

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR: ESTRATÉGIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Sueldes de Araújo
UFRN

Professor do Departamento de Educação e Doutorando do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
sueldesaraujo@yahoo.com.br

Resumo: O trabalho discute a educação a distância como estratégia para democratização do acesso ao ensino superior e a sua articulação com as novas formas de gestão que buscam reduzir os custos do Estado. Enfatiza, ainda, que o século XXI vem sendo apontado como a era do conhecimento, da tecnologia da informação e da comunicação e, que, recursos tecnológicos de toda ordem estariam sendo disponibilizados para a educação. A pesquisa bibliográfica e documental permitiu uma maior aproximação da temática. Considera-se, nesse contexto, que a estratégia de expansão da educação superior está muito mais orientada a atender aos interesses do capital, do que para contribuir com a democratização do acesso.

Palavras-chave: educação a distância; nova gestão pública; democratização do acesso.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discutir o uso da modalidade de educação a distância (EAD) em cursos de graduação, evidenciando a sua articulação com os pressupostos da Nova Gestão Pública, que prevê a eficiência, a produtividade dos serviços com redução dos custos pelo Estado. Enfatiza, ainda, que o século XXI vem sendo evidenciado pelos teóricos como a era do conhecimento, da tecnologia da informação e da comunicação e, que, por isso, recursos tecnológicos de toda ordem estariam sendo disponibilizados para a educação como forma de atender as demandas exigidas pela reestruturação produtiva.

No Brasil, esse movimento ocorre com mais intensidade, a partir da década de 1990, com a “explosão” da internet. Esse foi um período em que estavam em curso as reformas no estado brasileiro, pautadas em estratégias de redução dos gastos públicos para superação da crise fiscal que afligia os países emergentes.

Apesar do uso da modalidade de EAD não ser recente, a sua sistematização somente vem ocorrer a partir do pós-guerra, com os cursos por correspondência, pelo rádio, pela televisão, vídeos cassetes, fitas cassetes, centros de estudos e, mais recentemente, a internet, em que passam a ser realizadas diversas experiências pedagógicas inovadoras.

Para efeito histórico considera-se como marco impulsionador da EAD no país a implantação das “escolas internacionais” no ano de 1904 (Maia e Mattar, 2007). Estas representavam organizações norte-americanas privadas que ofereciam cursos pagos por

correspondência, no jornal do Brasil, em língua espanhola. A partir dessa iniciativa, muitas outras se sucederam: a rádio escola, em 1923, onde um grupo liderado por Henrique Morize e Roquete Pinto criou a rádio sociedade do Rio de Janeiro, que oferecia cursos de português, Francês, silvicultura, literatura francesa, esperanto, radiotelegrafia e telefonia.

Em 1927, foi criada no Rio de Janeiro a comissão de cinema educação; no ano de 1932 educadores lançaram o manifesto da escola nova, propondo o uso de tecnologias como rádio, cinema e impressos na educação brasileira; em 1934, Edgard Roquette Pinto põe em funcionamento a rádio-escola municipal do Rio; no ano de 1936 a rádio sociedade do Rio de Janeiro foi doada ao Ministério da educação e saúde, sendo criado no ano seguinte o serviço de radiodifusão educativa do Ministério da Educação.

A partir do ano de 1939 têm início as primeiras experiências dos institutos brasileiros oferecendo, sistematicamente, cursos profissionalizantes a distância por correspondência. O Instituto Técnico Monitor (1939) e o Instituto Universal Brasileiro (1941) foram os precursores nessa modalidade de educação e atendem milhões de alunos em cursos profissionalizantes abertos a distância até os dias de hoje.

As experiências educacionais, na modalidade a distância, continuaram com o *programa a voz da profecia* (1943), com a criação das escolas radiofônicas da diocese de Natal, em 1959, dando origem em 1961 ao Movimento de Educação de Base (MEB) envolvendo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e o Governo Federal, utilizando um sistema rádio educativo na busca da formação de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de estudar na escola regular. Em 1967, por iniciativa da fundação Padre Landell, foi criado o núcleo de EAD, com uma metodologia de ensino por correspondência e via rádio. Depois vieram outras iniciativas de EAD, como o *Projeto Saci* (1967), o *Projeto Minerva* (1970), o *Telecurso* (1977) - programa de educação supletiva a distância para ensino do 1º e 2º graus, utilizando livros, vídeos e transmissão por Televisão.

Em 1991, teve início o programa jornal da educação – edição do professor, de concepção e produção da Fundação Roquette-Pinto. Entretanto, em 1995, esse programa foi incorporado à TV Escola (Canal educativo da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação) com o nome de *Salto para o Futuro* - programa de formação continuada e aperfeiçoamento de professores do ensino fundamental que utiliza diversas mídias, como: material impresso; TV; fax; telefone; internet, além de encontros presenciais nas telesalas. Essa iniciativa foi um Marco da EAD nacional (Maia e Mattar, 2007).

Nesse contexto, é possível evidenciar que a internet, não apenas possibilitou um trabalho em rede de colaboração, mas, também, reflexões sobre práticas pedagógicas, permitindo o uso de ferramentas interativas e possibilitando uma melhoria na qualidade do ensino-aprendizagem. A integração das mídias possibilitou maior interatividade com as novas tecnologias e hoje vários recursos estão disponíveis, como: e-mail, lista de discussões, fóruns, chats, blogs, Orkut, MSN, Twitter, facebook, dentre outros existentes na WEB. Dessa forma, a informação e a comunicação deixaram de ser de acesso restrito, para ser de acesso universal.

O uso das tecnologias em educação abriu inúmeras possibilidades quando aumentou o acesso da população aos diversos níveis educacionais, principalmente, ao ensino superior, apontado pelos organismos internacionais como fundamental para que os países possam competir em um mundo globalizado. Desse modo, registra-se uma expansão desordenada dos cursos de EAD em consonância com as reformas educacionais que estavam em curso no território nacional na década de 1990.

Frente a essa conjuntura, o estudo em tela, se constitui como parte integrante de uma pesquisa de Doutorado que tem por objetivo analisar a metodologia utilizada pelos professores e tutores do curso de Administração Pública a distância da UFRN, com vistas a contribuir com novas metodologias de trabalho. Em primeiro plano visa discutir os pressupostos da nova gestão pública e sua influência nas políticas educacionais, posteriormente, evidenciar a utilização da modalidade da educação a distância em cursos de educação superior como estratégia de democratização, bem como enfatizar as suas repercussões no campo educacional, apresentando algumas considerações.

2. A Nova Gestão Pública: educação a distância como estratégia para expansão do ensino superior.

A Nova Gestão Pública parte das reflexões liberalizantes de Hayek (1990) e Friedman (1988). Nesse sentido, a gestão burocrática, amplamente centralizada e autoritária, passa a ser questionada como ineficiente por alguns setores da sociedade, provocando novas diretrizes organizacionais. Os defensores dessa nova forma de pensar a gestão pública argumentam que o velho modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas, era ineficiente e burocratizado, havendo necessidade de uma participação direta dos cidadãos. Essa tese é defendida, também, por Bresser Pereira (2003), um dos protagonistas das reformas do Estado brasileiro, na década de 1990. Para Bresser Pereira (2003, p. 25):

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república, que a reforma do Estado ganhava nova prioridade, que a democracia e a administração pública burocrática - as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público - precisavam mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial.

Essa linha de pensamento tem seus fundamentos em uma política macro-econômica que segundo Abrucio (2003), estaria redefinindo o papel do Estado. Essa redefinição passa pela reorganização das funções do Estado: de um modelo de Estado pautado em políticas Keynesianas¹ garantindo políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência, social, habitação), inspirado no modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, para um Estado fundamentado no modelo neoliberal, baseado na lógica do mercado, tido como eficiente, ágil, capaz de oferecer

serviços de qualidade a população e organizado dentro de um modelo gerencial que privilegia a ótica da eficiência, da eficácia e da produtividade.

Na segunda metade dos anos 1990, as reformas estruturais implementadas no marco do Consenso de Washington, como forma de reestabelecer o crescimento do sistema capitalista e superar a sua crise começam a dar sinais de que suas promessas não se cumpriram plenamente, necessitando, portanto, da criação de um novo programa prescritivo, dessa vez, com a idéia de que era necessário reformar o contexto institucional. Até esse período, perdurou um tipo de Estado que durante mais de trinta anos foi um sucesso na área econômica, social e administrativa, respectivamente, com as políticas keynesianas, de bem-estar-social e o funcionamento interno do Estado por meio do modelo burocrático weberiano.

Diante disso, Garcia (2001, p. 17) entende que:

[...] a crise representa uma insatisfação generalizada ante um modelo de desenvolvimento econômico e social que prometeu uma sociedade mais democrática e distributiva para todos, logo após a II grande guerra, mas que, ao final dos anos 70, revelava o incremento dos estados de pobreza absoluta, de concentração desigual da riqueza dos países, o aumento das tensões sociais – com inevitáveis repercussões sobre a política –, culminando com os realinhamentos que todos os países da região têm que fazer em função da dívida que possuem frente aos países centrais e aos organismos financeiros internacionais.

Assim, como forma de superação da crise, surgiram medidas para a melhoria da qualidade da administração e do sistema judicial e político. Essas reformas visavam modificar a legislação, a administração pública e a estrutura do governo central para dar maior governabilidade ao Estado. Com o desencadeamento desse processo, a administração pública começava a se reformular para além da sua estrutura organizacional, preocupando-se também com o desenvolvimento e os resultados das políticas públicas, pautando-se nos exemplos de eficiência, eficácia e produtividade.

A saída para crise ocorreu a partir da redefinição do papel do Estado na economia, no corte dos gastos públicos e na superação do modelo burocrático weberiano por padrões gerenciais introduzidos em larga escala, na administração pública, inicialmente, com mais intensidade em países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá (ABRUCIO, 1997).

Esse novo modelo de administração caracterizado pela busca da eficiência, da qualidade, da produtividade, da avaliação de desempenho, pela flexibilidade gerencial e pelo planejamento estratégico, vem configurar a nova gestão pública, que por meio do discurso da ineficiência passa a desqualificar a administração burocrática atingindo em maior ou menor grau os países da América Latina.

Segundo Bresser Pereira (1998), apesar de a reforma da administração pública ter buscado sua inspiração na administração privada, uma vez que considera o critério político mais importante do que o critério de eficiência e porque pressupõe procedimentos democráticos que, por definição, não têm espaço no seio de empresas capitalistas.

Ainda segundo o autor (*idem*), a reforma gerencial objetiva aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração pública. Na realidade, o que desejam os apologistas do modelo gerencial de administração é a garantia de que os acordos financeiros com o FMI e o Banco Mundial sejam cumpridos², principalmente em momentos de crise fiscal, quando os recursos financeiros são escassos.

Nesse sentido, constrói-se a idéia de que o modelo de gestão gerencial é mais ágil e eficaz e, por isso, tem grandes chances de apresentar um serviço de maior qualidade se implementado no setor público. Tenta-se disseminar a idéia de que o setor *privado* é mais eficiente do que o *público* e que, portanto, as suas diretrizes de organização devem ser aplicadas ao setor público numa forma de racionalizar os serviços e reduzir o gasto público.

No campo da educação, o modelo de gestão gerencial, pautado na descentralização administrativa dos macro e micro-sistemas, se apresenta como fórmula prática para resolver os problemas crônicos da educação pública da América Latina. Esse modelo de gestão ganha a simpatia da classe política e passa a ser incluído na agenda política como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos governos latino-americanos para garantia do sucesso educacional, tendo influência direta nos projetos políticos dos governos da região.

Para a reordenação da política educacional no continente latino americano, foram realizados eventos patrocinados e organizados pelos organismos internacionais, com destaque para dois objetivos centrais: colocar a educação como eixo central para o desenvolvimento da região, utilizando a teoria do capital humano e implementar uma política de modernização da gestão com maior protagonismo dos atores sociais na gestão educacional, tendo como marco impulsionador das reformas, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, da qual o Brasil foi signatário da carta de intenções.

Os compromissos assumidos pelos países signatários dessa carta convergiram para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades (OLIVEIRA, 1997). A proposta principal se pautava na universalização da educação, como necessária ao desenvolvimento da região, sendo nela depositada a expectativa de que se possa, por meio da mobilidade social, melhorar a distribuição de renda, tanto dos países, quanto dos indivíduos, contribuindo, de certa forma, para o progresso e o equilíbrio social.

É nesse contexto de racionalização dos gastos públicos, inspirado no modelo gerencial de administração, que a modalidade de educação a distância se apresenta como estratégia para expansão do ensino superior brasileiro, apontada como alternativa democrática para acesso a esse nível de ensino e, economicamente, viável para atingir as metas do Plano Nacional de Educação, que estabelece como objetivo atender o percentual de 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos até o ano de 2010 (Brasil, 2001).

3. Marco Regulatório da EAD: a perspectiva da expansão do ensino superior

A educação a distância após as décadas de 1960 e 1970, passou a incorporar articulada e integradamente o áudio, o videocassete, as transmissões de rádio, a televisão, o videotexto e o computador, e mais recentemente, a tecnologia de multimeios, que combina textos, sons, imagens, assim como mecanismos de geração de caminhos alternativos de aprendizagem (hipertextos, diferentes linguagens) e instrumentos para fixação de aprendizagem com *feedback* imediato (programas tutoriais informatizados), além de outros recursos tecnológicos.

Esse movimento da EAD pode ser descrito por Maia e Mattar (2007) em três gerações, de acordo com os avanços e recursos tecnológicos e de comunicação de cada época:

a) *Primeira geração: ensino por correspondência*, onde há registros de cursos de taquigrafia a distância, oferecidos por meio de anúncios de jornais, desde a década de 1720. Entretanto, a EAD surge efetivamente em meados do século XIX, em função dos meios de transporte e comunicação, caracterizada pelos materiais impressos e encaminhamento pelo correio. O pioneiro no Brasil é o Instituto Monitor, que em 1939, ofereceu o primeiro curso por correspondência, de Radiotécnico. Em seguida, temos o Instituto Universal Brasileiro atuando há décadas nesta modalidade educativa, no país;

b) *Segunda geração: diz respeito a novas mídias e Universidades abertas*, que significou o acréscimo de novas mídias como a televisão, o rádio, as fitas de áudio e vídeo e o telefone, evidenciando o predomínio da comunicação síncrona. Nesta fase, por exemplo, destacaram-se a Telescola, em Portugal, e o Projeto Minerva, no Brasil;

c) *Terceira geração: caracteriza-se pelos ambientes interativos ou EAD on-line*. Com a eliminação do tempo fixo para o acesso à educação, a comunicação é assíncrona em tempos diferentes e as informações são armazenadas e acessadas em tempos diferentes sem perder a interatividade. As inovações da World Wide Web possibilitaram avanços na educação a distância nesta geração do século XXI. Hoje os meios disponíveis são: teleconferência, *chat*, fóruns de discussão, correio eletrônico, blogs, espaços wiki, plataformas de ambientes virtuais que possibilitam interação multidirecional entre alunos e tutores.

No entanto, é a partir da década de 1990, com a Lei de Diretrizes e Bases da 9.394/96, que se estabelece a educação a distância no nível superior brasileiro, na qual destaca em seu artigo 80 que 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 Lei emerge em um contexto de reforma do estado de inspiração neoliberal, em que há toda uma discussão sobre o novo modelo de gestão, baseado na eficiência, na eficácia e na produtividade dos serviços públicos. A ordem, nesse contexto, era perseguir o máximo de resultados possíveis com o mínimo de recursos financeiros. Nesse sentido, a EAD cumpriria as condições exigidas pela conjuntura, pois o investimento seria de baixo custo.

Para regulamentação da lei, em referência, vários decretos e portarias foram publicados, objetivando normatizá-la. Dentre eles, se destaca o decreto 2.494/98 que, em seu Art. 1º, especifica que a educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem com

a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Para Fragale Filho (2003) há várias regulamentações específicas, tendo sido delegadas ao Ministro de Estado e as autoridades dos sistemas de ensino o poder de regular aspectos fundamentais da EAD. Com isso:

O poder legislativo deixa suficiente espaço para que o poder executivo se pronuncie em decretos e portarias, verdadeiros definidores das diretrizes e bases da educação nacional (ZAMBALDE, 2002 Apud FRAGALE, 2003).

Sob o ponto de vista de Fragalle (2003) esse tipo de procedimento adotado pelo legislador é uma boa maneira de não engessar em demasia uma prática que tem em sua natureza um caráter aberto de lidar com o conhecimento, sua transmissão e assimilação. Isso pode ser comprovado, por exemplo, no parágrafo único do artigo 1º do decreto 2.494/98, quando estabelece que os cursos ministrados sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horários e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.

Com vistas a normatizar os procedimentos de credenciamento junto as instituições de ensino que demonstrassem interesse em oferecer cursos de graduação e educação profissional tecnológica na modalidade a distância, o Ministério da Educação e do Desporto, publicou a portaria 301, em 07 de abril de 1998, orientando que os cursos requeridos deveriam cumprir diversas formalidades para ter o seu credenciamento aprovado pela comissão e pela SESU/MEC.

São vários os decretos, pareceres e resoluções que passaram a normatizar a Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96, no que tange a EAD, dentre eles é possível destacar: o Dec. 2.561, de 27/04/98, que altera os arts. 11 e 12 do Dec. 2.498/98; a portaria 637 que dispõe sobre o credenciamento de universidades; a resolução CNE/CES 1, de 26 de fevereiro de 1997, que fixa as condições para validade de diplomas de cursos de graduação e pós-graduação em níveis de Mestrado e Doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semi-presenciais ou a Distância; e a resolução CNE/CES 1, de 03 de Abril de 2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação.

A constituição de vários decretos, pareceres e resoluções, como forma de regulamentar a EAD, já apontava para uma necessidade premente, principalmente, na educação superior, de construção de um Sistema Nacional de Educação nessa modalidade de ensino, razão pela qual se abriu um leque de discussão sobre essa possibilidade.

3.1 Caminhos para democratização do acesso ao ensino superior: o Sistema Nacional de Educação a Distância

A sobrecarga de consultas ao CNE, acerca do funcionamento da EAD, originando vários pareceres e resoluções, não acontece por acaso, ela se dá por vários interesses de mercado, em

razão do gradativo acesso das pessoas as novas tecnologias, sobretudo pela internet, indicando a necessidade de construção de uma alternativa de educação, em âmbito nacional, que atendesse as demandas advindas de instituições públicas e privadas “ávidas” por utilizar essa modalidade de educação.

Essa possibilidade começa a se concretizar quando o Ministro da Educação estabelece a portaria 495, de 10 de Abril de 2000, que trata de instituir uma comissão para, no âmbito do Projeto da Universidade Virtual Pública do Brasil- UNIREDE, propor diretrizes para o desenvolvimento de projetos, critérios, padrões e procedimentos para a organização de cursos superiores de graduação. Para completar o ciclo de trabalho, no dia 12 de Abril de 2000, o Ministro da Ciência e Tecnologia institui a portaria 129, que trata de constituir um grupo de trabalho para em um prazo de seis meses, elaborarem um projeto de infra-estrutura tecnológica com vistas à implantação da Universidade Virtual Pública do Brasil.

Após vários meses de trabalho, em 23 de agosto do ano 2000, a UNIREDE foi lançada, um consórcio reunindo 68 instituições públicas de ensino superior, com o objetivo de democratizar o acesso à educação de qualidade através da oferta de cursos a Distância nos níveis de graduação e pós-graduação, extensão e educação continuada, sob a coordenação de um comitê gestor.

Decorridos dois anos de funcionamento, em 23 de agosto de 2002, o Conselho de representantes da UNIREDE se reúne para eleger o novo comitê gestor. A votação fez parte das atividades da V reunião do Conselho de representantes, realizada no prédio da reitoria da Universidade de Brasília (UNB). A programação incluiu uma exposição dos resultados da UNIREDE, com destaque para os cinco projetos realizados com investimentos de R\$ 6 milhões e que atenderam a 144,2 mil pessoas.

Apesar dos bons resultados, a UNIREDE apresentava problemas e muitos desafios a serem enfrentados, contudo, como estava em transição de governo, o comitê gestor manteve a cautela e preparou uma proposta para apresentar ao futuro governo. Essa proposta foi apresentada ao partido dos trabalhadores, em novembro de 2002, cujo tema versava sobre a *democratização do acesso ao ensino superior público* para institucionalização da UNIREDE (UNIREDE, 2002).

A proposta pautava-se no argumento de que com um acréscimo de 15% de investimentos do governo federal para área, seria possível dobrar o número de vagas no ensino superior público brasileiro em quatro anos. Justifica a necessidade desse investimento, enfatizando que a cobertura no ensino superior brasileiro estaria em torno de 10% na faixa etária de 18 a 24 anos, sendo um dos piores resultados da América Latina. Além disso, a demanda por ensino superior tenderia a aumentar nos próximos anos, tendo em vista o grande crescimento do número de concluintes do ensino médio, que é consequência das altas taxas de matrículas no ensino fundamental, em torno de 95% do público alvo (UNIREDE, 2002).

No final de 2002, um novo governo é eleito tendo a frente o Partido dos Trabalhadores, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o LULA, e já no ano de 2003, inicia a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação

do ensino superior brasileiro e apresentar um plano de ação, da mesma forma que o último governo de FHC, quando surgiu a UNIREDE.

Entretanto, embora tenha sido eleito pelas forças populares, o novo governo passou a colocar em prática um plano de ação que se chocava com os interesses de certos grupos da sociedade civil organizada, a partir do resultado do diagnóstico do GTI, que apontava a situação da educação superior como caótica, em razão da crise fiscal do Estado e da suposta incapacidade do Estado brasileiro de realizar novos investimentos. O problema não se resumia apenas as instituições federais, aquelas do setor privado também estavam enfrentando vários problemas em função da expansão recorde durante o período de FHC. Naquele momento havia uma descrença com relação à formação e aos diplomas e o risco de uma inadimplência generalizada.

De certa maneira havia urgência na adoção de medidas e essas se justificavam em função da meta de expansão de 30% das vagas no ensino superior – expansão acordada pelo Brasil e os Organismos Internacionais e definida como meta pelo Plano Nacional de Educação (Trópia, 2007). O que estava em debate era forma de expansão, via setor privado, como veremos mais à frente.

Abre-se, nesse momento, uma discussão sobre a reforma universitária com base na proposta do GTI que “vazou” pela internet, apesar dos governistas insistirem na idéia de que não havia proposta estruturada para apresentar a sociedade. Dentre os objetivos da reforma estava a Educação a Distância, como estratégia para expansão, porque a educação presencial não teria condições de aumentar o número de vagas de forma maciça em curto e médio prazo. Dessa forma, a EAD seria uma estratégia de viabilizar a democratização do ensino por intermédio da criação da Universidade Aberta, como defendia Cristovam Buarque³. Nesse sentido, a opção pela retórica da democratização do acesso ao ensino superior ocultaria os interesses das agências internacionais interessadas na abertura do mercado do ensino superior brasileiro para a concorrência internacional.

Assim, fica evidente que os caminhos da EAD foram sendo traçados em busca de sua consolidação, enquanto política pública nacional, de forma que em 19 de dezembro de 2005, foi instituído o decreto governamental nº 5.622, que revoga o decreto 2.494/98. Esse decreto, em seu Art. 1º, caracteriza a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. Na educação superior a educação a Distância poderá abranger os seguintes cursos e programas: sequenciais; de graduação; de especialização; de mestrado; e de doutorado. Esse decreto aponta para uma normatização de forma geral para as IES públicas e privadas, bem diferente da proposta da UNIREDE que tratava apenas de trabalhar com as Universidades Públicas, proporcionando a abertura de um leque para todas as instituições, autorizadas, desde que tivesse cumprido o prazo de mais da metade do prazo estabelecido.

É nesse contexto que se insere o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), a partir do decreto 5.800 de 08 de Junho de 2006, de inspiração neoliberal, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta e programas de educação superior no país.

O sistema visa oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; estabelecer amplo sistema nacional de ensino superior a distância; 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.

As finalidades e os objetivos nacionais de educação a Distância e objetivos sócio-educacionais do sistema UAB serão cumpridos em regime de colaboração da União com os entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com os pólos de apoio presencial.

Segundo Castro (2005), essas políticas seguem as diretrizes internacionais apontadas pelo Banco Mundial quando, em 1995, a instituição reconhece em seus documentos que no terceiro grau houvesse a possibilidade de emprego do uso das tecnologias disponíveis no mercado, independente dos recursos humanos, o que levaria, em longo prazo, a substituição, pelo menos em parte, do papel do professor.

A autora relata, ainda, a opinião economicista do Banco Mundial quando enfatiza que os cursos realizados por meio de correspondências, cursos interativos de alta qualidade, que seriam transmitidos diretamente do local de trabalho, resultariam em redução de custos, proporcionando maior eficiência e democratização do saber, uma vez que uma maior quantidade de estudantes teria mais acesso ao conhecimento.

Essa nova conjuntura favoreceu, sobremaneira, a ampliação dos cursos de curta duração nas Instituições de Ensino Superior – IES, a expansão do ensino superior, via educação a distância, e a ampliação da oferta de ensino superior pelo setor privado.

De certo modo, essa nova configuração da política educacional para o ensino superior no Brasil incorpora algumas diretrizes dos organismos internacionais, tais como as orientações contidas no documento *O ensino superior: as lições derivadas da experiência* (1994), o qual procura difundir amplamente as experiências do ensino superior em vários países da África, da América Latina e Ásia, por tratar-se de um modelo de ensino superior mais flexível, no sentido de ser mais rápido e realizado, na sua maioria fora do âmbito da IES.

Dentre as principais diretrizes desse documento, destacam-se: fomentar uma maior diferenciação das instituições (ampliação das instituições privadas); diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas, com a participação dos estudantes nos gastos com a educação; redefinição do papel do Estado em relação ao ensino superior.

Conforme aponta Sguissardi (2000), essas diretrizes foram grandes indutoras das políticas de diferenciação e diversificação do ensino superior tanto para o Brasil como nos países vizinhos. Aponta como alternativa para as políticas de ensino superior uma maior diferenciação e a criação de instituições não universitárias e instituições privadas, que seriam mais adequadas para atender as necessidades do mercado.

A definição dessa política educacional para o ensino superior tem suas matrizes num movimento mais amplo caracterizado pela internacionalização do capital que enxerga a educação como mercadoria e que pode ser comercializada sem fronteiras. Isso demonstra uma forte influência da Organização Mundial do Comércio – OMC que considera a educação como um serviço e não como um direito. Nesse sentido, a educação a Distância vem contribuindo, muito mais, com a mercantilização da educação do que para democratização do acesso ao ensino superior.

4. Algumas considerações

O estudo nos faz concluir que a EAD, no Brasil, vem se expandindo como parte do processo de superação do modelo fordista de produção, estabelecido pela nova gestão pública, visando atender a uma demanda diferenciada de interesses a partir da formação. Sendo assim, o ensino industrializado produzido e consumido em massa, passa a ser flexibilizado, em consonância com o novo modelo de produção que se engendra nesse contexto.

Com vistas a atender ao novo modelo de produção foram exigidas novas metodologias de ensino, novas formas de aprendizagens, e, conseqüentemente, novo perfil de professor e de aluno. Desse modo, os cursos a distância serviram muito bem a esse novo modelo, uma vez que atende as exigências fundamentais do atual momento, tendo em vista que, teoricamente, oferece acesso a um maior número de pessoas que não dispunha de meios para se deslocar para as grandes cidades, em razão da utilização das tecnologias, principalmente a internet e, ao mesmo tempo, proporcionaria economia de tempo, de material e de estrutura física.

Isto revela uma clara articulação entre a EAD e a nova gestão pública, inspirada no racionalismo técnico instrumental, sob o pretexto da democratização do acesso ao ensino superior, evidenciando que a educação a distância não é neutra, fora de influências de projetos políticos, de concepção de homem e de sociedade, mas está inteiramente relacionada a realidade que está posta.

Vale ressaltar que o compromisso do PNE (BRASIL, 2001) em atingir a meta de 30% de acesso ao nível superior, na faixa etária de 18 a 24 anos, parece estar longe de ser alcançada, tendo em vista que o atendimento não chega a ultrapassar os 13,8%, segundo dados do INEP.

Essa constatação leva a afirmar que maiores investimentos devem ser feitos pelo governo brasileiro para atingir essa meta e que a estratégia de EAD, é, sem dúvida, uma das alternativas, uma vez que atende a uma grande quantidade de pessoas a um custo reduzido. Frente a isso, é importante atentar para que a grande expansão que ocorre nessa modalidade de ensino não comprometa a qualidade, contribuindo mais para melhoria dos índices de certificação do Brasil do que com a democratização do acesso ao conhecimento.

Entende-se, portanto, que a política para a educação superior na América Latina seguiu de modo diferenciado as orientações dos organismos internacionais. Entretanto, especificamente, no Brasil, a expansão da rede de ensino superior se deu mais para preencher as vagas ociosas nas faculdades privadas do que para atender a uma demanda social com qualidade.

Diante do exposto, fica evidenciado que a expansão desenfreada da educação superior coloca em risco a qualidade do ensino, e que os cursos de curta duração, além de precarizar a ação docente, pressupõem uma defasagem na formação das pessoas que buscam a formação no ensino superior. Desse modo, a educação superior na perspectiva expansionista, está muito mais orientada a atender aos interesses do capital do que para contribuir com a democratização do acesso a esse nível de ensino.

(Endnotes)

- 1 A política Keynesiana era caracterizada pelo Welfare States - Estado de bem-estar social – adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. Tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. (ABRUCIO, 2003, p. 175).
- 2 O cumprimento dos acordos é com relação ao pagamento da dívida externa.
- 3 Cristovam Buarque. *A universidade numa encruzilhada*. Brasil, MEC/UNESCO, 2003, p.18.

5. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília – DF, 1997.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional – LDB 9.394/96**. Brasília, 1996
- BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Política de educação a distância**: estratégia de formação continuada de professores. Natal-RN. Editora da UFRN, 2005.
- CLARKE, Simon. **Crise do fordismo ou crise da social-democracia?** Revista Lua Nova, São Paulo, n. 24 Set. 1991.

DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de Aprendizagens. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <www.unicef.org/brasil/jomtien.html>. Acesso em: 13 fev. 2007.

FRAGALE FILHO, Roberto (Org.). **Educação a Distância:** análise dos parâmetros legais e normativos. Rio de Janeiro: DP & A, 2003.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** São Paulo: nova cultural, 1988.

GARCIA, Walter. **Administração educacional em crise.** São Paulo: Cortez, 2001.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão.** Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

MAIA, Carmem; MATTAR, João. **ABC da EAD:** a educação a distancia hoje. 1. ed. São Paulo - SP: Pearson Prentice Hall, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira **Política e administração da educação:** um estudo de algumas reformas recentes implementadas no Estado de Minas Gerais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 1, p. 123-141, 1997.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. **A política para o ensino superior do governo lula:** uma análise crítica. Texto elaborado para a Semana da Pedagogia da UFSCar, realizada entre os dias 10 e 14 de setembro de 2007. Disponível em <<http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/18>> Acesso em: 15/01/2011.

UNIREDE. **Democratização do acesso ao ensino superior público:** proposta para institucionalização da Unirede. Brasília, Novembro, 2002.