

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Curitiba, Maio de 2014.

Vanderléia Stece de Oliveira – Centro Universitário Internacional UNINTER –
vanderleia.o@grupouninter.com.br

Edilaine Cegan – Centro Universitário Internacional UNINTER – edilaine.c@grupouninter.com.br

Leociléa Aparecida Vieira – Universidade Estadual do Paraná (Unespar) – campus Paranaguá
leocilea.vieira@unespar.edu.br

Classe: Investigação Científica
Setores Educacionais: Educação Superior
Áreas de Pesquisa em EaD: Nível Macro: Sistemas e Instituições de EAD
Nível Meso: Gerenciamento e Organização
Nível Micro: Características dos Aprendizes
Natureza: Relatório de Estudo Concluído

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo refletir sobre as principais políticas públicas adotadas no Brasil para a implantação e expansão da Educação a Distância (EaD), a fim de compreender como essa modalidade de ensino se constituiu no país. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e por meio da leitura da bibliografia pertinente pode-se concluir que se a EaD, por um lado, cumpre o papel social de possibilitar o acesso à educação superior a lugares longínquos, qualificar a massa de trabalhadores para o mercado de trabalho, por outro está diretamente relacionada ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país ditado pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia (UNESCO).

Palavras-chave: Políticas Públicas; Organismos Internacionais; Educação a Distância.

1- Introdução

A Educação a Distância, conhecida e denominada por EaD, é uma modalidade de ensino mediada pelo uso da tecnologia da informação e comunicação, que no Brasil e no mundo, expandiu-se amplamente nas últimas décadas. É possível tomar como exemplo, Instituições de Ensino Superior renomadas como a Harvard, Stanford, Princeton e o Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), que também aderiram à EaD como uma forma de levar a educação a qualquer lugar do mundo onde seja possível o acesso à internet (UOL, 2012). Nesse universo, é considerável o número de cursos ofertados por essas e outras grandes instituições, até mesmo de forma gratuita, atingindo locais e populações que certamente não poderiam usufruir deste mesmo ensino de forma presencial. E nesse contexto, quem é o aluno EaD hoje?

Para Santos (2009, p. 291) a EaD:

[...] atende às necessidades de um vasto público: os que não têm tempo de frequentar um sistema convencional de educação superior; os que não têm acesso a universidades por razões geográficas; os que procuram uma forma de educação continuada; os portadores de deficiência física e também os alunos que estão na prisão. [...] A educação a distância também passou a ser uma opção também para os estudantes mais jovens, que estão na chamada “idade escolar”, mas precisam trabalhar para pagar os custos da educação superior. Com isso, deixou de ser a educação dos desprivilegiados, e passou a ser aceita como um modelo atraente de estudo para as necessidades da sociedade contemporânea.

Nesse contexto, este estudo tem por intuito refletir sobre as políticas públicas adotadas no Brasil para a implantação e expansão da Educação a Distância, a fim de compreender como a EaD se constituiu no país, bem como discutir quais influências dos organismos internacionais sobre esta modalidade de ensino.

Acredita-se que só é possível compreender e transformar a realidade a partir do conhecimento sobre a sua constituição histórica e, principalmente, sobre as políticas que subsidiam as ações tomadas para tal. **Dessa forma, pretendemos contribuir para que professores e profissionais envolvidos com a Educação, compreendam como essa modalidade de ensino se constituiu no país e a importância desta para o desenvolvimento econômico e social.** Assim, fim de

atender os objetivos propostos neste estudo, adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, assim buscou-se na legislação e na literatura pertinente, obras que auxiliassem a reflexão sobre o tema, **como os textos de Luis Fernando Dourado, Regina Maria Michelotto, Maria Luiza Belloni, Eneida Oto Shiroma, entre outros, e a análise de documentos como Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 e Plano Nacional de Educação.**

2- Políticas Públicas para a Educação a Distância no Brasil

A Educação a Distância (EaD) no Brasil, principalmente, a partir da década de 90, vem ganhando espaço nas discussões acadêmicas, políticas e empresariais; ora no discurso daqueles que a defendem com veemência, ora no questionamento dos que suscitam inquietações acerca das peculiaridades técnicas do seu funcionamento.

Em termos de governo, o marco das políticas regulatórias e de incentivo à Educação a Distância no Brasil foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), quando a EaD é de fato integrada ao âmbito das políticas educacionais. Cabe, porém, salientar que a Educação a Distância continuou se expandindo nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (presidenta do Brasil desde 1º de janeiro de 2011).

Não há como analisar as políticas públicas para a EaD no Brasil, objeto de discussão deste estudo, sem antes apresentar como essa modalidade de ensino foi instituída ou constituída no país.

Frente ao exposto, é importante destacar alguns pontos que contribuem para a compreensão do atual estágio de desenvolvimento da EaD no Brasil e, nesse sentido,

no caso brasileiro, na última década, tivemos alterações significativas nas políticas da área, como as diferentes perspectivas e concepções expressas nos embates da proposição e tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE). Na última década, vêm merecendo destaque, sobretudo, as discussões sobre o papel da educação a distância (EaD) nos diferentes processos formativos e das políticas que as devem nortear (DOURADO; SANTOS, 2011, p 155).

Acredita-se, ainda, que a compreensão das políticas relacionadas ao tema, perpassa pelo entendimento do próprio conceito de política.

Neste sentido, é mister salientar que, etimologicamente, a política deriva de um adjetivo originado de polis - *politikós* e, refere-se a tudo que diz respeito à cidade e, por conseguinte, ao urbano, civil, público social, ou seja, a política se dedica ao estudo da esfera de atividades humanas articulada às coisas do Estado. Portanto, o termo reporta-se, fundamentalmente, “à atividade ou conjunto de atividades que, de uma forma ou de outra, são imputadas ao Estado moderno capitalista ou dele emanam” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 7).

Pereira (2008, p. 48), corrobora para a compreensão do conceito ao afirmar que: “a política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam a resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” e, assim o sendo, as políticas públicas podem ser definidas da seguinte forma:

[...] são ações e medidas adotadas pelo Estado para atender as demandas da sociedade. As políticas públicas, no seu processo de reestruturação, devem seguir um roteiro claro de prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes delineadas nas normas constitucionais. Esses esforços buscam suprir as necessidades da sociedade em termos de distribuição de renda, dos bens e serviços sociais no âmbito federal, estadual e municipal. Deve-se ressaltar, que nas sociedades complexas, onde ocorrem conflitos e interesses de diferentes matizes, especialmente de classes, as políticas decorrem do embate de poder determinado por leis, normas, métodos e conteúdos que são produzidas pela interação de distintos atores, neste cenário são os políticos e os partidos políticos, os segmentos empresariais, os sindicatos, as organizações não governamentais entre outras (PEREIRA, 2010).

Percebe-se frente ao exposto, que o maior desafio do Estado consiste na implementação de políticas que assegurem a manutenção da ordem e o desenvolvimento do país em todas as suas esferas, e que, portanto, a ação das políticas públicas em áreas como a saúde, educação, cultura, previdência, seguridade, informação, habitação, entre outras, são estratégicas para o Estado capitalista, pois são mediadores de conflitos e pressões dos interesses e necessidades das diferentes classes. Assim, a decisão pela implantação de uma política pública, deve considerar além da “dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 9).

Dessa forma, entender o sentido de uma política pública exige, anteriormente, a compreensão das propostas do Estado, considerando o estágio de desenvolvimento do país, e as relações internas e externas que se estabelecem com os diferentes sujeitos. Assim, para analisar uma política pública, nesse estudo especificamente, a inserção da Educação a Distância na política educacional, é necessário considerar o movimento histórico que a sustenta.

E no contexto histórico brasileiro, pode-se afirmar que o grande desenvolvimento econômico do período capitalista de pós-guerra, que se caracterizou pela crescente penetração dos modelos teóricos e das práticas da economia sobre os outros campos da vida social, influenciou também as formas de organização da educação (BELLONI, 2008).

Nas palavras de Pretti (2005, p. 30):

O modelo fordista de produção passou a ser imitado, no processo pedagógico, por essas megainstituições de ensino a distância. [...] Os programas e cursos passaram a ser oferecidos de forma padronizada, mediante processos industrializados de ensino, disponibilizando o material didático e todo o suporte da instituição para milhares de estudantes ao mesmo tempo, tendo como características comuns: máxima centralização, máximo controle do processo pedagógico (meios, materiais e passos), máxima reprodutibilidade, máxima confiabilidade (método objetivo e padronização), máxima abrangência e máxima rapidez na difusão.

Percebe-se, assim, que a EaD vai se configurando em uma modalidade de ensino que vai ao encontro dessa dinâmica social que tem como referência um modelo de produção em massa, o qual gradativamente passa a ser incorporado de forma sistêmica por diversos campos da sociedade, impulsionados pelos ditames da globalização, pois: “a economia capitalista, que até a metade do século estava condicionada pelo desenvolvimento dos Estados nacionais, ganhou dimensão internacional” (CIAVATTA, 2009, p. 348) e os reflexos dessa abertura seriam incorporados por todas as esferas da sociedade.

3- A Influência dos Organismos Internacionais na Constituição das Políticas Públicas Educacionais

As mudanças advindas da abertura de mercados são sentidas em todas as áreas e, no caso da Educação, não seria diferente. De acordo com a afirmação de

Neves e Fernandes (2002, p. 27) “a política educacional neoliberal realiza, de forma sistemática, a subordinação da escola, em todos os níveis, às demandas técnicas e ético-políticas da burguesia brasileira”. Ainda de acordo com os autores:

[...] as novas diretrizes educacionais adotadas pelo Brasil respondem aos imperativos do capital internacional para a América Latina e vêm sendo financiadas, como, aliás, todo o projeto de desenvolvimento, com recursos do Banco Mundial e do FMI (NEVES; FERNANDES, 2002, p. 27).

É mister salientar que o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) nasceram com a finalidade de articulação de uma nova ordem mundial no pós-guerra, na década de 1940, no sentido de garantir estabilidade econômica e a segurança do capitalismo (LIMA, 2002, p. 42).

Dessa maneira, é forte a influência dos grandes organismos internacionais na definição das políticas públicas, tanto é assim, que corrobora com o exposto Pereira (2006, p 3-4) ao afirmar que:

[...] há uma forte influência das agências multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia (UNESCO), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entre outros; tanto no setor educacional quanto nos demais setores, pois a política, economia e cultura estão intrinsecamente interligadas se entrelaçam e se complementam.

Portanto, é preciso pensar a Educação num âmbito global e, principalmente, identificar o seu papel no contexto econômico vigente. No caso do Brasil, um marco importante e, que representa essa adequação da educação local ao cenário internacional, é a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394/96 e do Plano Nacional de Educacional (PNE):

determina nos seus artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, Presidência da República, 1996).

É importante evidenciar que a LDB 9.394/96 “é fruto de um contexto em que as políticas no país, e não apenas as educacionais, sofriam a investida de orientações conhecidas como neoliberais, a maioria delas advindas de organismos internacionais” (MICHELOTTO, 2010, p. 115) e, é também nesse momento, que a Educação a Distância passa a integrar as políticas educacionais no Brasil, embora o tema já estivesse presente nas discussões do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

Entre os muitos artigos que compõem a Lei nº 9.394/96, está o artigo 80, o qual institui 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” (BRASIL, Presidência da República 1996).

Portanto, não é alienado do contexto o fato de que, enquanto modalidade de ensino, a EaD teve vinte e duas metas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. Entre elas, as que se referem à criação de mecanismos legais, visando a orientações, credenciamento de instituições de ensino, sistemas de avaliação, ações e estratégias para a disseminação da EaD pelos diferentes meios de comunicação disponíveis (DOURADO; SANTOS, 2011, p.157), o que demonstra ser uma medida estratégica à regularização e o incentivo desta modalidade de ensino no país.

Em 19 de dezembro de 2005, foi promulgado o Decreto nº 5.622, que regulamenta o art. 80 da LDB nº 9.394/96. Esta legislação, além de outros assuntos, dispõe sobre a organização e o credenciamento das Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas para oferta da EaD.

O documento supracitado era o que faltava para que as IES, principalmente as privadas, também aderissem à EaD, usufruindo de forma mais efetiva das possibilidades advindas dessa modalidade de ensino. Este fato pode ser constatado pelas palavras de Dourado e Santos (2011, p. 175) quando alertam sobre o aumento nos números das Instituições credenciadas após a promulgação da lei, pois no ano de 2001, quando o PNE entrou em vigor, “o Brasil tinha apenas seis IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância, em 2011, de acordo com os dados do e-MEC, esse número subiu para 222 IES e 5.979 Polos de Apoio Presencial”. Ainda, dentre as metas para a EaD descritas no PNE 2001-2010, também estão a ampliação da infraestrutura, a redução de custos dos serviços de comunicação e informação, a expansão nos diferentes níveis e modalidades de ensino, a viabilização da inclusão digital para alunos, professores e funcionários da

educação básica e superior e, especialmente, o incremento da EaD na formação inicial e continuada dos professores da educação básica (idem).

Para atingir as últimas metas expostas acima, uma das estratégias adotadas pelo governo foi a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído pelo Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006. São objetivos do Sistema UAB:

- I – oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II – oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III – oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV – ampliar o acesso à educação superior pública;
- V – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI – estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII – 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 (BRASIL. Presidência da República, 2006).

Em entrevista promovida pelo UOL em abril de 2012, João Carlos Teatini, diretor de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), afirma que a UAB tem como prioridade a formação de professores.

Teatini (2012) afirma, ainda, que o Ministério da Educação tem o plano de triplicar o número de matrículas em cursos públicos de Educação a Distância até 2014, passando de um total de 210 mil alunos para 600 mil, só na formação inicial e continuada. Vale ressaltar que as instituições públicas que oferecem graduação a distância, atualmente, de acordo com o censo 2010, são menos de 20%, ou seja, 85% são IES privadas. Os números totais de alunos em EaD no Brasil somam 930 mil matrículas, sendo o curso de Pedagogia o mais procurado, com 273 mil alunos.

Ao que se percebe, a EaD assumiu no país um importante papel para o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas educacionais.

4- Considerações Finais

Ao analisar como se constituíram e continuam se constituindo as políticas públicas voltadas para a Educação a Distância, no Brasil, é possível perceber como essas estão alinhadas ao modelo de desenvolvimento econômico do país, atendendo às investidas dos organismos internacionais. Ao que parece, a EaD tem cumprido na contemporaneidade o desafio de qualificar uma grande massa de trabalhadores para atender às demandas de um mercado de trabalho em plena expansão, fazendo com que o ensino superior chegue a lugares antes inimagináveis.

A compreensão desse contexto é fundamental a todos os profissionais que trabalham com educação, e que por vezes fomentam ou mesmo enfrentam resistências a esse modelo de ensino, pois serve de base para perceber que a Educação a Distância não é um discurso passageiro, mas sim uma modalidade de ensino alinhada às necessidades de desenvolvimento do Brasil.

No entanto, não se pode esquecer, que ainda há muito a ser feito, pois a EaD é apenas uma modalidade que reflete a lógica de organização social e o momento do desenvolvimento, principalmente tecnológico, em que o mundo se encontra, e não a solução para todos os problemas educacionais enfrentados até então.

REFERÊNCIAS

BELLONI, Maria Luiza. *Educação a distância*. 5. ed. Autores Associados: Campinas, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 10/02/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> em 20/05/2012>. Acesso em 10/02/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/decreto5622.pdf>>. Acesso em 10/02/2014.

CIAVATTA, Maria; TREIN, Eunice. *A transformação do trabalho e a formação profissional na sociedade da incerteza*. GT: Trabalho e Educação / n.09. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT09-2937--Int.pdf>>. Acesso em: 27/05/2012.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida. A educação a distancia no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: _____. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG, 2011.

LIMA, Kátia Regina de Souza Lima. Organismos Internacionais: O capital em busca de novos campos de exploração. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org). *O empresariamento da Educação*. São Paulo: Xamã, 2002.

MICHELOTTO, Regina Maria. LDB, Educação Superior e a crítica na pesquisa: a contribuição metodológica de Antonio Gramsci para se investigar a educação. In: SCHLESENER, Anita Helena; Silva, Sydney Reinaldo da. *Política, Gestão e História da Educação no Brasil*. Curitiba: UTP, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES, Romildo Raposo. Política Neoliberal e Educação Superior. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org). *O empresariamento da Educação*. São Paulo: Xamã, 2002.

PEREIRA, Edna Alves. Educação e neoliberalismo - influências no ensino público e no social. *Caminhos de Geografia*, v. 1, n. 18, p. 1-7, jun./2006. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15411/8709>> Acesso em: 29/05/2012.

PEREIRA, José-Matias. *Educação Superior a Distância, Tecnologias de Informação e Comunicação, e inclusão social no Brasil*. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5490/1/ARTIGO_EducacaoSuperiorDistancia.pdf Acesso em: 09/07/2014.

PRETTI, Oreste (Org). *Educação a distância: sobre discursos e práticas*. Brasília: Livro Editora, 2005

SANTOS, Andeia Inamorato dos. O conceito de abertura em EaD. In: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (Orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education Brasil, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TEATINI, João Carlos. MEC promete triplicar matrículas em EAD e alcançar 600 mil alunos até 2014. 27 abr. 2012. Disponível em: < <http://ead.ifpb.edu.br/site/noticia/17>>.

UOL. *Universidades estrangeiras de renome oferecem 27 cursos online gratuitos no 2º semestre*. São Paulo, 24 jul. 2012. Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/07/24/universidades-estrangeiras-de-renome-oferecem-27-cursos-online-gratuitos-no-2-semester.htm>>. Acesso em: 02/05/2014.