

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: PROGRAMAS, FINANCIAMENTOS E INCENTIVOS

Curitiba – Paraná – Abril 2012

Elizane Maria de Siqueira Wilhelm – UTFPR – elizanew@utfpr.edu.br

Prof. Dr. Hélio Gomes de Carvalho – UTFPR – helio@utfpr.edu.br

Msc. Rosângela F. Stankowitz Penteado – UTFPR- rstankowitzp@gmail.com

Estratégias e Políticas

Gerenciamento, Organizações e Tecnologia: Custos e Benefícios

Relatório de Pesquisa

Investigação Científica

RESUMO

A Educação a Distância (EaD) tem se mostrado ao longo da história uma importante alternativa para a ampliação das oportunidades educacionais. Contudo, para que haja ampliação do sistema e a oferta de um ensino de qualidade é necessário que o poder público direcione investimentos para o desenvolvimento do sistema educacional. Nesse contexto, esse artigo tem por objetivo identificar quais os programas existentes, bem como as formas de financiamento e incentivos utilizados pelo poder público para o desenvolvimento e a veiculação de programas de EaD no Brasil. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas e consultas aos sites específicos das instituições que atuam na área. Por meio deste levantamento foi possível identificar os principais programas, bem como as diferentes características desta modalidade de ensino e seus atuais encaminhamentos.

Palavras-Chaves: Educação a Distância, Financiamento Público, Programas.

1- Introdução

A Educação a Distância (EaD) é uma forma antiga de transmitir conhecimento. Existem registros de seu uso ainda no século XIX. A história da EaD no Brasil remonta mais de cem anos, apontado entre os principais países do mundo em desenvolvimento nesta modalidade de ensino, especialmente até os anos 1970. Neste período, excelentes programas foram criados, contribuindo para a democratização da educação com qualidade e no atendimento de pessoas das regiões menos favorecidas. ^[1]

No entanto, houve um período de estagnação que durou até o final do milênio, com a retomada do crescimento na última década, principalmente em função da facilidade de utilização dos recursos da informática e da popularização do acesso à internet.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)^[2] cerca de 67,9 milhões de brasileiros tem acesso à internet. Esse quantitativo cresce a cada ano. Desta forma a EaD^[3] pode ser o caminho para a ampliação rápida do acesso ao ensino superior e principalmente, a solução para melhoria da qualidade do ensino adequando-o às exigências e características do século XXI.

Assim, este artigo tem por objetivo identificar quais os programas e as formas de financiamento e incentivos utilizados pelo poder público para o desenvolvimento e a veiculação de programas de EaD no Brasil.

Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica identificando os dados disponibilizados pelo poder público referentes aos programas, a legislação vigente, as condições estruturais para o EaD, além das fontes de fomento.

Desta forma, o artigo é composto de cinco seções além desta seção introdutória. A segunda seção realiza uma revisão bibliográfica sobre a Educação à Distância incluindo os aspectos legais e elementos para a gestão de projetos em EaD. A terceira seção trata da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Para a quarta seção, identificou-se os principais programas existentes e na quinta, as formas de financiamento. Por fim, a sexta e última seção apresenta as considerações finais.

2 - Educação a Distância

2.1- Aspectos legais

A EaD está normalizada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)^[4] e decretos. O Decreto 2494/10^[5] determina que a oferta de cursos na modalidade EaD deve passar pelo crivo de um credenciamento com critérios mínimos a serem obedecidos.

Neste sentido, a nova LDB^[4] permitiu avanços, admitindo a existência da EaD tanto na educação básica quanto na superior, com a utilização de várias mídias. Segundo a legislação, cabe ao Poder Público incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de EaD, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

Além disso, garante tratamento diferenciado a EaD incluindo: a) custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) concessão de canais com finalidade exclusivamente educacionais; e reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais, entre outros.

O credenciamento de instituições para oferta de EaD deve ser requerido à União por instituições de educação superior (IES) já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal, conforme a LDB. O pedido é feito mediante documentos que comprovem a existência de estrutura física, tecnológica e recursos humanos (RH) adequados e suficientes de acordo com os requisitos fixados na legislação e os referenciais de qualidade próprios.^[6]

As legislações promulgadas até o momento apontam para uma direção mais ampla buscando integrar a EaD à missão das Universidades públicas e privadas.^[3]

2.2- Elementos para a Gestão de Projetos de EaD

Um dos elementos fundamentais para o sucesso e perpetuação dos cursos em EaD é a gestão dos processos. Deve focar o ensino pedagógico e o conteúdo aplicado, ponderando a relação custo e benefício dos cursos ofertados.^[7]

Considerando que os projetos de EaD podem apresentar diferentes desenhos e múltiplas combinações de linguagem e recursos educacionais, a Secretaria de Estado de Educação a Distância do MEC (SEED), publicou o Referencial de Qualidade SEED/MEC^[8]. O documento serve como norteador, subsidiando atos legais do poder público referentes aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade de EaD.

Nesse contexto ^{[9][10]}, um sistema de gestão para EaD deve ter em vista elementos como: a) Planejamento, organização e controle de novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); b) Concepção e organização de processos administrativos; c) Planejamento e execução de sistemas de avaliação; d) Controle sobre os problemas nos sistemas de apoio ao estudante; e) Organização de recursos humanos, financeiros, contábeis etc.

O desafio é incentivar o desenvolvimento e a oferta de cursos em EaD buscando fontes alternativas de financiamento para que o sistema não se sustente apenas nos estudantes. ^[8] A EaD requer investimentos^[11], principalmente em recursos tecnológicos, uma vez que a esta metodologia pressupõe tecnologia, investimentos e criatividade, podendo assim, suprir uma grande parte da população carente de estudos.

Para fomentar a modalidade de EaD nas instituições públicas, o governo age em diversas frentes apoiando pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em TICs.

Uma ação significativa foi a criação, em 2006, da Universidade Aberta do Brasil (UAB) ^[12]. O sistema é integrado por universidades públicas que oferecem, por meio do uso da metodologia da EaD, cursos de nível superior para a população com dificuldade de acesso à formação universitária. O atendimento é para o público em geral, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade na formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos entes federativos.

3 - Universidade Aberta do Brasil (UAB)

O Sistema UAB^[12] articula às demandas locais por educação entre as IES e os governos estaduais e municipais. A adesão dos governos locais e das

IES no Sistema UAB ocorre no âmbito dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à formação docente.

A UAB foi instituída por decreto ^[13], objetivando o desenvolvimento da modalidade de EaD, a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no País. Além disso, incentiva a colaboração entre a União e os entes federativos e estimula a criação de centros de formação permanentes por meio de polos de apoio presencial em localidades estratégicas.

O pedido de abertura de novos pólos é feito à Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), após decisão dos Fóruns Estaduais, decidindo quais as instituições de ensino e os cursos a serem ministrados nos municípios ou microrregiões por meio dos polos de apoio presencial.^[8]

Inicialmente, os cursos executados no âmbito do Sistema UAB resultaram de editais, sendo que o primeiro, publicado em 2005 permitiu a concretização do Sistema UAB, com a seleção, integração e articulação das propostas de cursos, apresentadas exclusivamente por IFES e as propostas de polos de apoio presencial, apresentadas por estados e municípios.

Já o segundo edital, em 2006, permitiu a participação de todas as instituições públicas, inclusive as estaduais e municipais. Em 2007, o sistema UAB repassou recursos às IFES para a ampliação do acervo bibliográfico dos polos de apoio presencial. Foram adquiridos livros contemplando as áreas dos cursos ofertados nos polos. Em 2008, o Sistema UAB fomentou a criação de cursos na área de Administração, de Gestão Pública e outras áreas técnicas.

Atualmente^[12] 94 instituições integram o Sistema UAB, entre Universidades Federais, Universidades Estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), atendendo 747 polos em todo o país.

Para nortear as ações dos mantenedores, Estados e/ou Municípios, e oferecer uma base de estimativa para os investimentos que deverão ser feitos na adequação de prédios públicos, a CAPES disponibiliza no site uma proposta de estrutura mínima de um polo de apoio presencial.

A aquisição de equipamentos depende dos cursos ofertados e das orientações das IES ofertantes dos cursos. Baseando-se nesta estrutura, a

instituição interessada deve encaminhar o projeto a CAPES para aprovação e liberação dos recursos. O quantitativo para a aquisição de alguns equipamentos e mobiliário dependerá do número de cursos e alunos que o polo pretende abrigar.

A remuneração dos coordenadores, professores e tutores que atuam nos cursos de formação inicial e continuada e nos polos de apoio presencial do Sistema UAB é feita por meio de bolsas de estudo e pesquisas concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do MEC (CAPES) e pagas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As bolsas tem duração máxima de quatro anos e com valores pré-estabelecidos, não sendo permitida a acumulação das mesmas. A remuneração dos demais profissionais fica a cargo do mantenedor do pólo.

4- Programas de Educação a Distância ofertados pelo MEC

Além do Sistema de EaD organizado pela UAB, o Governo Federal lançou outros programas em parceria com os entes federativos para ampliar e democratizar o ensino. O Quadro 1 apresenta um resumo dos principais programas oferecidos pelo MEC, com financiamento CAPES/FNDE.

REDE E-TEC BRASIL	
Objetivo	Atender a educação profissional e tecnológica a distância
Oferta	Cursos técnicos de nível médio
MEC	Assistência financeira
Parceiros	Estado, Município e Distrito Federal
Contra Partida	Estrutura, RH, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB
PROFMAT	
Objetivo	A médio prazo, ter impacto na formação matemática do professor em todo o território nacional
Oferta	Pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade semipresencial
MEC	Assistência financeira
Parceiros	Sociedade Brasileira de Matemática e IES públicas ligadas ao sistema UAB
Contra Partida	Estrutura, RH, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB
ProInfantil	
Objetivo	Capacitar profissionais que atuam na educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas e, sem fins lucrativos, que não tenham a formação específica para o magistério.
Oferta	Curso em nível médio, na modalidade Normal
MEC	Assistência financeira
Parceiros	Estado, Municípios e Distrito Federal
Contra Partida	Estrutura, RH, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB
MÍDIAS NA EDUCAÇÃO	
Objetivo	Proporcionar formação continuada para o uso pedagógico das diferentes

	tecnologias da informação e da comunicação – TV e vídeo, informática, rádio e impresso. O público-alvo prioritário são os professores da educação básica
Oferta	Módulos Básicos extensão, intermediário aperfeiçoamento e avançado especialização
MEC	Assistência financeira
Parceiros	SEED, Secretarias de Educação, IFES públicas ligadas ao sistema UAB
Contra Partida	Estrutura, RH, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB
TV ESCOLA	
Objetivo	Aperfeiçoamento e atualização de educadores, enriquecendo o processo de ensino-aprendizagem e melhorando a qualidade de ensino
Oferta	Séries, documentários estrangeiros, e produção própria
MEC	Assistência financeira
Parceiros	MEC
Contra Partida	Estrutura, RH, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Canal de TV, tendo alguns programas disponíveis para Download no Portal Domínio Público. Links.
Formação pela Escola	
Objetivo	Aperfeiçoamento e atualização de educadores, enriquecendo o processo de ensino-aprendizagem e melhorando a qualidade de ensino
Oferta	Programa de formação continuada
MEC	Assistência financeira
Parceiros	FNDE + SEED/MEC
Contra Partida	Estrutura, RH, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB.
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP)	
Objetivo	Formar profissionais com amplo conhecimento em administração pública, capazes de atuar no âmbito federal, estadual e municipal, administrando com competência e ética as organizações governamentais e não-governamentais
Oferta	Cursos de Bacharelado em Adm. Pública, Especialização em Gestão Pública e/ou em Gestão Pública Municipal e Especialização em Gestão em Saúde
MEC	Assistência financeira
Parceiros	Instituições Públicas de Ensino Superior, participantes do Sistema UAB
Contra Partida	Estrutura, Recursos Humanos, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB.
PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA	
Objetivo	Formar professores dos sistemas estaduais e municipais de ensino que atuam na Educação Especial
Oferta	Extensão ou Especialização
MEC	Assistência financeira
Parceiros	IES públicas, Secretarias de Educação Municipal, Estadual e do DF
Contra Partida	Estrutura, Recursos Humanos, manutenção das atividades e demais itens
Estrutura	Mesmos moldes da UAB.

FONTE: adaptado a partir de dados obtidos em www.mec.gov.br (MEC, 2012)

Quadro 1. Resumo dos principais programas existentes

5- Financiamentos

Em todos os programas, as ações de assistência financeira, após aprovadas, são realizadas por convênios e os repasses são efetuados conforme cronogramas pré-estabelecidos, com a obrigatoriedade posterior de apresentação de Relatório Técnico e Relatório de Prestação de Contas pelas IFES beneficiadas.

Nos casos em que o MEC não oferece apoio financeiro para despesas de infraestrutura ou aquisição de equipamentos e demais despesas de capital, ele financia, através de editais, a produção do material didático, formação de tutores e docentes e oferta do curso.

Exemplo disto é o apoio financeiro às IES Públicas, na melhoria da infraestrutura dos cursos oferecidos no âmbito do Sistema UAB em 2010. A Capes lançou dois editais oferecendo recursos voltados à aquisição de equipamentos e mobiliário para equipar núcleos de EaD, coordenação de cursos, salas de tutoria e polos de apoio presencial.

Um deles contemplou o apoio à produção de material didático e o desenvolvimento do ambiente virtual de aprendizagem, da gestão acadêmica e dos serviços de Conferência Web, bem como outras ações pertinentes ao desenvolvimento de cursos à distância. O outro, incentivou a integração e a convergência entre as modalidades de educação presencial e a distância nas IES públicas, federais e estaduais, integrantes do Sistema UAB, por meio do fomento ao uso de TICs no universo educacional dos cursos de graduação presencial.

Para o MEC^[8] o uso das TICs na educação presencial, favorece a institucionalização de métodos e práticas de ensino-aprendizagem inovadores promovendo a integração e a convergência entre as modalidades de educação presencial e a distância nas IES.

O repasse de recursos às IFEs, por parte da Secretaria de Educação Superior do MEC, é feito com base em diversos indicadores calculados de acordo com dados anuais de caráter acadêmico, sendo o principal dele, o Aluno Equivalente.^[14]

O apoio financeiro também é dado através da remuneração, com bolsas de estudo e pesquisa concedidas pela CAPES e pagas pelo FNDE, aos profissionais que atuam nos cursos de formação inicial e continuada e nos polos de apoio presencial do Sistema UAB. Os bolsistas recebem uma única bolsa por período, mesmo que exerçam mais de uma função no âmbito do Sistema UAB.

É possível observar que houve avanço no financiamento da EaD no Brasil, com a opção de vários programas, concessão de bolsas e um

estreitamento nas parcerias firmadas entre o Governo Federal e os estados, municípios e Distrito Federal.

6 - Considerações

O presente artigo teve como objetivo identificar quais os programas de EaD existentes no Brasil, bem como as formas de financiamento e incentivos utilizados pelo poder público para seu desenvolvimento e a veiculação.

Entre os programas disponibilizados pelo poder público estão os ofertados pela UAB, Rede e-Tec Brasil, ProFmat, ProInfantil, Mídias na Educação, PNAP e Programa de formação continuada.

Nota-se que para a implantação da EaD existem questões importantes que necessitam de planejamento. Portanto, se torna imprescindível a elaboração e o gerenciamento de um projeto consistente, que contemple todos estas questões.^[7]

Observa-se que os investimentos,^[11] ainda são tímidos, com poucos editais que propiciam a aquisição de equipamentos e a estruturação técnica da rede de EaD. No entanto, os custos por aluno da EaD são relevantes na composição dos orçamentos anuais para as possibilidades de expansão e necessidade de investimentos. Como as instituições aproveitam espaços existentes e utilizam, muitas vezes, o mesmo quadro de pessoal destinado a educação tradicional, torna-se complexa a projeção dos custos.

Nesse contexto, a observação^[3] sobre o investimento público ser incipiente para o desenvolvimento dos sistemas educacionais, permanece válida. Isso torna imprescindível a “sinergia” e a cooperação com o setor privado, aliado às políticas públicas de investimento em educação superior e formação continuada de pessoal pelo poder público, para que efetivamente ocorra a expansão da educação aberta e a distância.

Além disso, o fortalecimento, a expansão e a oferta da EaD para a melhoria da qualidade e do alcance populacional do ensino, em todo o país dependente de projetos com padrões de qualidade, estrutura técnica e humana das instituições participantes dos programas e assim, garantir que o repasse de recursos e o apoio governamental faça parte de políticas públicas assegurando a perenidade do sistema.

Referências

- [1] Alves, João Roberto Moreira. A educação continuada como instrumento de progresso profissional. 2009. Disponível em: <http://www.ipae.com.br/webradio/palestras.htm>. Acesso em 19 jan. 2012
- [2] Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009. Disponível em: <http://ibge.gov.br>. Acesso em: fev. 2012.
- [3] Belloni, Maria Luiza. Educação a Distância. 5ª edição. SP: Editora Autores Associados, 2009.
- [4] Brasil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei das Diretrizes Básicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 jan. 2012.
- [5] Brasil. Decreto nº 2494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2494.htm. Acesso em: 03 fev. 2012.
- [6] Brasil. Portaria/MEC nº 2, de 10 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- [7] Moreira, Bruno César; Safanelli, Arcângelo Dos S.; Caroso, Jordana Maria Ramos e Battisti, Patricia. Gestão acadêmica na educação à distância: desafios e práticas. In: X Colóquio Internacional sobre Gestion Universitário in América Del Sul. Dec. 2010. Disponível em: http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio10/152.pdf. Acesso em: 13 jan. 2012.
- [8] Brasil. SEED/MEC. Referenciais de qualidade para educação superior a distância. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2012.
- [9] Rumble, Greville. A gestão dos sistemas de ensino a distância. In: Moreira, Bruno César, *et al.* Gestão acadêmica na educação a distância: desafios e práticas. Disponível em: http://www.inpeau.ufsc.br/wp/wp-content/BD_documentos/coloquio10/152.pdf. Acesso em: 13 jan. 2012.
- [10] Alonso, Kátia M. Algumas considerações sobre a educação a distância, aprendizagem e a gestão de sistemas não-presenciais de ensino. PRETI, O. (Org.). Educação a Distância: ressignificando práticas. Brasília: LiberLivro, 2005. p. 17-38.
- [11] Campello, Carlos. Educação a Distância: perspectivas e desafios para a Universidade Pública. Revista Tema Livre, 1ª Edição. 2002. <http://www.revistatemalivre.com/>
- [12] Brasil. Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br>. Acesso em: fev. 2012.
- [13] Brasil. Decreto nº 5800, de 08 de junho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 03 fev. 2012.
- [14] Magalhães, Elizete Aparecida de, *et al.* Custo do ensino de graduação em instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Viçosa. RAP — Rio de Janeiro 44(3):637-66, Maio/jun. 2010
- [15] Brasil. SEED/MEC. Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos de manutenção das Ifes. TI/DEDES/SESu/MEC Brasília, 16 fevereiro de 2005. Disponível em: www.proeg.ufpa.br/view/inicio/downloads.php?idDoc=43. Acesso em: 18 Abr. 2012.