

A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: CAMINHOS TORTUOSOS

Henrique Sérgio Barros Cavalcanti Júnior
Isabela Neves Ferraz
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

No Brasil, desde o final do século passado, a função social das Instituições de Ensino Superior (IES) tem sido contestada frente à grande expansão do número de instituições privadas e à falta de regulação e políticas públicas adequadas por parte do Estado. É neste contexto então que, influenciada principalmente pelas recentes inovações nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a Educação a Distância (EAD) ganha importância. Por um lado, essa se apresenta como uma via a mais para investimentos por parte do setor privado e, por outro lado, pela perspectiva do Estado, como uma solução célere para a expansão educacional. Em vista disso, o crescimento da EAD no ensino superior é cada vez maior. Se no ano de 2000 somente 0,04% das matrículas de graduação eram nos cursos à distância, em 2010 elas já atingiam quase 15%. É importante destacar que não se pode falar da expansão recente da EAD no ensino superior sem falar da universidade e das transformações que essa sofreu nos últimos tempos, e que também não se pode falar das políticas públicas de EAD sem falar das políticas públicas da educação superior. Este artigo, portanto, tem como propósito retratar a expansão EAD dentro do ambiente acadêmico e político em que essa modalidade de ensino insere-se.

Palavras-chave: Ensino Superior. EAD. Expansão. Políticas Públicas.

THE EXPANSION OF DISTANCE EDUCATION AND THE BRAZILIAN HIGHER EDUCATION: CROOKED PATHS

ABSTRACT

In Brazil, since the end of last century, the social function of Higher Education Institutions has been contested opposite the great expansion at the number of private institutions and the lack of regulation and appropriate public policy by the State. In this context, influenced mainly by the recent innovations in Information and Communication Technologies, the Distance Education gained importance. On one hand, this appears as a way to more investment by the private sector and, on the other hand, by the view of the State, it is a way to educational expansion. In sight of this, the growth of Distance Education in higher education is increasing. If in 2000 only 0.04% of all enrollment was in graduate distance courses, in 2010 the number had already reached nearly 15%. It is important to note that one cannot talk about the recent expansion of Distance Education in higher education without talking about the university and the transformation that this institution has suffered in recent years, and one cannot speak too about the public policies of Distance Education without mention the public policies of higher education. This paper, therefore, aims to portray the expansion of Distance Education within the academic and political environment that this model of education is part.

Keywords: Higher Education. Distance Education. Expansion. Public Policies.

Introdução

O presente trabalho pretende apresentar a Educação a Distância (EAD), e seu vigoroso crescimento nos últimos anos, dentro do amplo contexto de transformações pelo qual vem passando a universidade brasileira desde a metade da década de 90. O motivo que justifica a realização dessa pesquisa decorre da impossibilidade de se compreender o recente desenvolvimento da EAD, sem inseri-la no ambiente de mudanças no qual as Instituições de Ensino Superior (IES) estão imersas (POSSOLI, 2009).

Sendo assim, este artigo pretende trabalhar quatro tópicos a partir de uma revisão de literatura. Primeiramente, procura-se discutir o papel da universidade para com a sociedade, e os dilemas que aquela tem enfrentado no adentrar do século XXI. Em seguida, o trabalho insere-se no contexto brasileiro, chamando atenção para as transformações que o ensino superior sofreu no país ao longo dos últimos 20 anos, a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luís Inácio Lula da Silva.

Finalizado esses dois primeiros momentos sobre a contextualização da universidade, parte-se então para o foco central deste artigo, a EAD. Inicia-se apresentando o que é a EAD e quais são suas principais características. Em seguida, passa-se a discutir o mercado, em franca expansão, em que essa modalidade de ensino-aprendizagem se encontra e as transformações institucionais que tem sofrido desde a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996. Por fim, o artigo encerra-se com uma breve conclusão que traz as principais considerações inferidas sobre a temática estudada, tendo como base a revisão de literatura empreendida.

A Universidade e o seu papel para com a sociedade

Segundo Dias Sobrinho (2005), em vista das grandes mudanças estruturais na sociedade atual, é difícil pensar que as visões e perspectivas sobre o papel das instituições universitárias possam ter um caráter homogêneo. Indo mais adiante, deve-se colocar que não há consenso razoavelmente estabelecido sobre a relação entre universidade e sociedade, ou entre universidade e Estado. A universidade está presente em todas as contradições que possui uma sociedade e, dessa forma, os problemas da universidade são os problemas também da própria sociedade (DIAS SOBRINHO, 2005).

Nesse sentido, a universidade é uma instituição social (CHAUÍ, 2003). Ela apresenta a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim, que vemos, dentro da instituição, a presença de opiniões e projetos distintos que exprimem as transformações do próprio campo social. Por outro lado, a relação entre a universidade e o Estado deve ser vislumbrada como uma relação intrínseca. Antes de tudo, o aspecto republicano e democrático da universidade é dependente da existência de um Estado republicano e democrático.

Isto posto, poderia se pensar que a universidade é dependente tanto da sociedade, quanto do Estado, sendo determinada por ambos. Contudo, o que ocorre na realidade é justamente o contrário. Por ser uma instituição social diferenciada e definida por sua autonomia intelectual, a universidade pode relacionar-se com o Estado e com a sociedade de modo conflituoso.

No entanto, a reforma recente do Estado brasileiro define a universidade como uma organização social (CHAUÍ, 2003). Uma organização difere de uma instituição por

delinear-se por uma prática social de caráter instrumental e particular. Assim, uma organização não se refere a ideias de legitimidade social, mas a operações definidas como estratégicas dentro da perspectiva da eficácia. Em outras palavras, enquanto a instituição tem, de forma autônoma, uma relação crítica e solidária com os indivíduos que estão ao seu redor, a organização, por seu lado, olha só para si. A consequência dessa passagem, de uma para outra, é a quebra da missão pública tradicional das instituições universitárias estatais (CARVALHO, 2006).

Segundo Dias Sobrinho (2005), as universidades sofrem pressões nitidamente contraditórias. Por um lado, existe a perspectiva de que as mesmas devam se inserir dentro das transformações exigidas pelo mercado. Todavia, por outro lado, cabe historicamente a essas instituições o papel primordial no auxílio à compreensão das transformações sociais.

De qualquer maneira, é certo que as universidades atuais perderam muito da perspectiva que lhe atribuía um forte papel no desenvolvimento da sociedade. Espera-se atualmente dessas instituições um foco bem mais econômico e imediatista (DIAS SOBRINHO, 2005; SEVERINO, 2008). Segundo Charle *et al.* (2004), para exemplificar isso, pode-se colocar que é em nome do suposto interesse dos estudantes, assim como em nome da utilidade social ou econômica dos saberes produzidos, que se decide diminuir a proporção relativa dos ensinamentos julgados teóricos demais. Desse modo, tudo o que não for julgado como instrumental e operacional pode se ver afastado ou ameaçado.

No entanto, Dias Sobrinho (2005) postula que a educação superior como um todo, por mais que se transforme, não pode deixar de lado seus deveres de caráter ético e político, na produção de conhecimentos e valores. Muito mais do que o simples dever de capacitação de profissionais, a universidade tem um grande dever para com a sociedade (DIAS SOBRINHO, 2005; SEVERINO, 2008). A sociedade, vale dizer, é o principal cliente das organizações universitárias, pois usufrui de suas práticas de ensino e dos resultados de suas pesquisas (BERNARDES; ABREU, 2004).

Assim, é preciso instaurar uma ética de responsabilidade social que vincule os atores acadêmicos às demandas sociais da população (DIAS SOBRINHO, 2005). O sentido essencial da responsabilidade social da universidade se dá em produzir e socializar conhecimentos que tenham não só mérito científico, mas também que sejam importantes para o desenvolvimento econômico e social. Desde o seu nascimento, ser um espaço único, onde o saber é concomitantemente produzido e transmitido, é a característica ímpar dessa instituição (CHARLE *et al.*, 2004).

As transformações recentes no ensino superior brasileiro

Segundo Trindade (1999), o discurso crítico e as metáforas sobre a crise das universidades são altamente presentes em todo o mundo. No caso brasileiro, uma característica marcante é o processo de expansão do ensino superior com base na privatização (POSSOLI, 2009; ALONSO, 2010). Esse processo, convém destacar, caracteriza-se por ser cheio de meandros e não acarreta respostas simples (CUNHA, 2007).

Todas essas mudanças, resultantes de novas legislações e programas específicos, principalmente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, vêm desempenhando um papel ambíguo na vida social do país (SEVERINO, 2008). Segundo Chauí (2003), a universidade da década de 90, por ser uma organização, está voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão, estando preocupada somente com índices de produtividade. Nesse contexto, a quebra da autonomia universitária é latente. Tal fato pode

ser percebido quando se fala do aumento das horas-aula, da diminuição do tempo para mestrados e doutorados, da avaliação pela quantidade de publicações, colóquios e congressos, etc.

Para Trindade (1999), embora exista a valorização do papel da universidade no desenvolvimento nacional, essa concepção contrasta fortemente com as tendências que se desenvolvem no Brasil, em que a educação pública de qualidade perde espaço e as instituições privadas dominam. Embora a educação superior seja um instrumento poderoso na formação de cidadãos e de profissionais voltados para a construção do patrimônio cultural nacional, ela também pode servir a interesses meramente individuais ou de mercado (TRINDADE, 1999).

Logo no início do governo FHC, no contexto de reformas do Estado, é apresentado o projeto de autonomia direcionado às universidades públicas. Em linhas gerais, este projeto consiste em modificar o status jurídico das IES (geralmente autarquias ou fundações públicas) para organizações sociais, entidades públicas não-estatais, fundações de direito privado ou sociedades civis sem fins lucrativos. A relação entre o Estado e estas organizações sociais se daria através de um contrato de gestão, no qual estariam previstos os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos monetários que deveriam ser transferidos, do governo para a IES. Contudo, na época, a reação da comunidade acadêmica a este projeto é tão expressiva, que a conversão do status jurídico passa a ter caráter voluntário.

Certamente, a herança que o governo de FHC deixa, como principal iniciativa implementada, é a Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – a qual intensificou a lógica privatista no ensino superior. A política concretiza-se, sobretudo, pelo sucateamento do segmento público, devido à redução dos financiamentos e investimentos federais. Para agravar a situação, ainda ocorre o aumento do número de alunos sem a reposição adequada do quadro funcional.

Segundo Carvalho (2006), esse cenário dos anos de governo de FHC vem a estimular a privatização no interior das instituições públicas, por meio da disseminação de parcerias entre universidades públicas e fundações privadas, destinadas à complementação salarial docente e à oferta de cursos de extensão pagos. Já na lógica do ajuste previdenciário, ocorre uma aposentadoria precoce de docentes, os quais vêm a reforçar os quadros das instituições privadas (TRINDADE, 1999).

Outro elemento novo que a LDB traz é o reconhecimento, pela primeira vez na legislação brasileira, da possibilidade de lucro para as instituições privadas de ensino superior. Nesse sentido, consideram-se as instituições particulares, em sentido estrito, em oposição às instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas).

A partir daí, como consequência, ocorre uma verdadeira “explosão” de IES particulares. Porém, o crescimento da oferta de vagas é mais acelerado que a procura. O resultado disso, não poderia ser outro, é a ocorrência de um número cada vez maior de vagas não-preenchidas (GIOLO, 2010; SEGENREICH, 2010). Situação já bastante preocupante no final do governo de Fernando Henrique Cardoso.

De forma sucinta, pode-se dizer que as políticas públicas para o ensino superior, durante os anos FHC, indicam uma maior aproximação com os preceitos neoliberais, tanto no discurso, como na prática (CARVALHO, 2006). É importante também colocar que a implantação e a execução dessa lógica mercantilista no ensino superior têm, desde então, uma forte influência e apoio de organismos financeiros internacionais, como o Banco

Mundial e a Organização Mundial do Comércio (CARVALHO, 2006; SEGENREICH, 2009).

A figura 1, a seguir, apresenta o crescimento do número de matrículas no ensino superior público e privado, entre o período que compreende o início da década de 90 até o ano de 2010. Como se vê, os números são muito mais expressivos para o ensino superior privado do que para o público. Enquanto o setor privado atinge acima de 4,5 milhões de matrículas, em 2010, o segmento público não é capaz de alcançar 2 milhões.

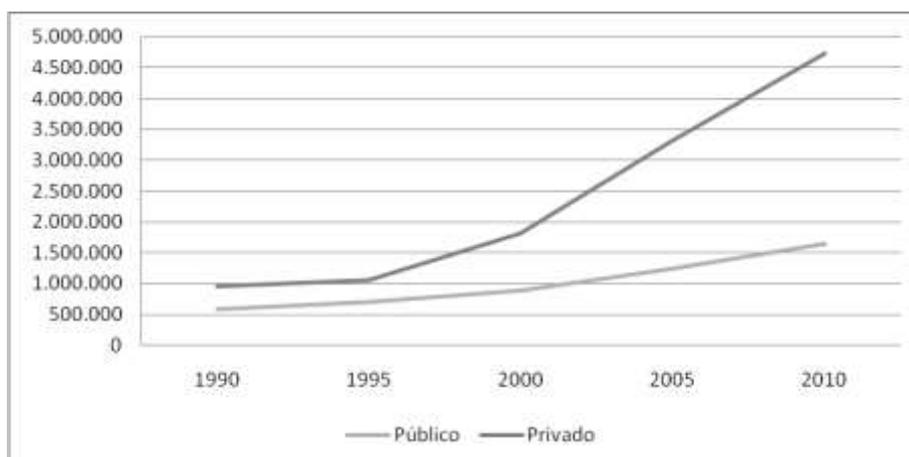


Figura 1: Expansão do número de matrículas no ensino superior
Fonte: Censo da Educação Superior – MEC/Inep/Seec

Posteriormente, no governo Lula, acontece um esgotamento do crescimento privado, de forma que este crescimento chega ao seu limite diante da forte elevação do número de vagas ociosas no setor. Frente a esse cenário, passa-se a priorizar, em vez da expansão das instituições particulares, a criação de condições para a sustentação financeira dessas. Assim, em 2004, surge como medida provisória, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) – Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 – que, embora inserido dentro de um discurso de justiça social, tem como propósito encobrir a forte pressão do segmento particular de ensino superior (CARVALHO, 2006).

Como pode ser percebido, na figura 2, o ensino superior privado apresenta uma taxa crescimento ascendente no número de vagas ociosas entre os anos de 2003 e 2004. Posteriormente a esse período, acontece um decréscimo desse número, que volta a apresentar uma leve tendência crescente entre o período que vai de 2006 até 2008, todavia, sem voltar ao patamar elevado do período anterior.

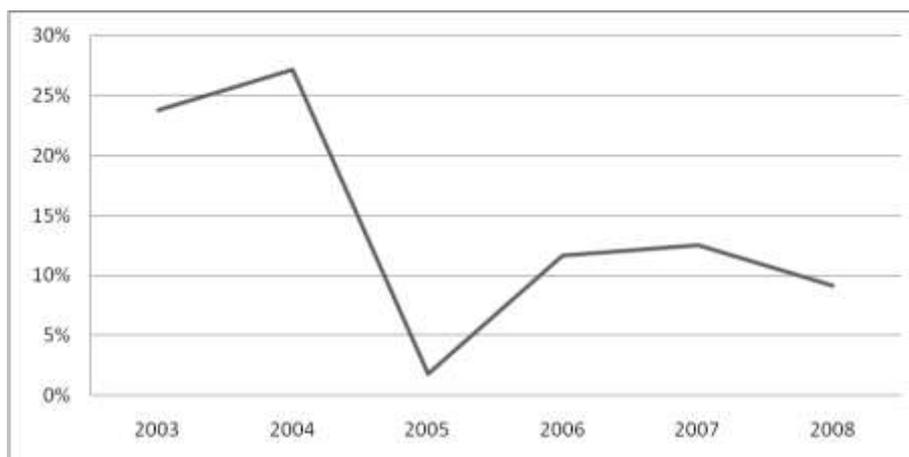


Figura 2: Taxa de crescimento anual do total de vagas ociosas no ensino superior privado
Fonte: Censo da Educação Superior – MEC/Inep/Sec

Também no governo Lula, há o reconhecimento do status de instituições educacionais com fins lucrativos, que embora apareça implicitamente na LDB, é somente explicitado pela lei do PROUNI. A partir daí, as IES podem se declarar com fins lucrativos, pagar os impostos e contribuições como empresas de serviços, e distribuir os lucros abertamente entre os seus proprietários. Por sua vez, as instituições de ensino filantrópicas são levadas a aderir ao programa, mesmo tendo de atender a condições menos fáceis do que as privadas com fins lucrativos. Por consequência, começa um processo de migração de IES da condição de filantrópicas, para de fins lucrativos (CUNHA, 2007).

Embora semelhante aos anos FHC, Carvalho (2006) mostra que, na prática, há ações diferenciadas no governo Lula. Pode-se apontar, por exemplo, que o orçamento das IES federais tem um significativo aumento, ao mesmo tempo em que há uma expansão do sistema federal. Por outro lado, ainda permanece a lógica entre a avaliação e o financiamento, a exemplo do que acontece com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) – Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Pode-se dizer que esse programa está para as IES públicas, assim como o PROUNI está para o setor privado. O REUNI prevê o apoio financeiro aos projetos de instituições de ensino superior públicas que conseguirem baixar as taxas de evasão, preencher as vagas ociosas e aumentar as vagas de ingresso. Ainda que tenha recebido críticas variadas, principalmente por não levar em conta as peculiaridades das IES federais, deve-se atentar para a possibilidade de que esse programa venha a impulsionar o crescimento do setor público no ensino superior (CUNHA, 2007).

Finalizando essas breves explicações sobre as políticas públicas para o ensino superior nos governos de FHC e Lula, podem ser feitas algumas aferições comparativas. É possível afirmar que a agenda governamental para o ensino superior, nos anos 90, foi coerente e próxima da agenda neoliberal, diluindo a fronteira entre os segmentos públicos e privados de ensino (CARVALHO, 2006). Por sua vez, a vitória de Lula aparenta não ter promovido mudança significativa no rumo da política pública. Parecem existir, no caso do PROUNI, elementos de continuidade ao governo anterior, que continuam a afrouxar a fronteira entre o financiamento público indireto e a iniciativa privada (CARVALHO, 2006).

Ainda assim, é coerente vislumbrar pontos de ruptura presentes tanto em aspectos do REUNI, como também na política de expansão do sistema federal. Ademais, há de se

ressaltar o discurso presidencial de valorização profissional, de recuperação salarial do quadro docente e de recomposição do financiamento estatal.

Através de uma visão mais crítica, Severino (2008) coloca que, embora se defenda a ideia de fortalecimento da cidadania através da universidade, o governo Lula toma iniciativas alegadamente baseadas em aspectos técnicos, sem forte relação com um projeto político educacional orgânico. Nessa situação, Cunha (2007) defende o caráter meandroso do processo de desenvolvimento da educação superior brasileira. Por um lado, esse caráter expressa-se por uma crise de hegemonia relacionada à natureza do Estado republicano e, por outro, devido a um defeito permanente que não só a educação, mas toda a sociedade brasileira tem que é o da clareza na diferenciação entre o público e o privado.

De modo geral, apesar de antes ser monopolizado por instituições públicas e comunitárias sem fins lucrativos, o setor de ensino superior torna-se um mercado também disputado por organizações com fins lucrativos. Dessa forma, a educação superior brasileira transforma-se em um grande negócio que consegue atrair capital privado nacional e internacional.

A EAD e as suas características

Muito tem se falado sobre a Educação a Distância nos últimos anos. As discussões em torno dessa temática vêm assumindo proporções tão amplas, que chega a parecer que essa nova modalidade educacional não é capaz de vislumbrar o fim da sua expansão. Cada vez mais, surgem cursos de variadas modalidades, originados de diferentes localidades, tendo como foco os mais variados públicos e com distintos objetivos. Sendo assim, por todos os seus aspectos que suscitam profundas discussões, a EAD vira um tema de grande interesse acadêmico neste começo de século.

Essa modalidade de ensino-aprendizagem apresenta uma longa história, existindo desde o século XIX na Europa e nos EUA. Surge como alternativa frente à demanda por conhecimentos profissionais para pessoas que estavam distantes dos grandes centros ou que não tinham recebido um aprendizado adequado (MILL et al., 2008). Segundo Siqueira e Moraes (2003), pode-se dividir o histórico da modalidade de EAD em três fases. A primeira delas, surgida em meados do século XIX, tem como característica prima o texto impresso enviado por intermédio do correio. Na segunda geração, com início nos anos 60, passa-se a utilizar rádio e TV de modo integrado ao meio impresso. Finalmente, a abertura da Internet, a partir dos anos 90, traz novo alento à Educação a Distância, configurando a chamada terceira geração, ou seja, aquela feita através das redes informatizadas e que se convencionou chamar de educação *online*.

Belloni (2009) coloca que as definições tradicionais de EAD baseiam-se no parâmetro da sala de aula, enfatizando a distância em termos de espaço físico entre o aluno e o professor, e o uso das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Todavia, ao falar de EAD, também a ideia de autoaprendizagem é crucial. Dessa forma, pode-se afirmar que essa modalidade de educação é voltada, primordialmente, não para os aspectos de ensino, mas sim para os aspectos de aprendizagem.

Assim, dentro do campo da Educação a Distância, principalmente a partir dos anos 90, desenvolve-se o conceito de Aprendizagem Aberta e a Distância (AAD) que, embora denote aspectos tradicionais da EAD, como a separação professor-aluno e uso das TICs, procura enfatizar também outros pontos. Esses outros pontos são representados pela autoaprendizagem de adultos e pela abertura, que é um conceito que se divide em

flexibilidade, no sentido em que o processo de aprendizagem é livre no tempo e no espaço, e em acessibilidade, que explicita o acesso livre, a qualquer hora, ao sistema educacional (BELLONI, 2009).

Pode-se dizer que a proposta de EAD atual é uma forma de ensino-aprendizagem que enfatiza a separação física entre o professor e o aluno, utilizando algum tipo de tecnologia para intermediar o contato entre esses, e sendo voltada prioritariamente para uma população adulta, com postura autônoma, que não dispõe de tempo para frequentar o ensino presencial. Desta forma, exige-se uma postura diferenciada por parte do professor, que deve mudar o eixo de ensino, e por parte do aluno, que deve deixar de ter uma atitude passiva, de ler e repetir, para passar a atuar de forma ativa e crítica (SIQUEIRA; MORAES, 2003).

Com relação aos aspectos tecnológicos, pode-se dizer que esses aspectos passam a ser enfatizados na EAD, principalmente a partir do desenvolvimento da Internet. Um dos eixos das discussões sobre a modalidade educacional fica sendo mediatização técnica (concepção, fabricação e uso pedagógico de materiais multimídia na mensagem educacional). Segundo Belloni (2002), independentemente das formas de uso, o fato desses materiais poderem vir a ser utilizados por qualquer pessoa ou grupo, em qualquer lugar e hora, só aumentam os desafios.

Na esfera organizacional, as tendências mais fortes apontam para o desenvolvimento de modelos institucionais mistos, através dos quais instituições de ensino convencionais poderão diversificar suas ofertas, complementando suas atividades presenciais com atividades mediatizadas no interior das disciplinas (BELLONI, 2009). Assim, da mesma forma que o surgimento da TV não elimina o rádio, a Educação a Distância não tem a perspectiva de tomar o lugar do ensino presencial (TESTA et al., 2001). Até porque, as instituições de ensino superior voltadas somente para a EAD, mostram-se vulneráveis a aspectos de credibilidade e de estrutura, ao contrário de universidades estabelecidas que passam a oferecer a modalidade em apreço (BELLONI, 2009).

Mill *et al.* (2008) aponta que, com o desenvolvimento da modalidade de ensino a distância, surgem novos personagens no trabalho docente, a exemplo da figura do tutor, talvez o elemento mais importante na EAD. Sua função é a de acompanhar os alunos no processo de aprendizagem através de intensas mediações tecnológicas. Assim, os tutores são importantes elementos no estímulo, motivação e socialização do estudante. Em outras palavras, a qualidade de seu trabalho é primordial na aprendizagem do estudante (MILL et al., 2008).

Vale também dizer que o tutor embora possa assumir o papel, não é um mentor. Esse faz a mediação educativa de forma mais autônoma, sendo a relação com os alunos de um a um (MILL et al., 2008). Segundo Sartori e Roesler (2004), a atuação do tutor, como interlocutor, permite a avaliação permanente do processo educacional. Pois, sua interação com os alunos e materiais didáticos faz com que seu desempenho seja um componente que contribui para elevar os níveis de qualidade da disciplina, fazendo com que a instituição permaneça atenta ao desenvolvimento do curso. O grande desafio da Educação a Distância no panorama atual é o de superar a distância e escolher o tom mais adequado, simples e amistoso para orientações e cobranças no processo de aprendizagem do aluno por parte do tutor.

A expansão da EAD nos últimos anos

Antes vista como solução paliativa, atualmente, a EAD desponta como a solução para ampliação rápida do acesso ao ensino superior e também de melhora da própria qualidade do ensino no sentido de adequação às transformações do século XXI (BELLONI, 2009). A modalidade ainda tende a se expandir muito, em vista do conhecimento e da informação tornarem-se rapidamente insuficientes e as tendências mais fortes apontarem para uma educação ao longo da vida (BELLONI, 2002; 2009).

De meados da década de 1990 em diante, vinculada ao processo de expansão privada da educação superior já explicitado, a Educação a Distância tornou-se uma nova via dentro dessa tendência. Principalmente depois da aprovação da LDB, em 1996, a qual institucionaliza essa nova modalidade de ensino-aprendizagem como integrante do sistema de educação formal.

Embora inicialmente conduzido pelas instituições públicas, o processo de criação de cursos de ensino a distância torna-se, rapidamente, um objeto importante na disputa do mercado educacional, vindo a ser dominado pela participação do setor privado. Diante desse crescimento mercadológico, as atenções estratégicas dos cursos de EAD são fixadas prioritariamente no ensino de graduação e, nesse, nos cursos de mais fácil oferta, no sentido de exigir uma estruturação menos complexa (a exemplo dos cursos de Administração, Pedagogia, Licenciatura etc.).

Pode-se dizer que a EAD é para as IES privadas uma nova fonte de ganho, pois apresenta a possibilidade de expansão imediata do número de alunos, ao passo que diminui o número de professores através da contratação de tutores (MACHADO, 2010). Nesse sentido, a Educação a Distância, para as instituições de ensino superior privadas representa também uma estratégia mercadológica, conseguindo atrair, através de tecnologias de baixo custo, indivíduos que ainda não puderam ingressar numa universidade.

Em princípio, este fenômeno de expansão no país pode ser explicado por dois fatores: primeiramente, a necessidade de suprir uma enorme e nítida demanda educacional, que não pode ser levada a cabo apenas pelo ensino presencial tradicional (BELLONI, 2009; MAIA; MEIRELLES, 2003); em segundo lugar, o grande desenvolvimento recente das TICs (BELLONI, 2009; MAIA; MEIRELLES, 2003; POSSOLI, 2009; TESTA et al., 2001).

Todavia, grande parte dessa expansão, é consequência também da falta inicial de regulamentação da EAD no ensino superior por parte do Estado. Pois, no começo, na época pós-LDB, o governo de FHC tem o intuito de manter essa modalidade educacional somente como um sistema paralelo de apoio ao presencial (SEGENREICH, 2010). Segundo Segenreich (2010), o peso valorativo só vem a ser modificado com o surgimento do Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – o qual estabelece metas de inclusão da população adulta no ensino superior. A partir desse momento, a Educação a Distância vira uma estratégia de expansão universitária. Deve-se assinalar também que a ampliação e a mercantilização da modalidade, em sentido macro, tem forte influência do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC), à semelhança do processo de expansão do ensino superior presencial (SEGENREICH, 2009).

A figura 3, apresentada posteriormente, demonstra o grande fortalecimento da Educação a Distância, dentro do ensino superior, desde o início do ano 2000. Esse fenômeno atinge porcentagens expressivas em 2010, quando o número de matrículas em

EAD alcança cerca de 14,6% de todas as matrículas do ensino superior.

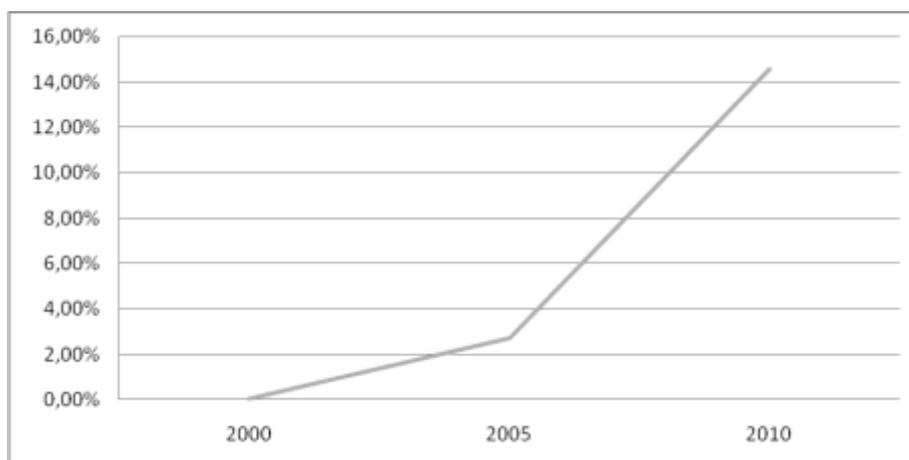


Figura 3: Crescimento da parcela de matrículas em EAD no ensino superior
Fonte: Censo da Educação Superior – MEC/Inep/Seec

O detalhamento das normas de credenciamento, supervisão e avaliação da modalidade de EAD no ensino superior e sua regulamentação geral, só vem com o Decreto nº 5.622, de 19 de agosto de 2005. As normas reguladoras, desde então, procuram tanto coibir o excesso da grande expansão do setor privado, como também garantir uma maior qualidade dessa modalidade de ensino-aprendizagem (SEGENREICH, 2010).

De acordo com a Figura 4, observa-se que desde 2003 a taxa de crescimento do número de cursos em EAD, no ensino superior privado, sempre se manteve acima da taxa do setor público. Mesmo com uma maior regulação do governo federal, a partir do final de 2005, e consequente diminuição da taxa de crescimento em ambos os segmentos, o setor privado continua a demonstrar um crescimento maior.

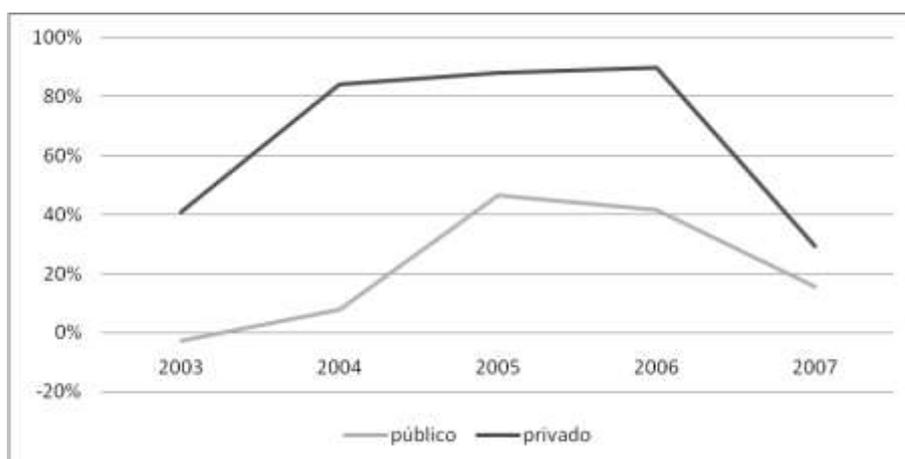


Figura 4: Taxa de crescimento anual dos cursos de graduações em EAD
Fonte: Censo da Educação Superior – MEC/Inep/Seec

É importante lembrar que o PROUNI, mesmo que em menor grau, também tem o intuito de ajudar o ensino superior privado a distanciar, o qual, à semelhança do presencial, se encontrava no começo do governo Lula com um alto número de vagas ociosas

(SEGENREICH, 2010). Além disso, a EAD também possui o seu “REUNI”, se é que assim pode ser chamada a Universidade Aberta do Brasil (UAB) – Decreto, nº 5.800, de 8 de junho de 2006. A UAB faz referência a uma rede nacional experimental de Educação a Distância, ancorada em um conjunto de IES públicas. O objetivo da UAB é desenvolver, por um lado, a pesquisa e, por outro, a inserção na educação superior da população adulta, principalmente no aspecto de formação inicial e continuada.

De maneira crítica, Possoli (2009) aponta a possibilidade de a EAD estar cumprindo o intento neoliberal do Estado mínimo, que se exime da responsabilidade pela educação. Já que o discurso governamental fixa-se sob a proposta da democratização do acesso à educação e da aceleração do processo de formação, deve-se refletir em que nível essa modalidade educacional não está sendo, na realidade, um instrumento neoliberal, minimizando a atuação do Estado e aumentando o raio de atuação da iniciativa privada (POSSOLI, 2009).

A figura 5 demonstra claramente a predominância do segmento privado em relação ao público, no que tange ao número de matrículas em EAD no ensino superior. Nota-se que em cada 5 matrículas do ensino superior na modalidade a distância, 4 são em instituições privadas.

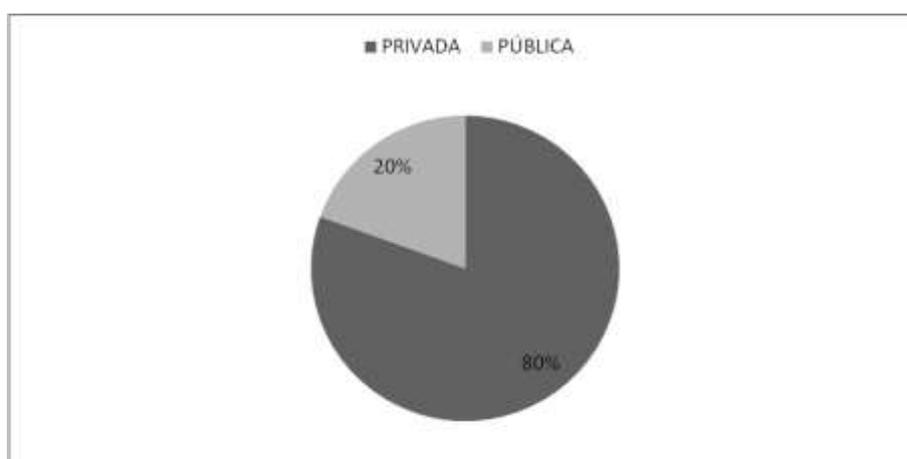


Figura 5: Distribuição do número de matrículas em EAD no ensino superior em 2010
Fonte: Censo da Educação Superior – MEC/Inep/Seec

É de extrema relevância considerar maneiras novas de se ofertar ensino superior num país continental como o Brasil. Cuidar, contudo, para que essa expansão venha acompanhada por um criterioso diagnóstico e localização de demandas é uma etapa inicial para que se possa priorizar o direcionamento de determinadas políticas públicas (ALONSO, 2010).

Deve-se observar ainda que a expansão da educação superior brasileira é movida predominantemente pela oferta. Essa oferta, por sua vez, acirra sobremaneira a concorrência e a busca de formas alternativas de educação com o objetivo de atrair o aluno. É justamente nesse prisma que deve ser retratada a expansão privada da EAD, pois, em essência, essa expansão consiste numa estratégia de conquista de mercado (GIOLO, 2010).

Dentro desse cenário, os interesses privados nunca foram meros expectadores da política educacional a distância, muito menos no período recente. Giolo (2010) aponta que, na verdade, essas instituições encontram-se bem articuladas para defender a máxima

flexibilização e reivindicar para o Estado um papel passivo. O autor defende que a EAD, nos moldes atuais, tem pouco tempo de existência e, conseqüentemente, não possui resultados avaliativos dignos, o que justifica cuidados e receios recentes por parte do poder público.

Conclusão

Chegando ao momento final deste ensaio, a pergunta mais relevante que pode ser feita, a partir da revisão de literatura empreendida e do que propõe o presente artigo, é a seguinte: o que pode ser falado sobre a EAD e o contexto do ensino superior em que a mesma se expande?

É deveras complicado falar sobre esse assunto em um artigo que tem apenas a pretensão de expor, de forma breve, o que a literatura tem trazido sobre a expansão da EAD, o ensino superior e as relações desses dois pilares. Assim sendo, o que pode ser feito nesse sentido é tecer algumas considerações.

Desde a segunda metade da década de 90, a partir do governo de FHC, acontece uma série de reformas que modifica totalmente a dinâmica e a inserção das IES na conjuntura nacional, abrindo o setor para uma mercantilização profunda. Todavia, já no começo da década seguinte, esse modelo encontra o seu limite de crescimento, ao vislumbrar uma série de vagas no segmento privado que não são preenchidas.

É nesse momento então que tem início a expansão da Educação a Distância. Essa modalidade de ensino-aprendizagem começa o seu processo de ampliação já na reta final da expansão do ensino superior presencial privado. Dentro de um mercado altamente competitivo, a EAD passa a ser uma possibilidade a mais para investimentos desse setor. Por coincidência, também nesse momento, pode-se dizer que a EAD torna-se um elemento de importância para o Estado, com o PNE (2001), quando em vista de metas estipuladas, a serem atingidas num curto espaço de tempo, a modalidade vira uma via célere para a expansão do ensino superior público.

É importante destacar que os dois processos de expansão, tanto o presencial, quanto o a distância, são a princípio de responsabilidade do Estado. No entanto, passam, posteriormente, e rapidamente (a presencial num espaço de tempo mais longo), a serem conduzidos pelo segmento privado. No que tange a essa questão da expansão, deve-se sinalizar que nos dois processos de expansão do ensino superior privado há um forte apoio de organismos como a OMC e o Banco Mundial. O ritmo de expansão da EAD no ensino superior privado é freado levemente quando se passa a ter uma maior regulação, realizada pelo Decreto 5.622 (2005) e quando surge a UAB (2006).

É certo dizer que, por seu aspecto inovador, juntamente com as novas TICs, a EAD pode, e muito, contribuir para elevar a qualidade do ensino superior no Brasil. Esta modalidade educacional chega com força e, certamente, nossa sociedade caminha rumo a modelos mistos de ensino. Todavia, nessa caminhada, é necessário cuidado. Principalmente, para que não se deixe a EAD universitária virar uma mera distribuidora de diplomas inserida na lógica da organização social conceituada por Chauí (2003). A Educação a Distância vem para aperfeiçoar o ensino superior e levá-lo aonde o presencial não alcança, e não para coadunar com representações preconceituosas que ainda existem, na qual a EAD é vista como sendo uma modalidade de ensino de baixa qualidade.

Referências

ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 78, p. 117-142, 2002.

BELLONI, M. L. **Educação a Distância**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2009. 115 p.

BERNARDES, J. F.; ABREU, A. F. A contribuição dos sistemas de informação na gestão universitária. In: Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, 4., 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2004.

BRASIL. **Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 13 jan. 2005.

BRASIL. **Decreto no 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

BRASIL. **Decreto no 5.800, de 9 de junho de 2006**. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jun. 2006.

BRASIL. **Decreto no 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

CARVALHO, C. H. A. A política para o ensino superior no Brasil (1995 - 2006): a ruptura e continuidade das relações entre o público e privado. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação: Educação, Cultura e Conhecimento na Contemporaneidade: desafios e compromissos, 29., 2006, Caxambú. **Anais...** Caxambú: ANPED, 2006.

CHARLE, C.; BUONO, L.; GAUBERT, C.; SOULIÉ, C. Ensino Superior: o momento crítico. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 961-975, 2004.

CHAUÍ, M. Sociedade, Universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso

social. In: Seminário Universidade: Por que e como reformar?, 2003, Brasília. **Anais...** Brasília:MEC/SeSu, 2003.

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, 2007.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior, globalização e democratização. Qual universidade? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 164-173, 2005.

GIOLO, J. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, 2010.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da Educação Superior Brasileira. Resumo Técnico, 2010.** Disponível em: <download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2012.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da Educação Superior Brasileira. Resumo Técnico, 2008.** Disponível em: <download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da Educação Superior. Resumo Técnico, 2007.** Disponível em: <download.inep.gov.br/download/superior/censo/2007/Resumo_tecnico_2007.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo da Educação Superior. Evolução da Educação Superior, 1980 – 2008.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17212>. Acesso em: 10 abr. 2012.

MACHADO, M. Educação a distância no ensino superior: impasses e possibilidades. **Revista Científica Intr@ciência**, v. 2, p. 61-71, 2010.

MAIA, M. C.; MEIRELLES, F. S. Educação a Distância e o Ensino Superior no Brasil. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, p. 1-19, 2003.

MILL, D.; LIMA, V. S.; ABREU-E-LIMA, D. M. D.; TANCREDI, R. M. S. P. O desafio de uma interação de qualidade na educação a distância: o tutor e sua importância nesse processo. **Cadernos de Pedagogia**, São Carlos, v. 2, p. 112-127, 2008.

POSSOLI, G. E. Educação a distância nas instituições de educação superior: análise de tendências para a educação superior no Brasil. In: Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, 3., 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC-PR, 2009.

SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino

Superior. **Pró-Posições**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 205-222, 2009.

SEGENREICH, S. C. D. Relação estado e sociedade na oferta e regulação da graduação a distância no Brasil: da periferia ao centro das políticas públicas. In: Congresso Ibero-Brasileiro de Política e Administração da Educação, 1., Elvas/Cárceres, 2010. **Anais...** Elvas/Cárceres: ANPAE, 2010.

SEVERINO, J. A. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 73-89, 2008.

SIQUEIRA, V. L. DE A.; MORAES, R. D. A. Representações em educação online: a perspectiva do aprendiz. **Unimontes Científica**, Montes Claros, v. 5, n. 1, p. 1-12, 2003.

TESTA, M. G.; LUCIANO, E. M.; FREITAS, H. Atributos importantes na gestão de programas de educação a distância através da internet: a visão dos alunos. In: Asamblea Del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, 36., Cidade do México, 2001. **Anais...** Cidade do México:CLADEA, 2001.

TRINDADE, H. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: MOLLIS, M. (Org.). **Las Universidades en America Latina: Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financeiro**. Buenos Aires: CLACSON, 1999. p. 161-180.

Recebido:Novembro-2012

Aprovado:Fevereiro-2013