



II CONEDU
CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS X EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: QUESTÕES PARA O DEBATE

Ana Maria da Silva Magalhães

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), anamariasilva@ufgd.edu.br

Resumo: O presente trabalho pretende contribuir com o debate acerca das políticas públicas para a expansão da educação superior ao analisar o crescimento da oferta de cursos superiores na modalidade de educação a distância no Brasil. Para as análises se utilizaram pesquisa bibliográfica e análise de dados presentes nas estatísticas oficiais. Como resultados observou-se que, embora a EAD se configure como real possibilidade para a expansão da educação superior, esta ainda possui muitas limitações, sejam culturais, sejam de operacionalização, que se apresentam como obstáculos para que esta se apresente como mecanismo efetivo para democratização da educação superior. Sendo que a garantia de qualidade de educação nessa modalidade de ensino, em particular, ainda se configura como um grande desafio para as políticas públicas para a educação no Brasil.

Palavras chave: Educação Superior, EAD, Expansão Educacional, Políticas Educacionais.

Introdução

O ensino ministrado na modalidade de Educação a Distância (EAD) tem experimentado crescimento considerável nos últimos anos. Esta modalidade tem sido reconhecida nos instrumentos legais, a exemplo do Plano Nacional de Educação vigente (BRASIL, 2014), como estratégia para a expansão da oferta de vagas tanto na graduação quanto na pós-graduação *stricto sensu*.

Várias são as questões levantadas pela literatura da área quanto à qualidade relativa à educação ministrada por meio dos cursos de EAD, comprometida pelo aligeiramento e barateamento da formação (FREITAS, 2007). No entanto, no que diz respeito à expansão da educação superior, Litto aponta que:

[...] está ficando cada vez mais claro que, sem o emprego de educação a distância, será difícil cumprir o dever social de fornecer acesso à aprendizagem a grupos até agora socialmente excluídos. Educação corporativa e aprendizagem informal para uma população vivendo na “sociedade de conhecimento” também são áreas de importância estratégica para o desenvolvimento do Brasil e para as quais

educação a distância oferece soluções significativas. É importante, porém, que educação a distância seja praticada com a mesma qualidade, ou até melhor ainda, do que a educação presencial; seja ela realizada através de material impresso, rádio, televisão, vídeo, internet ou videoconferência. (LITTO, 2005, p. 9)

Nesse sentido, o presente trabalho pretende contribuir com o debate acerca das políticas públicas para a expansão da educação superior ao analisar o crescimento da oferta de cursos superiores na modalidade de educação a distância no Brasil. Para as análises se utilizaram pesquisa bibliográfica e análise de dados presentes nas estatísticas oficiais.

Para tanto o presente trabalho está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira traz um quadro geral, em termos de números acerca do crescimento da educação superior nos últimos anos no Brasil. A segunda seção explicita algumas das políticas públicas que tem contribuído para o crescimento dessa modalidade de educação no Brasil.

Quadro geral da expansão da Educação Superior a Distância no Brasil

De fato o crescimento das matrículas na educação superior na modalidade a distância é considerável no Brasil. As estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontam que dos anos de 2002 ao ano de 2013, ano do último censo da educação superior publicado, houve um aumento em 2.733% no total das matrículas em cursos de graduação na modalidade de EAD.

A tabela 1 traz um quadro geral do desenvolvimento da EAD a partir do ano de 2002.

Tabela 1 - Quadro Geral da Educação Superior na modalidade EAD – Brasil

Ano	Cursos	Vagas	Inscritos	Matrículas
2002	46	24.389	29.702	40.714
2013	1.258	1.638.427	1.429.360	1.153.572
%	2.635%	6.618%	4.712%	2.733%

Fonte: Elaborada com base nos dados do INEP

Os dados da tabela explicitam um crescimento real da oferta de EAD para os cursos de graduação, onde entre 2002 e 2013 houve um aumento de 2.635% no número de cursos o que refletiu em um aumento de 6.618% no número de vagas.

No período considerado, houve um aumento significativo de instituições credenciadas para oferta de EAD no ano de 2004, cujo acréscimo em relação ao ano anterior foi de 216% no número de instituições. Foi nesse período que a oferta de educação à distância passa a ser predominantemente ofertada pelo setor privado (SEGENREICH, 2009, p. 206).

Nesse caso vale lembrar que, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei n. 9.394/1996) apenas um artigo foi dedicado a esta modalidade, e que este artigo não tratou de forma direta a questão da regulamentação e credenciamento destas instituições, deixando-a a cargo dos sistemas de ensino. O artigo número oitenta da LDB foi regulamentado pelo decreto 2.494/1998, mas este deixou a questão das normas para o credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos de graduação para regulamentos posteriores.

Desse modo, embora, as primeiras discussões referentes à regulamentação do credenciamento para oferta de cursos na modalidade EAD tenham sido propostas pelo MEC no ano de 2002 (SEGENREICH; 2009), foi somente no final do ano de 2005, a partir da aprovação do Decreto nº 5.622/2005, que houve uma regulamentação mais abrangente para a questão do credenciamento das instituições.

Dessa forma até o final do ano de 2005, várias instituições se credenciaram ainda sem terem uma regulamentação específica. Conforme explicitado por Segenreich:

[...] enquanto se aguardava uma nova regulamentação, o número de instituições credenciadas para EAD cresceu 350% e os cursos de graduação a distância cresceram 310%. É importante registrar ainda que, mais precisamente em 2004, a oferta de vagas passou a ser, nesses cursos, predominantemente situada no setor privado. (SEGENREICH, 2009, p. 206)

Por outro lado, observa-se, através dos dados da tabela 1, que o aumento na oferta de vagas (6.618%) não acompanhou o aumento de matrículas nos cursos de graduação a distância (2.733%) para o período analisado. Observa-se dessa forma um desequilíbrio entre o aumento de vagas, e a demanda real para cursos de graduação nessa modalidade.

Considerando-se questões culturais peculiares à realidade brasileira, ainda há muitas reservas quanto à formação em cursos não presenciais, conforme aponta Castro *et al.* (2009):



[...]. No que se refere ao uso da EAD, nossa cultura é muito recente e, portanto, sua utilização indiscriminada e sem acompanhamento sistemático (supervisão, regulação e avaliação) pelo poder público pode ter pouco impacto na melhoria do acesso a setores da população historicamente excluídos de educação formal, ou pode propiciar o acesso a um ensino de qualidade precária. (CASTRO *et al.*, 2009, p. 89).

Esses fatores somados às dificuldades de adaptação aos métodos da EAD contribuem também para a evasão nos cursos dessa modalidade. O Anuário da Educação a Distância (2008), expõe o seguinte:

[...] Uma das maiores virtudes da Educação a Distância, que é o arbítrio ampliado do estudante para a escolha do local e do horário de estudos, pode converter-se em problema se o aluno não se livrou ainda de alguns paradigmas da educação presencial e não dispõe de um mínimo de disciplina pessoal [...]. (ABRAEAD, 2008, p. 87)

Por outro lado,

[...] O problema da falta de tempo do aluno, aliada à necessidade de mais atenção para a solução de dúvidas, por exemplo, se sobrepõem a um motivo clássico para a evasão, a falta de dinheiro para a continuidade do curso. (Ibidem)

A EAD e as Políticas para a expansão da educação superior

Quanto ao caso específico da expansão das matrículas nos cursos de graduação na modalidade EAD, algumas ações no interior das políticas públicas para a educação superior também tem contribuído para o crescimento das matrículas nos cursos superiores na modalidade EAD. Citam-se como exemplos, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Instituída no ano de 2005, a UAB tem como prioridade a formação (inicial e continuada) de professores, para a educação básica, por meio de educação a distância em instituições públicas de educação superior. Para se ter uma ideia da dimensão desse programa, neste ano de 2015 a CAPES pretende ofertar 250.000 vagas de formação por meio da educação a distância no âmbito da UAB¹.

O PROUNI, cuja finalidade é a concessão de bolsas de estudo em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior, já ofertou 223.903² bolsas em cursos de

¹ Nesse sentido ver: < <http://uab.capes.gov.br/index.php/noticias/254-universidade-aberta-do-brasil-seleciona-propostas-para-oferta-de-250-mil-vagas> >. Acesso realizado em 8 ago. 2015

graduação a distância desde o ano de 2005 (ano de sua institucionalização) até o segundo semestre de 2014.

Apesar da contribuição destes programas para o aumento da oferta de vagas na educação superior, vários autores têm apontado críticas, sobretudo pela centralidade dada a estes programas no interior das políticas públicas para a expansão da educação superior e para a formação docente.

A política de isenções fiscais para as IES participantes do programa PROUNI, levando a uma transferência de recursos públicos para o setor privado, tem contribuído para a expansão deste último para o caso do PROUNI, não sem deixar de considerar que a maioria das instituições vinculadas a esse programa não possui a cultura de ensino, pesquisa e extensão (CATANI *et al.*, 2006; FREITAS, 2007).

Por outro lado, críticas a UAB têm sido justificadas, sobretudo, pela centralidade dada à formação docente por meio da EAD em detrimento da formação presencial (FREITAS, 2007; GIOLO, 2008), onde “os cursos de formação de professores disputam os alunos dos cursos presenciais, substituindo a sala de aula pela formação em trânsito, descolada dos espaços tradicionais de formação”. (GIOLO, 2008, p. 1224-1225).

A tabela 2 traz os dados relativos à evolução do número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade EAD dos anos de 2002 a 2013:

Tabela 2 – Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação na modalidade EAD por classificação jurídica

Ano	Público	Privado	Total
2002	34.322	6.392	40.714
2013	154.553	999.019	1.153.572
%	350%	15.529%	2.733%

Fonte: Elaborada com base nos dados do INEP.

² Estes dados estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico: < http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_modalidade_de_ensino1.pdf >. Acesso realizado em 8 abr. 2015

Até o ano de 2004 o setor público respondia majoritariamente pelas matrículas na EAD, mas este quadro se inverteu a partir de 2005 onde a grande maioria das matrículas passa a pertencer à rede privada, sendo que esta no ano de 2013 chega a responder por 86,6% do total de matrículas.

Essa tendência privatista para a oferta de cursos de EAD tem recebido críticas por parte da literatura da área, conforme explicita Dourado (2007):

[...] a precarização dos processos de formação é resultado direto da lógica expansionista adotada e do reduzido processo de acompanhamento e avaliação em curso no país e não, meramente, decorrência da modalidade EAD, ainda que a maior parte das experiências nesta modalidade se efetive sem as condições objetivas básicas para a formação com qualidade. (DOURADO, 2007, p. 12)

A possibilidade de atendimento de um número maior de alunos com um número menor de recursos humanos envolvidos gera menos custos, fazendo com que os cursos na modalidade EAD tornem-se “um objeto importante na disputa do mercado educacional” (GIOLO, 2008, p. 1212).

Para Castro *et al.* (2009):

[...] pelas suas próprias características (a não exigência da presença física do professor e do aluno no mesmo espaço escolar; a possibilidade de que os alunos realizem suas aprendizagens de forma independente; a aprendizagem mediada pelo uso dos meios tecnológicos, eliminando as fronteiras espaço temporais), possibilita a ampliação da oferta, o atendimento em massa, a redução dos custos e a flexibilização do atendimento. (CASTRO *et al.*, 2009, p. 87)

Observa-se que, para além dos discursos quanto a privatização da oferta de educação superior nessa modalidade, a grande questão que envolve a EAD reside na qualidade da educação ofertada, embora não se possa deixar de considerar que esta é uma ferramenta cada vez mais buscada como possibilidade de formação, não somente em cursos de graduação, como também de pós-graduação *stricto sensu*.

Considerações Finais

No cenário da educação superior brasileira, a modalidade de EAD tem se apresentado como uma real possibilidade para a expansão deste nível de ensino, uma vez que esta tem crescido



de forma considerável e esta tendência deve permanecer para os próximos anos, em especial pelos recursos tecnológicos cada vez mais acessíveis à população brasileira.

É importante reconhecer que, embora a EAD se configure como real possibilidade para a expansão da educação superior deve-se fazer uso desse recurso sem deixar de considerar suas limitações, sejam culturais, sejam de operacionalização, de modo que a participação dessa modalidade de educação, tanto no ensino superior, quanto nos demais níveis de ensino, venha a contribuir não só para a expansão, mas também para uma real democratização da educação.

Conforme Neves (2003):

É importante ter clareza de que educação se faz com e para pessoas. Por trás de um software inteligente, de um impresso instigante, de uma página multimídia bem montada, de um vídeo motivador, existem a competência e criatividade de educadores e de outros profissionais comprometidos com a qualidade da educação. (NEVES, 2003, p. 8).

Nesse sentido, verifica-se que o grande desafio da EAD, assim como o grande desafio da educação em seus diversos níveis e modalidades é a garantia da qualidade da educação ofertada, de modo que os processos de regulação e avaliação de instituições, cursos, programas fazem e devem continuar a fazer parte de maneira central nos debates e na agenda política para os próximos anos.

Referências

ABRAEAD. Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância 2008. São Paulo: Instituto Monitor, 2008. Disponível em: <http://www.abraead.com.br/anuario/anuario_2008.pdf> Acesso em 4 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Casa Civil*, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 2 jul. 2015.

CASTRO, A. M. D. A.; NETO, A. C. Educação a distância como estratégia de expansão do ensino superior no Brasil. In: CHAVES, V. M.; NETO, A. C.; 2009.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. ProUni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*. Dossiê Política de Educação Superior no Brasil no contexto da reforma universitária, Curitiba: UFPR, n. 28, p.125-140, jul./dez. 2006.

DOURADO, L. Políticas de expansão da educação superior no Brasil e a modalidade EAD. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: Educação Superior no Brasil e diversidades regionais, 14, 2007. 14p.

FREITAS, H. C. L. A (nova) política de formação de professores: A Prioridade Postergada. *Educ. Soc.* [online]. 2007, vol.28, n.100, pp. 1203-1230.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. *Educ. Soc.* [online]. 2008, vol.29, n.105, pp. 1211-1234.

LITTO, F. M. ABED – Contribuindo para Aprendizagem a Distância no Brasil. In. ABRAEAD. *Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância*. 2005, p. 09-10.

NEVES, C. M. C. Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância. Brasília: SEED/MEC, 2003.
SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. *Pro-Prosições* [online]. 2009, vol.20, n.2, p. 205-222.

