saber como o governo brasileiro reagiu a estas recomendações.

Reações e decisões estratégicas do Estado Brasileiro

Esperava-se que fossem definidas a partir da LDBEN/96, com mais clareza, o que se esperava dessa modalidade de ensino no sistema de educação superior. Fazia-se necessária uma regulamentação geral que conceituasse a EAD e que definisse as suas principais normas de funcionamento, tendo em vista o objetivo de ampliar o acesso mantendo a qualidade do ensino. No Quadro 1, estão relacionadas as principais medidas legais que, no período entre a LDBEN/96 e a aprovação da Regulamentação Geral/2005, condicionaram sua institucionalização, influenciaram na sua expansão e/ou estabeleceram normas de regulação/avaliação.

Quadro 1: Trajetória da EAD no sistema de educação superior de 1996 a 2005, a partir das normas legais emitidas pelo governo federal

INSTITUCIONALIZAÇÃO	EXPANSÃO	REGULAÇÃO / AVALIAÇÃO
Lei 9.394/1996 (LDB) – art. 80 Geral e EAD		
		Decreto 2.494/ 1998 (Geral e EAD) revogado pelo Decreto 5.622/2005
	Lei 10.172/ 2001 (Plano Nacional de educação) – Geral e EAD	
	Portaria 2253/2001 – 20% EAD	
	Portaria 4.059/ 2004 – 20% EAD	Lei 10.861 /2004 – Avaliação SINAES (Geral e EAD)
Decreto 5.622/ 2005 (Regulamenta EAD)	Lei 11.096/ 2005 (PROUNI) (Geral e EAD)	Decreto 5.622/ 2005 (Regulamenta EAD)

Fonte: Documentos legais

No Quadro 1 está registrada uma série de regulações burocráticas (Decreto 2494/98) que permitiram o credenciamento de um número significativo de IES para oferta de cursos de graduação por meio da EAD. Elas abordavam: (a) normas de credenciamento específico das IES (mesmo as consolidadas) para oferecer quaisquer cursos de EAD; (b) transferência e aproveitamento de estudos entre as modalidades e exigência de exames presenciais nos cursos de graduação.

Este conjunto de normas traduzia uma tendência da política do MEC, nos 5 primeiros anos de vigência da LDBEN/96, de manter a EAD como um sistema paralelo ao sistema presencial. A partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, pela Lei 10.172 de 9 de

janeiro de 2001, esta postura política em relação à EAD mudou na medida em que o próprio Estado passou a adotar a EAD, ainda que veladamente, como uma das suas estratégias de expansão do ensino superior.

Para entender melhor a influência do PNE na expansão da EAD, foram transcritas as seguintes metas para a educação superior:

1ª - Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. [...] 4ª - Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada. (BRASIL/MEC, 2001, p.67)

Ao realizar, em 2003, uma análise comparativa das políticas públicas deste período e da realidade da EAD na Educação Superior, constatou-se:

1. Em relação à presença de cursos de graduação a distância, era preponderante a presença das licenciaturas para as primeiras séries iniciais com um número significativo de alunos (77% de um total de 84 723 alunos).
2. Era também preponderante a presença de universidades públicas, entre as instituições de ensino superior (IES) credenciadas pelo MEC, e de consórcios ou redes estaduais em torno de um projeto específico, como no caso do projeto Veredas (2001) em Minas Gerais, do Programa de Formação Continuada – PEC – Formação Universitária (2001) em São Paulo e do Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro - CEDERJ (2001).

Analisando as sucessivas regulamentações e as práticas de inserção periférica desta modalidade de ensino nas universidades consolidadas, concluiu-se que a EAD foi institucionalmente marginalizada neste período, criando um espaço paralelo cada vez mais difícil de ser avaliado em termos de suas intencionalidades e impacto na educação.

No final deste mesmo estudo da realidade da EAD no período 1996 - 2003, foi ainda apresentada a proposta de regulamentação da Educação a Distância (MEC.SESU, 2002), elaborada por uma comissão de especialistas e divulgada pelo MEC em agosto de 2002, abordando os seguintes temas, entre outros: (a) abandono do duplo credenciamento; (b) credenciamento de parcerias; (c) manutenção dos momentos presenciais na avaliação dos alunos; e, (d) institucionalização da avaliação institucional. Por causa de alguns pontos bastante polêmicos, que provocavam conflitos de interesses entre as esferas pública e privada, a construção deste texto político demandou cerca de três anos de negociações. Ele foi finalmente aprovado, em dezembro de 2005.

Esta posição vacilante do Estado na definição de um texto político regulador da EAD gerou uma retração no espaço de atuação das IES públicas em detrimento da explosão da EAD no setor privado, no período 2003 - 2005 como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Evolução do número de IES oferecendo cursos de graduação a distância segundo categoria administrativa – 2000 – 2005

ANOS	TOTAIS*	% Δ	PÚBLICO*	% Δ	PRIVADO*	% Δ
2000	7	---	7	----	---	---
2001	10	150,0	10	42,9	---	---
2002	25	52,9	16	60,0	09	---
2003	37	48,0	22	37,5	15	66,7
2004	45	21,6	23	04,5	22	46,7
2005	61	35,6	23	00,0	38	72,3

* Estes dados foram computados a partir dos dados brutos do INEP

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Fica clara, nos dados da Tabela 1, a significativa presença dos consórcios de universidades públicas para projetos pontuais de certificação do magistério nos anos 2001 e 2002 e a crescente penetração da rede privada principalmente a partir de 2003. Em 2005, ela já suplantava a rede pública.

No que concerne às metas para a educação superior do PNE, elas geraram duas situações bem significativas quando analisadas sob a perspectiva de Ball e Bowe: o contexto de definição de estratégias alternativas da ação política como a criação do ProUni e o processo de negociação de forças presente na construção do texto político que regulamentou a introdução dos 20% de disciplinas não presenciais nos cursos regulares.

A oferta da EAD no Programa Universidade para Todos como contexto de estratégia

É importante registrar que a primeira das metas para a educação superior – cobertura de 30% da faixa etária da população entre 18 e 24 anos - gerou no governo a necessidade de expandir rapidamente a oferta de vagas no sistema. Trabalhando no contexto da estratégia de Ball, o governo convocou inicialmente um grupo de trabalho para definir atividades e políticas que viabilizassem esta expansão na rede pública de ensino. Em 2005, porém, o governo optou por um caminho mais pragmático, na busca imediatista de resultados: financiar, por meio de isenção de impostos, o estudo de alunos nas vagas ociosas que vinham se acumulando no ensino privado de graduação desde a década de 1990. Apesar das estatísticas oficiais se centrarem na graduação presencial, também na modalidade a distância era significativamente crescente o número de vagas ociosas, principalmente em decorrência

do elevado número de vagas liberado pelo MEC nos processos de credenciamento das IES privadas.

O ProUni foi criado pela Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004, e finalmente transformado em lei – Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 – no ano seguinte. O Programa consiste no oferecimento de bolsas de estudos, em IES privadas, a estudantes de baixa renda sem diploma de nível superior, traduzindo-se em benefício concedido ao estudante, na forma de desconto parcial ou integral sobre os valores cobrados pelas IES participantes do Programa. De acordo com o discurso governamental, trata-se de uma política estratégica que visa solucionar a insuficiência de oferta na educação superior brasileira e atender às prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, já mencionadas nesse texto.

O discurso de democratização do acesso ao ensino superior do governo, em relação ao ProUni, recebeu muitas críticas por representar o aprofundamento da privatização do ensino superior, tanto na época de sua criação (LEHER, [2004?]) como no decorrer de seu processo de implantação (CARVALHO, 2006;), propondo, os autores destes trabalhos, algumas questões pertinentes ao foco do presente trabalho.

A crítica de Leher ressalta que “o ProUni irá sacralizar o conceito de que pobres devem ter ensino de pobre” ([2004?], p.1), ao admitir a presença significativa de modalidades de ensino, como os cursos sequenciais e cursos de graduação de menor duração, na oferta de vagas para o Programa. Avançando um pouco na análise da proposta, Carvalho chama a atenção para o fato de que “o ProUni promove uma política pública de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso” (2006, p.133), de vez que muitos estudantes não podem pagar metade da mensalidade do curso (bolsa de 50%), e mesmo os de bolsa integral não têm como se manter. Segundo esta autora, mesmo a iniciativa de criar, a partir de 2006, a bolsa permanência, tem-se revelado insuficiente. Estas críticas, é importante registrar, se dirigiam ao ensino presencial porque em nenhuma estatística se explicitava a oferta de cursos a distância no ProUni.

Fazendo um mapeamento dos cursos oferecidos, a partir, do sítio de inscrição dos candidatos a bolsa, foi possível detectar a presença da EAD no ProUni. A Tabela 2 apresenta o número pólos existentes e de bolsas oferecidas no primeiro semestre de 2008 e de 2009, permitindo fazer uma análise comparativa entre esses dois anos. Como o número de instituições envolvidas aumentou bastante, a tabulação dos dados se centrou somente na Região Norte, região menos favorecida por IES locais.

TABELA 2: Número de bolsas financiadas pelo ProUni e número de pólos agraciados na Região Norte – 2008.1/ 2009.1

Ano	Pólos		Bolsas	
	Nº	%Δ	Nº	%Δ
2008.1	108	---	723	---
2009.1	131	21,3	1.852	156,2

Fonte: MEC.ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008 e o 1º semestre de 2009.

Constata-se, nos dados apresentados, não só a presença desta política de financiamento público direto na rede privada como, principalmente, o crescimento da oferta de bolsas em cursos de EAD o que, na Região Norte, chegou a 156,2% no espaço de um ano.

A construção do texto político de abertura dos 20% de EAD nos cursos regulares

No que se refere à meta do PNE de utilizar o sistema interativo de EAD para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, não se dispunha, em 2003, de dados para avaliar se as instituições de educação superior já estavam oferecendo disciplinas a distância, de acordo com a Portaria 2.253/2001 do MEC, que autorizava a oferta de até 20% da carga horária dos cursos presenciais de graduação na modalidade a distância. O fato dela ter sido reformulada três anos depois, dando origem a uma segunda portaria do mesmo teor (4.059/2004), permitiu detectar o contexto de produção desses dois textos políticos com mais clareza. Foram organizados quadros que comparam os dois textos. Na impossibilidade de apresentar toda a análise, são apresentados dois quadros comparativos: o Quadro 2 relativo aos limites estabelecidos nas portarias e presença da avaliação presencial e o Quadro 3 relativo ao processo de reconhecimento desta prática pelo MEC.

Quadro 2: Comparação entre as portarias 2253/2001 e 4.059/2004, quanto ao limite de carga horária a distância nas portarias e presença da avaliação presencial

Portaria 2253/2001	Portaria 4.059/2004
Art 1º § 1º As disciplinas a que se refere o caput, integrantes do currículo de cada curso superior reconhecido, não poderão exceder a vinte por cento previsto para a integralização do respectivo currículo.	Art 1º § 2º Poderão ser ofertadas as disciplinas ofertadas no caput, <u>integral ou parcialmente</u> , desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso.
§ 3º Os exames finais de todas as disciplinas ofertadas para integralização de cursos superiores serão sempre presenciais.	§ 3º As avaliações das disciplinas ofertadas na modalidade referida no caput serão presenciais.

Fonte: Documentos legais analisados

Pela portaria de 2001 as instituições deveriam oferecer as disciplinas, obrigatoriamente, nas duas modalidades de ensino para o aluno escolher; na portaria de 2004 este parágrafo da

portaria anterior desaparece. Quanto à avaliação, a obrigatoriedade de presença ultrapassa os exames finais, previstos em 2001, para se estender a qualquer avaliação, na portaria de 2004. Neste aspecto o MEC conseguiu manter as exigências a que se propunha desde o início, em função do modelo de educação semipresencial adotado. O mesmo não aconteceu no que se refere ao aspecto referente ao processo de reconhecimento como mostra o Quadro 3.

Quadro 3: Comparação entre as portarias 2253/2001 e 4.059/2004, quanto ao processo de reconhecimento desta prática pelo MEC

Portaria 2253/2001	Portaria 4.059/2004
<p>Art. 3º As IES credenciadas como universidades ou centros universitários <u>ficam autorizadas</u> a modificar o projeto pedagógico de cada curso reconhecido para oferecer disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial [...]</p> <p>Art. 4º As instituições de ensino superior não incluídas no artigo anterior que pretenderem introduzir disciplinas com método não presencial em seus cursos superiores reconhecidos deverão <u>ingressar com pedido de autorização</u>, acompanhado dos correspondentes planos de ensino, no Protocolo da SESu, MEC.</p> <p>Parágrafo único. Os planos de ensino apresentados serão analisados por especialistas consultores do Ministério da Educação que se manifestarão através de relatório à SESu, e <u>somente poderão ser implementados após a expedição de ato de autorização do Ministro da Educação.</u></p>	
<p>§ 1º As universidades ou centros universitários deverão comunicar as modificações efetuadas em projetos pedagógicos à Secretaria de Educação Superior – SESu-, do Ministério da Educação – MEC - , bem como enviar cópia do plano de ensino de cada disciplina que utilize método não presencial, para avaliação.</p>	<p>Art.3º As instituições de ensino superior deverão comunicar as modificações efetuadas em projetos pedagógicos à Secretaria de Educação Superior – SESu-, do Ministério da Educação – MEC - , bem como inserir na respectiva Pasta Eletrônica do Sistema SAPIEns, o plano de ensino de cada disciplina que utilize modalidade semi-presencial.</p>

Fonte: Documentos legais analisados

Constata-se que, em 2001, somente as universidades e centros universitários podiam criar estas disciplinas mediante comunicação ao MEC; as demais IES eram obrigadas a pedir autorização prévia. Esta distinção desaparece em 2004 permanecendo, somente, a necessidade de comunicação, para todas as IES. Esta medida permite que qualquer instituição comece a oferecer cursos que serão avaliados somente *a posteriori*, quando ocorrerem os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento.

Conclui-se que, ao ceder à pressão de grupos da esfera privada, a segunda portaria abriu as portas para que todo o tipo de IES pudesse abrir cursos mediante uma simples comunicação ao MEC. Os resultados dessa medida, na prática, ainda não podem ser avaliados, por falta de estatísticas e avaliações específicas sobre ela.

2. A PRESENÇA CENTRAL DA EAD NA POLÍTICA DE OFERTA E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO ESTADO

Apesar de considerar a regulamentação da EAD, de dezembro de 2005, como um dos marcos divisórios na análise dos ciclos de política de Ball, as mudanças de trajetória

apresentam precursores deste marco – empenho de aprovar a regulamentação, por exemplo – e efeitos não tão imediatos, que estão ainda a pedir uma análise mais aprofundada. Para facilitar a visualização da tradução dos movimentos políticos em normas reguladoras, no período que se seguiu à regulamentação da EAD, foi elaborado o Quadro 4.

Quadro 4: Trajetória da EAD no sistema de educação superior de 2005 a 2009, a partir das normas legais emitidas pelo governo federal

INSTITUCIONALIZAÇÃO	EXPANSÃO	REGULAÇÃO / AVALIAÇÃO
Decreto 5.622/ 2005 (Regulamenta art. 80 EAD)		Decreto 5.622/ 2005 (Regulamenta EAD)
	Decreto 5.800/ 2006 (UAB) - EAD	Decreto 5.733 / 2006 (Geral e EAD)
Lei n. 11.502/2007 e Portaria 318/2009 – UAB na CAPES (EAD)	Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE – Decreto 6.094 / 2007 (geral e EAD)	Portaria Normativa 1/2007 (geral e EAD) Portaria 2/2007 (avaliação de pólos EAD) Portaria 1.047/2007 (Referenciais de qualidade) Portaria 1.050/2007 (Instrumento Avaliação)
	Decreto 6.755/2009 e Portaria 9/2009 – Plano Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da educação Básica (geral e EAD)	Portaria 10/2009 -derruba Portaria 2/2007 – reduz à avaliação de pólos por amostragem (geral e EAD)

Fonte: Documentos legais pesquisados.

No Quadro 4, dois movimentos se destacam. Em primeiro lugar, é significativa a profusão de normas reguladoras específicas para EAD tanto para coibir excessos verificados na expansão do período anterior a 2005 (Portarias normativas 1 e 2 de 2007) como uma maior definição de normas e padrões de qualidade estabelecidos, *a priori* (Portarias 1047 e 1050 de 2007). Estas normas reguladoras serviram de referencial para o desenvolvimento da Universidade Aberta do Brasil (UAB), o mais importante projeto governamental de utilização explícita da EAD como uma de suas estratégias estratégicas centrais de ação.

A regulação a posteriori da rede privada de educação a distância

Apesar do MEC dispor desde 2004 de um sistema de avaliação reguladora – o SINAES -, somente a partir de 2007, ele passou realmente a avaliar o trabalho que vinha sendo desenvolvido nas centenas de pólos de EAD espalhados por todo o país, muitas vezes concentrados em uma única instituição, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3: Total de pólos mantidos por IES com mais de 100 pólos e total geral de pólos existentes em novembro de 2007

<i>Instituições</i>	<i>Nº Pólos</i>	<i>%</i>
Total de pólos das 11 IES com mais de 100 pólos	5030	81
Total de pólos das IES com menos de 100 pólos	1148	19
Total geral de pólos	6 178	100

Fonte: IPAE, 182, 11/07

Constata-se na Tabela 3 que estas 11 instituições (todas privadas e oriundas, na maioria, da região sul) concentram 81% do total de pólos de todo o Brasil, chegando uma delas (uma faculdade) a manter quase dois mil pólos. Não é de estranhar, em vista disto, a aprovação apressada (e tardia) das portarias normativas 01 e 02 do início de 2007 que determinavam a visita *in loco* de todos os pólos. No ano seguinte a seguinte manchete de um jornal atesta o resultado desta avaliação: “MEC desativa 1.337 centros de educação a distância. Medida atinge quatro instituições que, juntas, concentram 54,7% dos 760.599 alunos atendidos em todo o país” (*O Globo*, 2008, p.5).

Este avanço no nível de exigência cobra, muitas vezes, um preço alto em termos de viabilidade para colocar a diretriz política em prática. Um exemplo deste caso foi a aprovação da Portaria 10/2009 que derrubou a Portaria 2/2007 que exigia a visita a todos os pólos, substituindo esta prática (saneadora) pela avaliação de pólos por amostragem.

A regulação a priori no caso da Universidade Aberta do Brasil

Na realidade, a UAB não é uma nova instituição educacional, pois não tem sede ou endereço. O nome faz referência a uma rede nacional experimental voltada para a pesquisa e para a educação superior (compreendendo formação inicial e continuada), formada pelo conjunto de IES públicas em articulação e integração com um conjunto de pólos municipais de apoio presencial.

O Projeto Universidade Aberta do Brasil começou a ser viabilizado em 1995 mas foi oficialmente instituído pelo Decreto n. 5.800/2005, que estabelece seus principais objetivos e modelo de execução, destacando-se, em seu art. 7º, a prerrogativa do MEC de implantar, acompanhar, supervisionar e avaliar os cursos do Sistema.. Trata-se, na verdade, de uma estratégia agressiva de expansão quantitativa de vagas na rede pública de educação superior (a) pelos números que pretende alcançar e (b) pelos mecanismos de adesão que adota.

O retrato quantitativo do Sistema UAB, em levantamento realizado em junho de 2009 indicou um universo de 636 pólos vinculados a 74 instituições de ensino superior integrantes, atendendo um total de 165.000 alunos. O mecanismo de adesão, sob forma de convocação da rede pública de ensino superior, fica evidente nas orientações para a participação de instituições federais (universidades e centros federais de educação tecnológica) constantes do *site* do Programa, que explicita: “a ampliação das atividades nas instituições federais e nos pólos com o projeto UAB contribuirá significativamente para justificativa de obtenção de novas vagas docentes” (BRASIL, s.d., p.1).

Em termos de modelo de EAD, a UAB também tem por base a mesma organização do CEDERJ: pólos educacionais nos municípios; sistema de tutoria presencial nos pólos

municipais e a tutoria a distância nas instituições de ensino superior; pagamento de bolsas tanto para tutores como para coordenadores de disciplinas.

Talvez alertado para os problemas que vinham sendo apontados em relação ao funcionamento dos pólos de apoio presencial na rede privada de educação a distância, especial atenção foi dada pelo MEC à definição dos requisitos básicos para a implantação de um pólo pelos municípios. É feita uma chamada pública (edital) para proponentes de pólos de apoio presencial, que devem ter como sede um município e as propostas devem ser encaminhadas pelo Chefe do Executivo ou pelo Governador do Estado.

Segundo Costa (2009), em apoio ao edital, a SEED publicou orientações gerais definindo especialmente os elementos estruturais de qualidade que deveriam estar presentes numa proposta de pólo de apoio presencial para a UAB, e que estão sendo estendidos à rede privada, nos processos de avaliação externa. Entre os elementos destacam-se laboratórios de informática com conexão Internet banda larga, biblioteca, laboratórios pedagógicos para disciplinas experimentais, salas de coordenação, salas de tutoria, espaço para atividades de conferência-web, entre outros. Os pólos, além de terem de apresentar uma infra-estrutura mínima para o funcionamento, eles são selecionados com a observância à necessidade de uma distribuição geográfica sustentável, de acordo com a realidade e a demanda regional.

Além dos requisitos mínimos de funcionamento de um pólo, especificados em editais, e dos referenciais de qualidade reformulados em 2007 (Portaria n.1.047), foram finalmente elaborados instrumentos de avaliação específicos para avaliação da modalidade da EAD (Portarias n. 1.050 e 1.051 de 2007).

Para Costa (2009), do ponto de vista da consolidação institucional da UAB, três medidas estratégicas sucessivas do MEC foram importantes, todas relacionadas à entrada da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES nesse processo: a ampliação das competências dessa agência do MEC, que passou a atuar na área de formação de professores para o magistério da educação básica (Lei. 11.502/2007); a criação na sua estrutura das diretorias de Educação Básica Presencial e de Educação a Distância; e, a transferência para esta segunda diretoria da CAPES, em 2009, da operacionalização da UAB (Portaria 318/2009).

Finalmente, como última estratégia agressiva de política de expansão, centrada na formação de professores, cabe registrar a criação, em 2009, do Plano Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, na esteira do Sistema UAB e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado 2007. Na realidade, o governo, na figura do MEC, coloca em prática sua meta de expansão e formação de docentes, apoiada

na sólida estrutura da CAPES e justificada pelas metas operacionais do PDE relativas à necessidade de expansão da formação docente para a educação básica.

Por meio desse Plano, o docente sem formação adequada poderá se graduar nos cursos de 1ª Licenciatura; em uma segunda licenciatura se atua fora de sua área de formação; e de formação pedagógica, para bacharéis sem licenciatura. Apesar de se caracterizar inicialmente como curso presencial, ele permite a presença da modalidade a distância na formação inicial e destaca seu papel na formação continuada, como pode ser verificado nos seguintes artigos do decreto que o criou (Decreto 6.755/2009):

Art. 7 § único – A formação inicial de profissionais do magistério dará preferência à modalidade presencial. [...]

Art. 8º § 1º - A formação continuada dos profissionais de magistério será presencial ou a distância.

No seu lançamento, em 28/05/2009, 21 estados aderiram ao Plano, sendo oferecidas cerca de 330 mil vagas pelas universidades públicas federais, estaduais e pelos institutos federais, além de instituições comunitárias e confessionais respaldadas pelos Fóruns estaduais. Os resultados ainda não estão disponíveis quanto à efetividade desta política.

Entretanto, Saviani (2009), faz um alerta em relação ao uso de cursos a distância neste Plano. Segundo ele,

o ensino a distância, nas condições atuais do avanço tecnológico, é um importante auxiliar do processo educativo. Pode, pois, ser utilizado com proveito no enriquecimento dos cursos de formação de professores. Toma-lo, entretanto, como a base dos cursos de formação docente não deixa de ser problemático, pois arrisca converter-se num mecanismo de certificação antes de qualificação efetiva. Esta exige cursos regulares, de longa duração, ministrados em instituições sólidas e organizadas, preferencialmente, na forma de universidades. (41)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, a abordagem de Ball e Bowe, para análise da trajetória das políticas e programas, conseguiu capturar parte da complexidade do processo de formulação e propostas de implementação da EAD no sistema de educação superior do Brasil.

Em relação ao contexto da influência, muito se tem discutido e escrito sobre as interferências das agências internacionais nas políticas do Estado Brasileiro, como foi apresentado nesta comunicação. Entretanto, é importante registrar que a primeira reação do

Estado – entre 1996 e 2001 - foi instituir a EAD formalmente estabelecer algumas normas reguladoras sem, no entanto, adotá-la como estratégia central de ação política.

Por outro lado, a EAD foi desde cedo adotada por representantes de instituições de ensino superior que acabaram se constituindo em um forte grupo de pressão interna em favor de um modelo industrial de EAD, totalmente não presencial e baseado no ensino de massa e no intensivo uso de tecnologias digitais. São estes grupos que vão participar intensamente do contexto de produção dos textos políticos relativos á regulamentação do modelo de funcionamento da EAD na educação superior, com derrotas e vitórias de ambos os lados.

O credenciamento realizado sem os devidos instrumentos de avaliação, no período 1996 – 2005, por exemplo, levou a uma prática distorcida de multiplicação de pólos sem condições de funcionamento.

Com a mudança de postura do Estado, no sentido de adotar a EAD como estratégia central de expansão da educação superior e formação do magistério, pressionado pelas metas estabelecidas pelo PNE/2001, ele passou da simples elaboração do texto político à criação de programas a serem colocados em prática sob sua supervisão direta como a UAB e o Plano Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Um aspecto positivo desta nova linha de atuação tem sido a discussão dos referenciais de qualidade dos cursos a distância e a montagem de instrumento específicos de avaliação externa da EAD nas instituições de ensino superior.

Entretanto, tendo em vista que estes programas governamentais se propõem a atingir grandes números, uma preocupação que persiste nas discussões dos especialistas da área se refere à perda de qualidade da formação proporcionada, no contexto da prática, nesta modalidade de ensino, principalmente para os futuros professores. Nesse momento é importante chamar atenção para o esforço que vem sendo desenvolvido por grupos de pesquisa nas universidades no sentido de demonstrar que existem outros modelos de EAD que valorizam a qualidade da mediação pedagógica e que estão centrados no acompanhamento e na interação do professor com os alunos e entre os alunos.

Para os educadores e condutores do sistema educacional fica um desafio: como conciliar, no contexto da prática, as propostas dos textos políticos, mais preocupados com resultados quantitativos, com um contexto de prática que valorize esta abordagem? A troca de experiências do que vem sendo feito no contexto da prática, nas instituições, tanto públicas como privadas, e não só no Brasil como no exterior poderá dar as primeiras respostas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹

- BARRETO, R. G; LEHER, R. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro: ANPEd, v.13,n.39, p. 423-436, set./dez. 2008.
- BRASIL/MEC. Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília: INEP, 2001.
- BRASIL/MEC. *Universidade Aberta do Brasil: Orientações para Instituições Federais*. s.d. Disponível em: <http://www.uab.gov.br/instituicoes.php>. Acesso em: 07 set. 2007.
- CARVALHO, C. H. de A. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2008). Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA, J. R. S. Jr.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006. p. 125-139.
- COSTA, C. J.. PIMENTEL, N. M. O sistema *Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância*. ETD – Educação Temática Digital. 2009.
- LEDA, D. B. Trabalho docente no ensino superior sob o contexto das relações sociais capitalistas. In: SILVA Jr., J. R.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006. p.73-87.
- LEHER, R. *ProUni: como usar os pobres para socorrer o setor educacional empresarial*. [2004?]. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0801.pdf#search=> . Acesso em: 20 out. 2007.
- LIMA, K. R. de S. *Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo*. Texto apresentado no GT 11 - Políticas da Educação Superior na 26ª Reunião Anual da ANPEd, 2003. Disponível em: www.anped.org.br/26/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc. Acesso em: 7 mar. 2006.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006.
- MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- MEC/SESU. *Comissão Assessora para Educação Superior a Distância (Portaria 335/2002): Relatório*. Brasília: SESU/MEC, agosto de 2002, www.icoletiva.com.br/relatorio_ead.rtf.

O GLOBO. MEC desativa 1.337 centros de educação a distância. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 nov. 2008, p.15.

SAVIANI, D. *PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SILVA JUNIOR, J. dos R. *Reformas do Estado, da Educação Superior e as Políticas Públicas para Formação de professores à Distância: implicações políticas e teóricas*. Texto apresentado na 25ª reunião da ANPEd (versão disponibilizada diretamente pelo autor). Caxambu: ANPEd, setembro de 2002.

¹ Toda a legislação indicada no texto pode ser encontrada no sítio do MEC – www.mec.gov.br ou no sítio do governo federal – www.planalto.gov.br/legislacao