

O desenvolvimento e o futuro da educação a distância no Brasil

Nara Maria Pimentel

Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Florianópolis, SC - Brasil. Professora da Universidade de Brasília (UnB) - Brasília, DF - Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/0805401717504312>

E-mail: nara.pimentel@unb.br

Submetido em: 09/01/2018. Aprovado em: 31/01/2018. Publicado em: 04/04/2018.

RESUMO

Apresenta-se uma análise acerca do desenvolvimento da educação a distância no Brasil (EaD) a partir dos anos 2000, bem como suas perspectivas futuras. Consideram-se aspectos relacionados ao contexto da EaD no âmbito das políticas públicas sociais e as tecnologias de informação e comunicação (TICs) na educação superior. São feitas referências teóricas contextualizadas nesse período. A hipótese que fundamenta essa contribuição é que a aposta nas TICs, ao mesmo tempo em que agrega modernidade, também torna nebulosa a diferença entre as possibilidades da EaD no ensino superior e as formas como é desenvolvida. Todo esse contexto predispõe a uma mudança de paradigma capaz de dar novo impulso à modalidade a distância, que se encontra nos modelos e experiências-padrões. Conclui-se que as políticas educacionais criadas para o desenvolvimento da educação a distância até o momento não trouxeram mudanças significativas para o processo de ensino-aprendizagem, a fim de melhorar a qualidade do ensino superior no Brasil. Entretanto, alguns pressupostos podem ampliar e melhorar o uso pedagógico das TICs na educação, a saber: a) a EaD como parte das políticas educacionais de corte social; b) a necessidade de arranjos pedagógicos diferenciados para a integração das TICs no ensino; c) as limitações da modalidade a distância tendo em vista as exigências de formação de certas áreas do conhecimento, cursos e carreira; d) o pleno acesso às TICs por toda a sociedade favorecendo a melhoria da qualidade de vida de todos.

Palavras-chaves: Educação a distância. Políticas públicas de educação. Ensino superior. Tecnologias de informação e comunicação.

Development and the future of distance education in Brazil

ABSTRACT

The intention is to present an analysis about the development of Distance Education (DE) in Brasil starting from the 2000's as well as it's future perspectives. In the analysis aspects related to the context of EL in the social public policies' ambit and the Information and Communication Technologies (ICT) in higher education are considered. It makes contextualized historical references during this timespan. The hypothesis that founds this contribution is that the relial in the ICT, besides bringing technological innovation, it also makes nebulous the difference between the possibilities of DE in higher education and the ways it is developed. All of this context is predisposed to a paradigm change capable of give a new impulse to the distance modality that is stagnated on the models and default-experiences. It's concluded that the education policies created to distance education to the moment, haven't brought significant changes to the teaching-learning process, in a way to improve the quality of higher education in Brasil. However, some pressupositions can enlarge and improve the pedagogic use of ICT in education, like: a) DE as part of educational policies of social character; b) the necessity of diferenced pedagogic arranges for the integration of ICT in teaching; c) the limitations of the distance modality having the demands for formation in certain knowledge fields, courses and careers in sight; d) the full access to ICT by all society, improving quality of life for all.

Keywords: *Distance education. Public policies of education. Higher education. Information and communication technologies.*

El desarrollo y el futuro de la educación a distancia en Brasil

RESUMEN

Se pretende presentar un análisis acerca del desarrollo de la educación a distancia en el Brasil (EaD) a partir de los años 2000, así como sus perspectivas futuras. En el análisis son considerados aspectos relacionados al contexto de la EaD en el ámbito de las políticas públicas sociales y las tecnologías de información y de comunicación (TIC) en la educación superior. Son hechas referencias teóricas contextualizadas en ese periodo. La hipótesis que fundamenta esa contribución es que la apuesta en las tecnologías de información y comunicación (TIC); al mismo tiempo que añade modernidad tambien deja difícil establecer la diferencia entre las posibilidades de la EaD en la enseñanza superior y las formas como ella es desarrollada. Todo ese contexto predispone a un cambio de paradigma capaz de dar un nuevo impulso a la modalidad a distancia que está estacionada sobre los modelos y las experiencias estándar. Se concluye que las políticas educativas implantadas para el desarrollo de la educación a distancia hasta el momento no trajeron cambios significativos para el proceso de enseñanza y aprendizaje, capaces de mejorar la calidad de la enseñanza universitaria en el Brasil. Sin embargo, algunos presupuestos pueden ampliar y mejorar la utilización pedagógica de las TIC en la educación, como veremos: a) la EaD como parte de las políticas educativas de corte social; b) la necesidad de arreglos pedagógicos diferenciados para la integración de las TIC en la enseñanza; c) las limitaciones de la modalidad a distancia llevando en consideración las exigencias de formación de ciertas áreas de conocimiento, cursos y carrera; d) el total acceso a las TIC por parte de toda la sociedad, de modo a permitir la mejoría de la calidad de vida de todos.

Palabras clave: *Educación a distancia. Políticas públicas de educación. Enseñanza superior. Tecnología de información y comunicación.*

INTRODUÇÃO

O presente texto pretende demonstrar que o desenvolvimento da educação a distância no Brasil depende de políticas oficiais de longo prazo que priorizem o planejamento pedagógico, a execução e a avaliação dos cursos. Por se tratar de uma modalidade educacional, não pode ser elaborada a partir de uma concepção abstrata de educação sem o devido suporte pedagógico, financeiro e tecnológico que garanta a todos a educação.

O desenvolvimento da EaD no Brasil a partir dos anos 2000 é marcado pelas alterações nos marcos regulatórios, pelo surgimento do Programa Universidade Aberta do Brasil¹ (UAB) e pelo crescimento exponencial dessa modalidade principalmente nas instituições privadas. Nesse contexto, o tema da educação a distância surge como um fenômeno de expansão do acesso ao ensino superior público e privado incentivado pelas políticas sociais. Em geral, no Brasil, a EaD com o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação (TICs) está inscrita em estratégias para a ampliação do número de ofertas de cursos voltados para a formação inicial e continuada de professores, incentivados pelas políticas educacionais.

Destaca-se que o contexto mundial nas formulações das políticas públicas de educação tem caracterizações articuladas ao discurso

da modernidade, da globalização, do acesso à sociedade da informação, ao qual acrescentamos que a EaD, nesse discurso, acarreta implicações profundas, relacionadas ao uso das TICs. No âmbito das políticas oficiais de educação e do ensino superior em particular, a EaD está interferindo cada vez mais na estruturação da educação presencial, nos níveis de graduação e pós-graduação, nas esferas pública e privada.

Ao resgatar o contexto do desenvolvimento das políticas públicas para a EaD, pretende-se favorecer a análise sob o ponto de vista das políticas públicas sociais. As correntes teóricas que explicam a emergência, o desenvolvimento e as mudanças da política pública de corte social são sumarizadas por Skocpol (1984) e Arretche (1997), que organizaram quatro matrizes teóricas e suas respectivas vertentes. A captação dessas correntes é o ponto de partida para o estabelecimento da relação das políticas públicas sociais e a EaD.

Essas e outras questões serão abordadas no decorrer deste texto, que adota a premissa máxima de que o futuro da EaD no Brasil não acontecerá mais sob os parâmetros atuais, mas, sim, a partir do uso pedagógico das TICs na educação, compondo um sistema híbrido que integre, de modo flexível, o ensino presencial com o suporte das tecnologias digitais.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

De forma geral, as políticas públicas de educação referem-se ao conjunto de medidas adotadas pelo poder público em relação à estrutura ideológica e econômica que permite a operacionalização do sistema educacional de um país. São elas que conduzem o desenvolvimento educacional amplo nas diversas esferas sociais.

Ao contextualizar as políticas oficiais de expansão da EaD como a integração das TICs assim como na educação espera-se agregar mais valor e sentido à formação em nível superior e, em especial, à

¹ A Universidade Aberta do Brasil é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, municípios e do Distrito Federal. O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, para “o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”. Fomenta a modalidade de educação a distância nas instituições públicas de ensino superior, bem como apoia pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em tecnologias de informação e comunicação. Além disso, incentiva a colaboração entre a União e os entes federativos e estimula a criação de centros de formação permanentes por meio dos polos de apoio presencial em localidades estratégicas. (Fonte: <http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/educacao-a-distancia-uab/4144-o-que-e> em 16 de janeiro de 2018.)

formação docente, já que a modalidade a distância está contemplada nos processos de regulação e avaliação do Ministério da Educação.

A abordagem que as políticas públicas fazem na educação a distância é compreendida neste texto como de corte social, uma vez que a EaD é adotada pelos governos como padrão de intervenção do Estado nas políticas de inclusão social.

Nessa perspectiva, considera-se que a EaD inserida nas políticas públicas de corte social serviu para ampliar o acesso ao ensino superior no Brasil na tentativa de atendimento ao direito à educação e às metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que buscam suprir o déficit de professores na formação inicial e continuada. Esse processo pode ser observado de diversos modos por meio dos programas planejados pelo governo no sentido de induzir ao uso da modalidade a distância para minimizar problemas sociais de acesso ao ensino superior demandados pela sociedade.

No âmbito da EaD, o momento da intervenção estatal se evidencia na proposição de normativos para a área e também diante da disponibilidade cada vez maior das TICs em diferentes setores da sociedade e na educação. Nesse sentido, as propostas de oferta pela EaD se expandem no Brasil desde o início dos anos 2000 sob feitiço de cursos superiores de formação inicial e continuada. Entretanto, a análise das últimas décadas demonstra que essa expansão é acompanhada da falta de controle da qualidade das ações pelos órgãos oficiais de ensino em descompasso com a velocidade da expansão, possibilitando o crescimento das ofertas sem controle, que por sua vez favorece o “negócio da educação” pela EaD.

A partir dos anos 2000, um conjunto de ações para a concretização do projeto educacional traçado pelos organismos internacionais relacionados à sociedade do conhecimento ou informação já incluía a EaD. No Brasil, o foco dessas ações tem como objetivo propiciar respostas às demandas por formação profissional, principalmente de formação docente, visando à elevação dos índices

educacionais, em atendimento às orientações desses organismos visando à elevação dos índices educacionais. Portanto, o desenvolvimento da EaD necessita ser compreendido como resultado de ações promovidas no âmbito de Estado, o que é visto como de interesse público, mas, de fato, representa na maioria das vezes os interesses privados.

Verificando o contexto da EaD sob a ótica das políticas sociais, o reconhecimento da emergência e do desenvolvimento das mudanças da política de corte social podem contribuir na análise. Esses aspectos foram sumarizados por Skocpol e Amenta (1984a) e Arretche (1997). A seguir, sintetizamos, conforme Kauchakje e Pessali (2014, pp.57-59), as quatro matrizes teóricas sobre as quais buscamos estabelecer relações para a análise da EaD como parte das políticas públicas sociais. Essas correntes, se atreladas ao fenômeno da EaD nos últimos anos no Brasil, explicam as decisões políticas adotadas pelos últimos governos, que culminaram com o desenvolvimento do marco legal atual para essa modalidade de ensino no país.

A primeira corrente enfatiza o **caráter econômico**, que enfatiza o processo de industrialização ou explica o advento de um sistema de política social como dependente do desenvolvimento do capitalismo. Segundo Sguissardi (2015), os processos sociais mais abrangentes de reprodução do capital, isto é, do contexto econômico-político da expansão do ensino superior no Brasil, envolvem os ajustes e mudanças na economia, a mundialização do capital, a predominância financeira, a ciência e a educação como forças produtivas. Nosso entendimento é que a modalidade a distância se insere nesse contexto, pois o incentivo oficial para o uso da EaD envolve a ampliação do acesso ao ensino superior como possibilidade de crescimento e inserção ao mercado de trabalho.

A segunda corrente explicativa destaca o **caráter político-institucional** e focaliza as instituições democráticas ou a ampliação de direitos. O foco nos direitos aborda os efeitos do acréscimo do componente social da cidadania às dimensões civil e política sobre os padrões de desigualdade

econômica. Nesse sentido, o discurso de que a EaD como modalidade educativa pode contribuir com as políticas inclusivas na busca de garantia do direito à educação em geral é constantemente apregoado pelos órgãos oficiais de ensino.

A terceira abordagem realça o caráter **institucional e histórico centrado no Estado**. A política pública social é moldada pela estrutura organizacional e capacidade dos Estados, pelos efeitos políticos já estabelecidos. Segundo Sguissardi (2015), sobre o papel do Estado em relação às políticas sociais, trata-se de entender a esfera governamental diante dos processos sociais mais abrangentes de reprodução. Nesse sentido, o papel centralizador do Estado na condução das políticas educacionais para a educação a distância tem sido estruturante dos modelos pedagógicos atuais, que prevalecem nas ofertas dos cursos e programas. Esses modelos reproduzem a estrutura organizacional do Estado e, portanto, são, no nosso entendimento, limitados.

A última corrente frisa o **contexto transnacional**. O modo como a economia, o contexto geopolítico e a cultura internacional se desenvolveram contribuiu para moldar políticas sociais nacionais antes, durante e depois do século XX. Não se pode ver a questão da EaD e das TICs independentes das políticas internacionais. As políticas públicas globais definem os papéis das políticas setoriais e específicas, portanto, a EaD e as TICs inserem-se no contexto cultural transnacional.

Diante dessas abordagens pode-se compreender e contextualizar a EaD e as TICs inseridas nacional e internacionalmente como parte das políticas sociais. Por meio dos estudos dessas correntes pode-se perceber por que as ações dos governos em direção ao fomento da EaD servem como alternativa para superar a distância geográfica e a escassez de professores em torno de “melhor a distância que nada”, ou “pela EaD podemos atingir mais pessoas com menos gastos”. Assim, as questões de fundo são deslocadas, despolitizando-as por meio de medidas operacionais, como se o privilégio da dimensão técnica não fosse investido do sentido político. Tomando essa reflexão como referência,

também se identifica o constante adiamento da complementação das normatizações da EaD, que gera interpretações restritivas e deixa lacunas para sua plena implementação.

Em geral, as normas, quando implementadas, reforçam o tratamento da EaD como uma modalidade “à parte” do sistema educativo, vinculada a ações emergenciais e a programas de governo e, portanto, sem apoio financeiro que permite a sustentação de um projeto pedagógico robusto de longo prazo estruturado em sintonia com os interesses institucionais das universidades e dos demais órgãos governamentais. A ruptura no tipo de tratamento sistêmico da EaD restringe igualmente as possibilidades de acesso, mobilidade e integração de estudantes e docentes apoiados pelas TICs.

Todo esse contexto de normatizações adiadas contribui para reforçar os preconceitos acerca da EaD. Exemplo disso é a conceituação de ‘educação a distância’, pois a literatura da área da educação recorre a expressões diversificadas para definir a educação a distância. As definições comportam ora educação a distância como modalidade, ora como estratégia metodológica, ambas com conotações de que se trata de outra forma de educação. Têm-se abordagens da EaD como sinônimo de educação on-line, educação em rede, tele-educação e educação híbrida, entre outros. Diante das contradições, o posicionamento que defendemos é de que é ‘educação’, fruto do debate democrático em todas as instâncias da sociedade e um desafio a ser superado.

Para compreendermos a representação do conceito da EaD, é necessário o entendimento de que as definições contemplam os tempos históricos e revelam diferentes concepções teóricas de educação permeadas, neste caso, pela evolução das TICs. Os desdobramentos das diversas concepções sobre EaD estão traduzidos na diversidade de propostas pedagógicas. Algumas não conseguem ultrapassar a barreira do conservadorismo didático, embora tenham como bandeira a inovação pedagógica.

Quanto aos modelos pedagógicos, Pimentel (2016) assinala que principalmente as normativas dos anos 2004, 2005 e 2006² foram inevitáveis na indução do atual modelo pedagógico adotado pela maioria das instituições para a oferta da EaD. Esse modelo, no caso das universidades públicas, prejudica a execução do projeto pedagógico dos cursos elaborados pelas instituições, pois está condicionado ao tipo de financiamento dessa modalidade de ensino pelos diferentes programas de governo.

É necessário ressaltar que o sistema de financiamento da EaD nas universidades públicas do Brasil está atrelado às políticas de governo e não de Estado e, portanto, não estão integradas às demais variedades de financiamento da educação. O que ocorre é que a EaD fica à margem da matriz orçamentária das universidades públicas, e em decorrência disso também contribui para sua exclusão do sistema educativo superior. Atualmente, das 63 instituições públicas de ensino superior no Brasil, 48 delas ofertam EaD pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em geral, nesses casos, são disciplinas ou cursos de curta duração, cujo arranjo educacional sobrecarrega docentes e gestores por falta de financiamento adequado às especificidades da EaD. Atualmente, muitas instituições públicas cobram por esse tipo de oferta.

Em função do sistema de financiamento, várias ofertas a distância nas universidades públicas acabam por produzir consequências pedagógicas sérias e comprometedoras da qualidade da educação nessa modalidade. Um exemplo que pode ser citado é o esforço docente na educação a distância que atualmente está atrelado ao financiamento de bolsas, apoiado num modelo de tutoria, igualmente por bolsas. Esse modelo, baseado no número de bolsas disponíveis e com valor muito aquém das responsabilidades acadêmicas que envolvem a docência, gera precarização do trabalho docente e cria um sistema pedagógico “por fora” do contexto universitário. Isso sem contar que o sistema de financiamento, nesse modelo, restringe o número de encontros

presenciais, a produção do material didático e o suporte tecnológico, prejudicando inclusive a formação de quadros qualificados para o uso da tecnologia como suporte pedagógico. Em paralelo, percebe-se cada vez mais a indução de modelos de financiamento restritivos e baseados no “potencial” da tecnologia em detrimento do planejamento didático.

A análise do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e da Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, identifica que esses foram os modelos indutores do desenvolvimento da EaD, cristalizando o *modus operandi* das ofertas a distância no ensino público brasileiro. Em sua maioria são ofertas “fora” do sistema regular, apesar de certificadas pela mesma instituição. Embora a instituição, no âmbito da autonomia acadêmica, possa planejar o projeto pedagógico, a implementação dele esbarra em entraves operacionais decorrentes da falta de financiamento para o desenvolvimento pleno dessa modalidade educativa. Ressalta-se que tais normativas foram substituídas a partir de 2017.

Em que pese a abertura alegada na legislação atual para a EaD, que não foi ainda devidamente regulamentada, permanecemos no mesmo impasse, à mercê das decisões políticas. Um dos exemplos é o dos cursos *stricto sensu*, que, embora previstos na forma da lei, não estão regulamentados no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes), ficando à mercê das análises parametrizadas pelo modelo presencial, descartando o potencial da tecnologia para o processo de ensino e aprendizagem.

A nova legislação³ não acrescenta mudanças significativas ao desenvolvimento da EaD; pelo contrário, repete os mesmos erros das normativas anteriores. Além disso, ainda não avançamos na revisão dos parâmetros de qualidade para a EaD, que não são atualizados desde 2004.

² Decreto nº 5.800, de 2006, que cria a Universidade Aberta do Brasil.

³ Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017.

Tais aspectos impactam a qualidade das ofertas e certamente serão objeto de novas análises pelos especialistas nas situações práticas da EaD⁴

De modo geral, as abordagens em relação à EaD não ultrapassam a visão conservadora e limitante de que se revestem as definições legais que geralmente atribuem à EaD uma espécie de complementação do ensino de que se pode lançar mão em situações emergenciais. Além disso, fortalecem as iniciativas privadas em detrimento das públicas. Não há diretrizes quanto às maneiras de prover a sustentabilidade financeira dos projetos pedagógicos baseados nas TICs que poderiam beneficiar tanto o ensino presencial quanto a distância.

Portanto, apesar dos avanços registrados em decorrência do reconhecimento da EaD nas legislações, ainda há muito o que conquistar na proposição de políticas públicas sociais incluindo a EaD e as TICs como possibilidades concretas de expansão do ensino superior no Brasil. É imperativo, destarte, estabelecer um conjunto de propostas direcionadas a um fim baseado na sustentabilidade dos projetos pedagógicos, principalmente das instituições públicas, promovendo o desenvolvimento da educação de qualidade. Ao mesmo tempo, cabe a todos os envolvidos buscar aprofundar a compreensão das TICs na educação, visando à sua prática condizente com as reais necessidades do país.

⁴ Pimentel (2016) ressalta que as primeiras normas de afirmação da educação a distância no Brasil surgiram na década de 1960. Em 1971, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/71, a EaD aparece estabelecida como alternativa no ensino supletivo mediante a utilização de rádio, televisão, correspondência e outros meios de comunicação. Após as primeiras normas, vários outros atos legislativos foram editados pelo governo federal e pelos estados. Nessa época, houve várias tentativas de criação de universidades abertas que não obtiveram êxito e cujos projetos foram arquivados. De fato, foi na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96), que a educação a distância passou a ser tratada com vistas à sua normatização e regulação. Os artigos 32, 47 e 80 são os que tratam da EaD. A partir dessas normatizações foram obtidos avanços na construção do marco epistemológico da EaD no Brasil, porém não devidamente acompanhados pelas políticas educacionais.

O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Nesta seção tratamos do desenvolvimento da EaD sob o ponto de vista do crescimento quantitativo e sua relação com as políticas de expansão no Brasil. Além disso, abordam-se os sistemas de aprendizagem com as TICs no ensino superior.

No Brasil, a EaD no ensino superior teve início, majoritariamente, nas IES públicas já no começo dos anos 2000. Conforme dados do Censo do Ensino Superior, em 2002 as IES públicas são responsáveis por 84,3% das cerca de 40 mil matrículas dessa modalidade. As instituições privadas, por sua vez, absorvem 15,7%. Nos anos de 2004 e 2005, percebe-se que o predomínio das IES particulares acentua-se ano após ano. A taxa de evolução para as matrículas de EaD na esfera privada foi de 2.946% no período de 2004 a 2005, ante 404,6% para as públicas.

Convém destacar que a expansão da EaD no setor público a partir de 2006 teve o incremento oficial da Universidade Aberta do Brasil (UAB) pelo Decreto nº 5.800/2006, que visava a expandir e interiorizar essa modalidade no Brasil, conforme já identificamos neste artigo.

Os dados apresentados a seguir mostram a importância que a EaD vem adquirindo no processo de expansão do ensino superior no Brasil. Esse movimento tem, por um lado, a indução pelas medidas oficiais, seja através da UAB ou com apoio financeiro e jurídico às universidades particulares; por outro lado, o impacto na gestão pedagógica do ensino superior com a evolução das TICs.

Segundo dados do Censo da Educação Superior referentes a 2016, 87,7% das instituições de educação superior no Brasil são privadas, correspondendo a 2.111 de 2.407 IES. Dessas, 296 são públicas. Quanto às IES públicas, 41,6% são estaduais (123 IES), 36,1% são federais (107) e 22,3% são municipais (66). A maioria das IES é pública (54,8%). Entre as IES privadas, predominam as faculdades (88,4%). Quase 3/5 das IES federais são universidades e 37,4% são IFs e Cefets.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2016 ainda revelam que o típico aluno de graduação a distância cursa o grau acadêmico de licenciatura. Na modalidade presencial, esse estudante cursa bacharelado. A idade mais frequente dos estudantes matriculados é de 21 anos nos cursos de graduação presencial e de 28 nos cursos a distância.

Quadro 1 – O típico aluno de cursos de graduação a distância cursa o grau acadêmico de licenciatura. Na modalidade presencial, esse estudante cursa bacharelado.

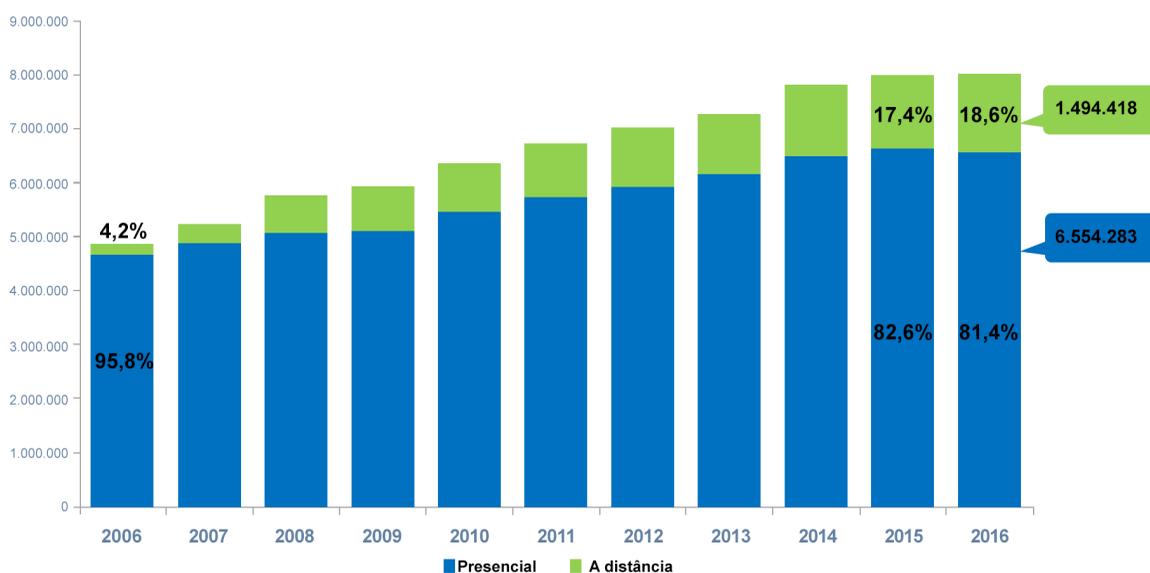
Atributos do Vínculo Discente de Graduação	Modalidade de Ensino	
	Presencial	A Distância
Sexo	Feminino	Feminino
Categoria administrativa	Privada	Privada
Grau acadêmico	Bacharelado	Licenciatura
Turno	Noturno	Não se aplica
Idade (matrícula)	21	28
Idade (ingresso)	18	27
Idade (concluente)	23	34

Fonte: Censo da Educação Superior INEP/2016. Notas estatísticas.

Os dados do Censo 2016 também demonstram que o número de matrículas na modalidade a distância continua crescendo, atingindo quase 1,5 milhão em 2016, o que já representa participação de 18,6% do total de matrículas no ensino superior. O número de matrículas em cursos de graduação presencial diminuiu 1,2% entre 2015 e 2016. Na modalidade a distância, o aumento foi de 7,2%. A participação da educação a distância em 2006 era de 4,2% do total de matrículas em cursos de graduação, e aumentou sua participação em 2016 para 18,6%.

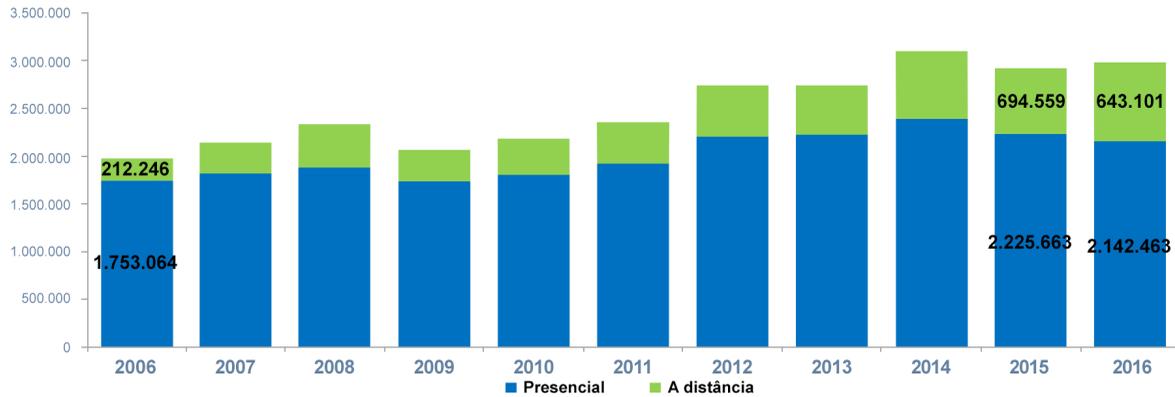
Quando se comparam os anos de 2006 e 2016, observa-se aumento no número de matrículas de 66,8% na rede privada e de 59,0% na rede pública. O volume de ingressos aumentou em 2016 na modalidade a distância, sendo que na modalidade presencial houve registros de queda.

Gráfico 1 – Número de matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil – 2006-2016.



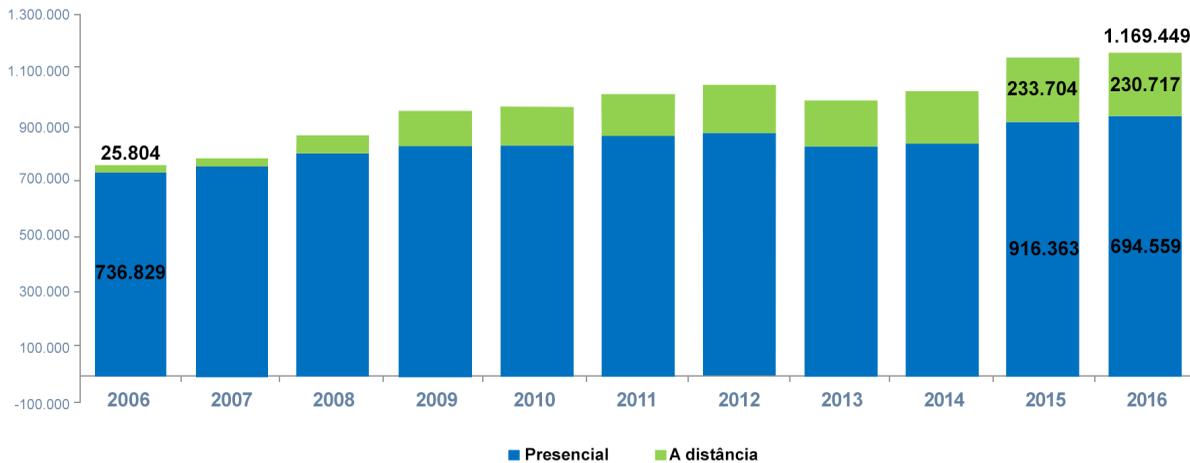
Fonte: Censo da Educação Superior INEP/2016. Notas estatísticas.

Gráfico 2 – Número de ingressos em cursos de graduação, por modalidade de ensino – Brasil – 2016.



Fonte: Censo da Educação Superior INEP/2016. Notas estatísticas.

Gráfico 3 – Número de concluintes em cursos de graduação, por modalidade de ensino. 2006-2016.



Segundo o INEP (2016), após queda observada em 2015, o número de ingressos gerais teve crescimento de 2,2% em 2016. Isso ocorreu porque a modalidade a distância aumentou mais de 20% entre os dois anos, enquanto nos cursos presenciais houve decréscimo no número de ingressantes (3,7%).

Entre 2006 e 2016, o número de ingressos variou positivamente 22,2% nos cursos de graduação presencial, e quase quatro vezes (297,3%) nos cursos a distância. Enquanto a participação percentual dos ingressantes em cursos de graduação em 2006 era de 10,8%, a participação em 2016 era de 28,2%.

Em 2016, o número de concluintes em cursos de graduação presencial teve aumento de 2,4% em relação a 2015. A modalidade a distância diminuiu -1,3% no mesmo período.

Após um período de crescimento, o número de concluintes da modalidade a distância teve pequena queda em 2016, diminuindo a sua participação de 20,3% em 2015 para 19,7% em 2016. Na modalidade presencial, a participação era de 80,3%.

Convém ressaltar que os dados de conclusão dos cursos não refletem a qualidade do processo educativo, e embora na EaD os números tenham tido ligeira queda quando analisados por área isso é significativo, já que a maioria das ofertas nas

instituições públicas é na formação de professores. Isso impacta negativamente a implementação do Plano Nacional de Educação, que contempla a educação brasileira em todos os níveis e modalidades.

Os dados quantitativos da evolução da EaD no ensino superior brasileiro devem ser relacionados à atual política de expansão da educação superior que, no nosso entendimento, contribui para a mercantilização da educação no Brasil.

Sobre os aspectos dessa política, para Sguissardi (2014), não se constituíram de repente, a partir da última década. Suas raízes, no Brasil, fortaleceram-se especialmente no fim dos anos de 1980, com a Constituição Federal de 1988, e durante os anos 1990, com as determinações legais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96) e seus decretos regulamentadores. Esse aparato jurídico alicerçava-se com solidez em contexto demarcado da economia mundial e nacional em substituição ao Estado de bem-estar social pelo neoliberalismo. Esse processo teve adesão ideológica e política de dirigentes e empresários de nosso país.

Ainda segundo Sguissardi (2015 pp. 95-96), as teses e recomendações ultraliberalizantes que contestavam certa proeminência das ações do Estado em favor das camadas sociais de menor renda defendiam de todas as maneiras o seguinte:

- a. equilíbrio orçamentário com redução dos gastos públicos no setor de direitos ou serviços sociais como saúde e educação, por exemplo;
- b. a reforma gerencial do aparelho do Estado com adoção de conceitos como atividades não exclusivas do Estado e competitivas, como a educação superior, que se pretendia transformar nas instituições federais, administradas por fundações públicas de direito privado mediante contratos de gestão e fim da gratuidade;
- c. substituição do modelo universitário vigente em termos legais por uma diversidade institucional como universidades, centros universitários, faculdades, federações de faculdades em que se constituísse certo número de “centros de

excelência” e uma maioria de universidades de ensino como faculdades e instituições isoladas;

- d. no caso das instituições federais, a implementação de um conceito de autonomia que libera o Estado do dever constitucional de manutenção integral das IFES e as responsabiliza pela busca permanente dos recursos para a própria manutenção.

Não cabe aqui, classificar, as políticas de expansão da EaD de modo preciso como apontam algumas correntes teóricas já abordadas neste texto. Cabe, no entanto, atribuir à EaD políticas restritivas e excludentes principalmente em relação às universidades federais que não desfrutam de nenhuma padronização de monitoramento ou acompanhamento por parte dos órgãos oficiais, cujo papel fica praticamente restrito a autorizar o funcionamento e credenciar as instituições para a oferta, desprezando a importância da avaliação para o desenvolvimento e a melhoria da educação no país.

Como consequência, a mercantilização da educação superior na EaD é evidente, e os dados do processo de expansão tanto qualitativos quanto quantitativos demonstram isso. Na esfera pública, o estancamento e a diminuição dos recursos públicos para a educação refletiram-se na abertura da legislação para o crescimento das ofertas na esfera privada, e isso ocorre no momento em que se deveria fazer o contrário, ou seja, fortalecer financeiramente as instituições públicas visando ao desenvolvimento sustentável da EaD.

Convém destacar que o autor e consultor Valdemar Sguissardi, que serve de referência para esta análise, no livro eletrônico *Democratização ou massificação? Política de expansão no Brasil 2002-2012*, de 2015, examina profundamente a política de expansão do ensino superior, incluindo a educação a distância. O autor acrescenta uma série de fundamentações que explicam a atual política de mercantilização do ensino pela educação a distância, principalmente a partir do programa UAB.

Vale lembrar que os fundos de investimento envolvendo essa modalidade são um mercado em franco desenvolvimento. Ao mesmo tempo, é um campo complexo e instável. Esse aspecto começa a ameaçar as empresas com problemas envolvendo os docentes, os alunos, as carreiras, e o número de ações trabalhistas contra as empresas tem crescido muito nos últimos anos. Especialistas apontam a possibilidade de uma crise do mercado principalmente se levarmos em conta a situação econômica atual que o Brasil atravessa.

Em que pesem as situações apresentadas, é inegável que a modalidade a distância tem provocado mudanças nas formas de aprender e ensinar dos sistemas de ensino e pode contribuir para a democratização da educação. A chegada e a expansão das TICs chamam a atenção de especialistas, gestores e educadores em relação à portabilidade dessas novas tecnologias digitais e suas possibilidades educacionais. Desde a década de 1960, já havia EaD no Brasil, entretanto, sempre pairaram dúvidas entre ser uma modalidade de ensino ou uma metodologia de ensino. Isso se refletiu na legislação, até que na LDB da Educação nacional de 1996, assumiu-se que se trata de uma modalidade de ensino. Do mesmo modo, as instituições de ensino, tanto privadas quanto públicas, veem nessa modalidade a oportunidade de expandir suas áreas de atuação, ampliar o número de matrículas e expandir os *campus* universitários.

No entanto, o maior desafio de professores, gestores e especialistas não está relacionado somente à quantidade de informação ou às questões do aprendizado e até mesmo ao potencial das tecnologias digitais para a educação, mas sim em identificar **como utilizá-las nos processos de ensino e aprendizagem.**

Mudanças na cultura e na estrutura das instituições de ensino, bem como na organização curricular, são imprescindíveis para o uso qualificado das TICs nos processos de ensinar e aprender. Entretanto, mudar nem sempre é fácil e agrega tanto dificuldades quanto facilidades. As dificuldades estão relacionadas à formação de quem vai usá-las e em que situações

pedagógicas, assim como também aos altos custos da implantação e manutenção tecnológica que, embora cada vez menores, representam investimento nem sempre disponível aos sistemas educacionais. A escolha adequada dos conteúdos e, principalmente das metodologias apropriadas para favorecer os processos de aprendizagem que reflitam a melhoria dos índices educacionais, também faz parte do rol de dificuldades e facilidades. Hoje, aspectos relacionados às metodologias de ensino e aprendizagem com as tecnologias estão relacionados a novos formatos de ensino, o que na maioria das vezes ainda está distante da formação inicial dos professores.

No ensino superior, essa questão é significativa, pois um número expressivo de docentes se tornam professores qualificados já no exercício da profissão e geralmente não possuem formação pedagógica que possibilite programar conceitos teóricos e práticos acerca dos diferentes tipos de aprendizagem.

O aprendizado com as TICs inclui métodos de assimilação de conhecimentos que levam em conta os potenciais tecnológicos no apoio ao ensino. A cooperação entre estudantes e docentes assume papel importante, embora não se lance mão do aprendizado individual. Trabalhar com equipes interdisciplinares é igualmente desafiante para o trabalho docente, geralmente acostumado a ser único na relação com os estudantes em sala de aula. O conteúdo curricular amplia-se com as novas tecnologias, e dominar seu potencial torna-se relevante para, individualmente ou em grupo, melhorar o aprendizado.

Atualmente, há inúmeras experiências exitosas de aprendizado com tecnologias em diferentes áreas do conhecimento relatadas e comprovadas na literatura acadêmica. Entretanto, tais experiências ainda são pouco disseminadas no Brasil e sofrem, por razões culturais e históricas, de preconceitos tanto por parte de professores quanto de estudantes e formuladores de políticas públicas. Acrescenta-se ainda ao preconceito com o aprendizado com tecnologias, as descontinuidades das políticas oficiais no campo educacional no Brasil e em especial em relação à EaD.

Nesse sentido, uma mudança de paradigma educacional apresenta dificuldades para a aceitação dos benefícios das TICs na educação e em especial para o trabalho docente. Desconstruir a visão positivista e tecnocrata atrelada à EaD prejudica as iniciativas com TICs no ensino superior.

Em virtude de as características pedagógicas das TICs serem tão importantes para que os estudantes usufruam de todos os benefícios pedagógicos de cada uma delas, precisamos conhecer o suficiente a respeito para que se possa formular um planejamento didático apropriado. Nesse sentido, questões acerca das características das diferentes tecnologias e como podem ser usadas no ensino, bem como quais são as melhores em relação ao conteúdo a ser ensinado aos estudantes e/ou grupos de estudantes e como podem ser combinadas para obter o melhor resultado do seu uso devem ser respondidas. Hoje, analisar e selecionar as mídias impressas, em áudio e vídeo gravados, áudio e vídeo interativo e as tecnologias da internet é elementar para um bom planejamento acadêmico.

Infelizmente, assim como no caso presencial, na EaD tampouco não há como garantir melhor aprendizado, pois este depende de vários fatores internos e externos ao ambiente de ensino e aprendizagem, mas, com certeza, a combinação de mídias pode otimizar o trabalho dos professores, além de despertar nos estudantes o prazer de estudar.

Na análise final, mesmo com a ampliação do acesso às TICs, os índices educacionais não refletem seu uso efetivo na educação. Julgamos ter chegado o momento em que é preciso avançar nos estudos sobre o uso pedagógico das TICs para a melhoria da qualidade da educação em geral.

CONCLUINDO: E O FUTURO DA EAD NO BRASIL?

Para analisar o futuro da EaD no Brasil, buscou-se compreender o processo histórico que derivou no desenvolvimento atual dessa modalidade nas últimas décadas e contextualizá-lo como parte das políticas públicas educacionais com foco na

expansão do ensino superior. Conforme apresentado por Sguissardi (2015), a modalidade de EaD surgiu como esperança de ampliação acelerada da expansão do ensino superior.

Para responder ao essencial das questões expostas neste texto, e vislumbrando algumas perspectivas para a EaD e as TICs no sistema educacional, cabe destacar alguns aspectos como complementação, tendo em vista um possível apontamento para o futuro da EaD no contexto educacional brasileiro.

O **primeiro** deles diz respeito à integração da EaD como parte das políticas educacionais de corte social. Um dos apelos que pesam sobre a EaD é o seu caráter social e inclusivo como meio de acesso ao sistema educacional público, além da possibilidade de, por meio das TICs na educação, atingir mais pessoas com educação superior de qualidade. O argumento do papel da universidade pública e gratuita no processo de universalização do ensino é igualmente relevante. Assim, a EaD pode ser planejada para cumprir o papel fundamental nos processos de ensino e aprendizagem apoiada pelas TICs, elevando o direito à educação básica ao patamar de direito fundamental a ser perseguido.

A educação superior massificada, no Brasil, ainda se apresenta desvinculada das principais políticas educacionais e vinculada aos interesses públicos e privado-mercantis no âmbito do Estado. Prevalece a dualidade entre educação superior estatal/pública e educação superior privada, sendo que, conforme Sguissardi (2014), antes livre, confessional, comunitária, filantrópica, sem fins formais de lucro, passa, progressivamente, para o domínio particular e privado-mercantil, como “serviço comercial” lucrativo, sem nenhum limite senão uma regulação oficial precária que não impede o predomínio numérico tanto de instituições como de matrículas.

Cabe destacar igualmente a importância dos órgãos que respondem pelas funções constitucionais e legais de avaliação e regulação do ensino superior. No caso da EaD, embora esteja incluída no mesmo instrumento avaliativo, ainda não está integrada aos sistemas regulares de avaliação. De modo geral,

a avaliação e a regulação do ensino superior são confundidas com regulação enquanto controle e esta, em relação ao ensino superior privado particular (com fins lucrativos), tende a não ser feita de acordo com os interesses da educação superior como “serviço público” (SGUISSARDI, 2015, p. 170).

Na análise do futuro da EaD cabe destacar que, nas últimas décadas do século XX, a perspectiva neoliberal orientou reformas de programas sociais em países com governos de diferentes orientações ideológicas e com diversas trajetórias de política social, como é o caso do Brasil, que induziu à expansão da EaD nas universidades públicas via programas e ações de governos.

O **segundo** aspecto diz respeito à necessidade de arranjos pedagógicos diferenciados para a integração das TICs no ensino. Em se tratando de universidades públicas, a complexidade da gestão universitária em função dos preceitos constitucionais relativos à autonomia universitária mostra as limitações de um sistema de ensino que padece de revisão tanto pedagógica quanto administrativa. Essas revisões estão relacionadas aos aspectos do ensino e aprendizagem com as TICs; com a autonomia e a participação dos docentes e discentes no ensino; bem como a integração das TICs ao projeto institucional presencial e a distância, materializado nas ações educacionais, dentre outros.

Em geral, na EaD, tanto na graduação quanto na pós-graduação, multiplicam-se cursos e carreiras sobrepostos ao ensino presencial com apoio governamental, o que já demonstra parte significativa de um problema mais amplo no ensino superior, que é o aproveitamento das vagas e a sobreposição de ofertas públicas e privadas numa mesma cidade e região. Isso se agrava quando se observam as necessidades locais e regionais, o que nem sempre é contemplado pelas instituições que ofertam formação em nível superior.

Outro aspecto que deve ser levado em conta e que está relacionado às políticas de expansão do ensino superior da rede federal, também pela EaD, diz respeito à necessidade de novos arranjos

pedagógicos para as propostas dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, que atualmente expandiram a oferta de cursos de formação de professores em todo o território nacional, tanto no modo presencial quanto a distância, concorrendo com as universidades federais e também com as instituições particulares, reforçando os atuais modelos pedagógicos que privilegiam a sobreposição de cursos e especialidades. Nesse sentido, a análise e a avaliação da política de expansão da rede federal de ensino são necessárias e urgentes para traçar novos rumos para os modelos pedagógicos de ofertas no ensino superior no Brasil.

O **terceiro** aspecto diz respeito ao reconhecimento de que a EaD apresenta limitações de acesso às TICs e seus usos nos processos de ensino e aprendizagem, tendo em vista as exigências de formação de certas áreas do conhecimento, cursos e carreiras. Nesse sentido, somente marcos regulatórios bem definidos e uma legislação apropriada poderão contribuir para que se supere o fato de ser um espaço privilegiado da expansão das instituições privadas com fins de lucro.

Importante ressaltar que as iniciativas oficiais no campo da educação, além de necessárias, são imprescindíveis para o atendimento das metas educacionais, como possibilidade de melhoria da qualidade de vida da população em geral. Somente com estratégias de longo prazo e prioridades claramente definidas pode-se avançar nas políticas educacionais, principalmente aquelas relacionadas à expansão do ensino superior. Assim, não basta expandir, mas garantir cursos cujos projetos pedagógicos façam o melhor uso possível da TICs, evitando o aligeiramento do ensino pela adoção da EaD.

Sguissardi, no estudo feito sobre as políticas de acesso ao ensino superior no Brasil, no período 2002-2012, demonstra que “com ou sem afinados discursos pela democratização da educação superior, promoveu-se uma incessante busca por sua expansão traduzida, ora mais, ora menos, em massificação sem a necessária e correspondente democratização” (SGUISSARDI 2015, pp. 167-168).

O **quarto** aspecto evidencia um dos elementos imprescindíveis ao desenvolvimento da EaD, que é o pleno acesso às TICs por estudantes, docentes e gestores da educação. A integração das TICs na educação nem sempre esteve atrelada ao uso pedagógico. Barreto (2008) assinala que a introdução das TICs na educação e na EaD não está referida às chamadas tecnologias educacionais produzidas, visando à sua utilização em situações concretas de ensino e aprendizagem. De fato, sua designação indica o pertencimento às áreas não educacionais, no sentido de produzidas no contexto das relações sociais outras, com finalidades distintas. Isso explica, em parte, a maneira como as TICs têm sido inseridas nas políticas oficiais da EaD. Esse comportamento ainda é evidenciado nos projetos pedagógicos dos cursos a distância refletidos na avaliação pelos órgãos oficiais e pesquisas na área.

De fato, o pleno acesso às TICs pela população em geral e na educação em particular pode favorecer os processos de ensino e aprendizagem por docentes e discentes, oportunizando a melhoria da qualidade de vida e favorecendo as condições de cidadania de todos.

Ao refletirmos sobre o desenvolvimento e as perspectivas futuras da EaD no Brasil, esperamos que os pressupostos apresentados possam ampliar e melhorar o uso pedagógico das TICs na educação. Desse modo, considerar a EaD como parte das políticas educacionais de corte social; rever os arranjos pedagógicos dos cursos para a integração plena das TICs no ensino; superar as limitações da modalidade a distância tendo em vista as exigências de formação de certas áreas do conhecimento, cursos e carreira; e oportunizar o pleno acesso às TICs por toda a sociedade contribuirá para a melhoria da qualidade de vida de todos, podendo assim integrar um contexto de mudança necessária.

Convém deixar claro que, ao expor os argumentos, procurou-se incluir alguns fatores sobre o desenvolvimento da EaD, entre outros tantos possíveis. Ao repensar o desenvolvimento da EaD e as tecnologias educacionais na educação, superar a contradição apontada pelos índices baixos da educação superior no Brasil é desafio que está posto para todos nós, educadores do século XXI. Por ora, não temos a resposta para a pergunta sobre o futuro da EaD no Brasil. Entretanto, apropriarmos criticamente das TICs na educação, a fim de explorar o potencial delas para melhorar a qualidade do ensino, poderá ser uma maneira de contribuir positivamente com a ampliação das ofertas de ensino superior no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. *A descentralização da educação no Brasil: o balanço de uma política em processo*. Relatório de pesquisa, projeto Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil. São Paulo: Fundap, datilo, 1997.
- BARRETO, R. G. As tecnologias na política nacional de formação de professores a distância: entre a expansão e a redução. *Educação e Sociedade*, v. 29, n. 104, p. 919-937, 2008.
- CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2016. *Notas Estatísticas*. Brasília: Instituto nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) Ministério da Educação (MEC), 2017.
- MARIANO, J. Políticas Públicas e o pacto federativo. In: BONINI, L.; PANHOCA, I.; CIANCIARULLO, T. *Políticas públicas: estudos e casos*. São Paulo: Ícone, 2014.
- MOORE, M.; KEARSLEY, G. *Educação a Distância: sistemas de aprendizagem on-line*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- PIMENTEL, N. M. As tecnologias de informação e comunicação (TIC) no ensino superior: a utopia da inovação pedagógica e da Modernização. *Revista da Educação Pública*, v. 25, n. 59, p. 476-501, 2016.
- _____. A modalidade de Educação a Distância: cenários e perspectivas in ROCHA, M. Z.; PIMENTEL, N. M. (Org.). *Organização da Educação Brasileira: marcos contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 391-424.

_____. *Educação aberta a distância: análise das políticas públicas e da implementação da educação a distância no ensino superior do Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal*. 2006. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

_____. O ensino a distância na formação de professores: relato da experiência do programa “Um Salto para o Futuro”. *Perspectiva*, n.24, 1995.

SGUISSARDI, V. *Democratização ou massificação? Política de expansão da educação superior no Brasil: 2002-2012*. São Carlos. Diagrama Editorial, 2015.

SKOCPOL, T. Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology. In: _____. *Vision and method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.