



## **ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE O ENSINO SUPERIOR**

Miguel Alfredo Orth – UFPel

Patrícia Kayser Vargas Mangan – UNILASALLE

Marcus Freitas Neves – UFPel

Agência financiadora: UFPel / UNILASALLE / CNPq / Fapergs

**Resumo:** Neste artigo propomos refletir sobre as políticas públicas brasileiras para EAD com foco no ensino superior, motivo pelo qual trabalhamos com dados relativos a cursos de graduação oferecidos na modalidade de Educação a Distância (EAD). Esses dados foram sistematizados e analisados, a fim de traçar um panorama do ensino superior a partir do final da década de 1990 no Brasil. Metodologicamente trabalhamos com a pesquisa bibliográfica e documental. Entre os resultados encontrados destacamos o fato de ter ocorrido uma ampliação geral de vagas no ensino superior brasileiro a partir do final da década de 1990, em particular quanto à oferta de cursos na Educação a Distância (EAD). A EAD atualmente permite que a mediação ocorra com tecnologias computacionais e pela Web permitindo um ensino mais interativo e significativo. Além deste aspecto tecnológico, é importante lembrar que várias políticas públicas foram pensadas para estimular e ou regular esta modalidade de educação no ensino superior. Apresentamos também alguns impactos mensuráveis, em especial, quanto a oferta de vagas nos diferentes cursos e disciplinas oferecidas na modalidade a distância em nível superior.

**Palavras-chave:** políticas públicas; educação a distancia; ensino superior; cibercultura.

### **Introdução**

As tecnologias influenciam fortemente aspectos culturais de uma sociedade. Se considerarmos a questão educacional, a introdução de algumas tecnologias facilitou a popularização da Educação a Distância (EAD). Pode-se considerar que a imprensa permitiu o acesso aos livros a um conjunto maior de indivíduos, bem como propiciou a popularização do ensino por correspondência. Do mesmo modo, a criação e a popularização de mídias como rádio e televisão permitiram diversificar os cursos a distância com a produção de aulas por áudio e vídeo. Os computadores, a Internet e a Web permitiram à sociedade a socialização de um grande conjunto de informações ao mesmo tempo em que permitiu modelos de EAD com maior interatividade. Na sociedade da informação e comunicação, manter-se atualizado e em constante formação é uma necessidade e a EAD utilizando recursos Web como suporte

permite aos cidadãos ampliar seus espaços de aprendizagem ao mesmo tempo em que flexibiliza os momentos de estudo. Criam-se, deste modo, expectativas, nessa mesma sociedade que estimulam a constante atualização e ampliação da formação, por parte dos indivíduos em formação inclusive em nível superior enquanto uma das premissas para o desenvolvimento social e econômico.

O Brasil vem demonstrando ao longo dos últimos anos o interesse e a necessidade de ampliar o acesso ao ensino superior tanto na modalidade presencial quanto a distância. A análise das políticas públicas e de números relativos ao ensino superior brasileiro indica que a demanda reprimida de vagas pode ser atendida em parte com cursos de EAD. A EAD apresenta-se deste modo como uma alternativa para inclusão de cidadãos em regiões mais afastadas e como possibilidade de estudo para cidadão com dificuldades de estudar nos horários padrões das aulas de ensino presencial.

Este artigo propõe-se a refletir sobre as políticas públicas brasileiras para EAD com foco no ensino superior. Para realizar este estudo privilegamos a pesquisa bibliográfica, fazendo uma criteriosa revisão de literatura na área, bem como buscamos informações em documentos oficiais que delineiam as políticas públicas de EAD no país.

Essa pesquisa bibliográfica abrangeu principalmente a leitura, análise e interpretação de livros e periódicos, bem como teses e dissertações na área. Todo material encontrado foi submetido a uma triagem, a partir do foco e do objeto deste artigo que é o de discutir as políticas públicas de Educação a Distância no Ensino superior do Brasil. E a partir desse objetivo estabelecemos um plano sistemático e atento de leitura e releitura do material recolhido bem como fizemos anotações e fichamentos que possibilitaram à fundamentação teórica do texto.

Já a pesquisa documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse do pesquisador (LÜDKE e ANDRE, 1986). Assim uma pessoa ao fazer uma pesquisa documental tem por objetivo constituir um *corpus* de informações que busque esgotar a maioria das pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes sobre o assunto estudado (CELLARD, 2008). É uma técnica que se vale de documentos originais e que ainda não receberam tratamento analítico, como é o caso dos censos da educação disponibilizados pelo INEP e pela ABED.

Quanto à estrutura do artigo, preferimos inserir o estudo no contexto da sociedade da informação e do conhecimento, além de delinear o contexto brasileiro de EAD e sua relação com o Ensino Superior, para só então analisar as políticas públicas de EAD no Brasil. Motivo

pelo qual também sistematizamos dados relativos a cursos presenciais e EAD, a fim de traçar um panorama mais amplo do ensino superior no Brasil, a partir do final da década de 1990.

### **Sociedade da informação e do conhecimento**

Avanços tecnológicos como da microeletrônica, da química fina e da nanotecnologia, entre tantos outros, impulsionaram a economia, a sociedade, a política, a cultura, a antropologia e as religiões do século XXI, bem como organizam a mesma em outra lógica. Assim, observamos nos dias de hoje a passagem do modelo reprodutivo sob todos os ângulos para um modelo baseado na inovação e no conhecimento. Não que antes não tivesse existido a inovação. Ela existia sim, mas era menos valorizada do que o tempo de reprodução da mercadoria padronizada e produzida a partir de tecnologias mecânicas. No momento atual existe uma preocupação e uma valorização da inovação. Ou como diz Corsani (2003, p. 17): *“A valorização repousa então sobre o conhecimento, sobre o tempo de sua produção, de sua difusão e de sua socialização que as NTIC permitem, enquanto tecnologias cognitivas e relacionais”*.

Esta nova realidade vem sendo estudada e discutida desde a segunda metade do século XX por muitos teóricos de renome nacional e internacional. A maioria destes autores concorda de que, hoje a questão central é a da geração de conhecimento e do processamento de informações baseadas na nova revolução sócio-técnica, bem como concordam de que, esta sociedade é constituída por uma revolução tecnológico-social baseada na produção e no uso de energia, base na sociedade industrial (CASTELLS, 1996).

Como também observamos que muitos desses autores passaram a discutir a constituição dessa nova sociedade. Uma sociedade que supervaloriza a inovação, a velocidade das conexões, a infraestrutura para que as pessoas possam acessar, processar, coletar, interpretar e divulgar a informação de forma autônoma, responsável e confiável. Processos esses incrementados e dinamizados pela internet e pelo ciberespaço. Essa sociedade que até está se instituindo e fortalecendo por meio de centros de excelência de pesquisa passa a estabelecer e incentivar redes virtuais de pesquisa e de construção de conhecimento.

Segundo Ianni (2000), todos esses processos ocorrem de forma contraditória, propiciando o desenvolvimento de novas e diferentes relações, processos e estruturas de dominação e de apropriação, em nível local, regional, nacional e mundial.

A Educação a Distância (EAD) está diretamente ligada a todo este contexto, em especial com a grande quantidade de informações disponíveis na internet e no ciberespaço e a

um custo muito pequeno (MOORE e KEARSELEY, 2010). Além disto, é oportuno destacar ainda que o atual interesse pela Educação a Distância passa igualmente pelas mudanças que foram se instituindo ao redor do atual desenvolvimento econômico, da elaboração dos atuais programas de formação continuada e em serviço, além de se adequar as novas estruturas organizacionais das diferentes instituições econômicas, políticas e sociais e educacionais do mundo.

E em se falando de EAD e as atuais políticas públicas, é importante levar em consideração o que Hawkrige et al. (1990) já disseram, na década de 1990, ao fazerem suas análises de conjuntura sobre as políticas públicas, em especial ao reconhecerem que, é melhor para todos os países investir em políticas públicas de Informática na Educação e, portanto em EAD, do que pagar os custos sociais, econômicos, e políticos de sua omissão na área. O Brasil desde a década de 1970 passou a investir e a articular políticas públicas na área, tendo ampliado o foco para EAD principalmente a partir da segunda metade da década de 1990.

### **Contexto da EAD no Brasil e seus reflexos no Ensino Superior**

O termo EAD está usualmente relacionado à Educação e ou o Ensino oferecido nas últimas décadas na modalidade a Distância, com o uso de diversas tecnologias de informação e comunicação que permite (ou não) o aumento da interação entre os atores envolvidos. É importante, porém, destacar que esta modalidade esteve presente de diferentes formas ao longo da história da humanidade, e normalmente é dividida em gerações ou em ciclos, dependendo de cada autor.

Mas, independentemente da nomenclatura utilizada, a maioria dos teóricos nacionais e internacionais falam da trajetória que se inicia com um ensino por correspondência, uma educação via rádio e TV, para só depois incorporar a educação e ou o ensino mediado pelo computador, pela internet e ou pelas modernas tecnologias da informação e da comunicação (LITTO e FORMIGA, 2009; ALVES, 2007). Moore e Kearsley (2010) e De Melo e De Souza (2007) preferem falar em cinco grandes gerações, quais sejam: (1<sup>a</sup>) Estudo Por correspondência; (2<sup>a</sup>) Transmissão por rádio e televisão; (3<sup>a</sup>) Abordagem sistêmica – Mídias de Instrução Articulada (*AIM Articulated Instructional Media Project*) e Universidade Aberta (UA); (4<sup>a</sup>) Teleconferência – Satélites e videoconferências interativas; (5<sup>a</sup>) Aulas virtuais baseadas no computador e na Internet.

Independente da classificação analisada, as gerações e ou os ciclos de Ensino e ou de Educação a Distância ocorrem em diferentes partes do mundo com intensidades, objetivos,

investimentos, e intenções distintas, bem como em períodos históricos distintos. Normalmente, esses movimentos surgem em algum país central, onde os mesmos são pesquisados e desenvolvidos, para depois passarem a ser copiados com ou sem readequações locais, segundo os interesses e as necessidades de cada cultura, região ou país, para desenvolver o conhecimento, o saber, a cultura a partir de aptidões específicas de grupos sociais distantes ou muito próximos dos grandes centros e ou impossibilitados de fazer determinado estudo por questões de tempo e espaço. Não negamos com isto, os movimentos contra-hegemônicos e que buscam, a partir da realidade local, regional ou nacional, pesquisar soluções e alternativas de desenvolvimento tecnológico, sem se atrelar aos grandes conglomerados multinacionais como o Brasil é um exemplo na área da educação pública.

A legislação educacional brasileira<sup>1</sup> oficializou e deu abertura a esta modalidade de Ensino e ou de Educação a partir da constituição brasileira de 1988, em especial por meio do inciso II do artigo 206 que estabeleceu o princípio brasileiro de que, aqui se tem “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e divulgar o pensamento, a arte e o saber”. Posteriormente os legisladores vão se inspirar nesse princípio para propor o Ensino e ou Educação na modalidade a Distância.

Essa legislação educacional, bem como toda legislação complementar, já amplamente discutida em outros artigos por esses e outros autores, vão criar as condições para que a modalidade a Distância de Ensino e ou de Educação desperte o interesse de instituições superiores de ensino e de seu público, principalmente os estudantes.

### **Análise das políticas públicas de Educação a Distância no Ensino superior**

Para fazer a presente análise das políticas públicas de Educação a Distância no Brasil, nas duas últimas décadas, dividimos o espaço temporal em quatro fases e ou ciclos e em cada um dos ciclos trazemos os aspectos legais relevantes, as políticas públicas que viabilizaram determinadas ações bem como a repercussão que estas ações e políticas tiveram no desenvolvimento das Instituições de Ensino Superior. Torres et al. (2010, p.38) apontam que embora os primeiros registros legais para a EAD datem da década de 1940, até a primeira metade da 1990 a EAD era utilizada principalmente para cursos livres por correspondência. A expansão da EAD no Brasil começa seu processo de expansão a partir de 1996 quando a modalidade é legitimada para o ensino superior.

---

<sup>1</sup> Toda legislação analisada pode ser encontrada no site <http://portal.mec.gov.br/> dentro da opção “Legislação”

### a) **Experiências pioneiras de Educação a Distância**

Esse ciclo vai desde a aprovação da Lei de diretrizes e Bases da Educação brasileira (LDB) nº 9.394/96 até o ano de 2000 e é marcado pela adoção da EAD pelas Universidades, uma vez que essa Lei buscou tirar esta modalidade de ensino/educação da clandestinidade<sup>2</sup> (GOMES, 2009), mais especificamente por meio do artigo, 32, 37, 47, 80, 81 e 87 que depois foram regulamentados por meio de legislação complementar.

Mas mesmo antes dessa legislação podemos encontrar cursos de formação inicial e continuada de professores em serviço na modalidade a distância, em diferentes IES que, em parceria com estados e municípios buscam dar conta do Art. 87, inciso IV, § 4º da LDB, a exemplo do curso de formação de professores a distância oferecido pela UFMT, desde 1995, mas que só foi credenciado em 2000. Consultas feitas a página do MEC mostra que os processos de credenciamento de cursos em EAD só começaram a surgir em 1999, no entanto consultas nossas a IES e conversas com outros pesquisadores revelam que já existia a prática de oferecer cursos de pós-graduação na modalidade EAD antes mesmo que a LDB nº 9.394/96 tivesse sido aprovado, como o denota o segundo substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 do senador Darcy Ribeiro.

No que tange o Ensino Superior, se percebe um grande interesse motivado, em especial por essa abertura legal. Assim, muitas instituições superiores de Ensino passaram a ministrar de forma experimental disciplinas e cursos, principalmente de especialização na modalidade a distância, com base no artigo 80 e 81 da LDB 9.394/96, dando origem, assim, àquilo que denominamos em nossa análise de **experiências pioneiras de Educação a Distância** no país.

Do ponto de vista da formação de professores, essas políticas públicas começam a ser implementadas em 1995 por meio: do envio de verbas federais diretamente as escolas, sem passar pelos estados e municípios; da criação do Sistema Nacional de Educação a Distância, em especial com a instalação de uma TV em cada escola; da melhoria e do envio de livros didáticos as escolas; dos Parâmetros Curriculares Nacionais para cada nível e modalidade de ensino; a implementação das avaliações escolares e da premiação das melhores escolas.

De Freitas (2002), em seu artigo sobre formação de professores no Brasil enumera uma dezena de outras ações educacionais que, enquanto políticas públicas, interferiram se forma decisiva na promoção da educação do país. Vale destacar ainda os programas de

---

<sup>2</sup>. Para mais informações, consultar o Segundo Substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 do senador Darcy Ribeiro.

formação inicial e continuada de professores como o Proformação, desenvolvido sob o auspício do MEC, o PEC – Programa de Formação Universitária da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em convênio com a USP, UNESP E PUC-SP, o Projeto Veredas – Formação Superior de Professores, desenvolvido pelo Estado de Minas Gerais em parceria com várias universidades e instituições de ensino superior daquele estado, o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), desenvolvido pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), em parceria com vários estados, entre tantos outros.

E com toda essa proliferação de programas de formação continuada de professores, a Câmara de Ensino Superior (CES), do Conselho Nacional de Educação emitiu em 1998, o Parecer nº 908/98, com o objetivo de deixar claras as condições em que os certificados emitidos pelas instituições formadoras poderiam ter validade.

No mesmo ano, o governo federal passou a normatizar o artigo 63, 80 e 81 da LDB. O art. 80 da LDB 9.394/96 foi regulamentado inicialmente, por meio do Decreto nº. 2.494, de 10/04/1998, cujos artigos 11 e 12 foram alterados pelo Decreto nº. 2.561, de 27/04/1998. Esses decretos, por sua vez, foram normatizados por meio da Portaria do MEC nº. 301, de 07/04/1998, que estabeleceu alguns critérios para o credenciamento de instituições superiores que quisessem oferecer ensino/educação na modalidade a distância.

O artigo 63 da LDB foi normatizado com base na recomendação do Banco Mundial de 1995, intitulada “La enseñanza superior: las liciones derivadas de la experiencia”. O Brasil aderiu a essa recomendação por meio do Parecer do CNE/CES nº 115/99, do Parecer do CNE/CES nº 970/99, bem como por meio do Decreto nº 3.276/99 e do Decreto nº3.550/00 que alterou o termo “exclusivamente” por “preferencialmente”, e que, depois foi modificado pela Deliberação do CNE/CP, por meio da Resolução nº 133/01.

Para De Freitas (2002),

O CNE, ao regulamentar os Institutos Superiores de Educação, ignorou essa trajetória e regulamentou a formação de professores de educação infantil e de 1ª a 4ª série no Curso Normal Superior, criando o clima propício para que, posteriormente, fosse regulamentada a formação de professores para esses níveis de ensino exclusivamente no Curso Normal Superior, tal como estabelece o Parecer 970/99, da Câmara de Educação Superior, aprovado em 10/11/1999, com apenas sete (dos doze) conselheiros presentes e um voto em contrário, declarado em separado pelo conselheiro Jacques Velloso (DE FREITAS, 2002, p. 14).

Essa legislação e essas políticas públicas criam as condições materiais e políticas para que a EAD migrasse dos cursos profissionalizantes para as Instituições Superiores de Ensino.

Sim, por que, com base no artigo 87, inciso IV § 4º, que estabelece que até o 2007 toda formação de professores deve ser oferecida em nível de Graduação. As Instituições Superiores de Ensino, em parceria ou não com os diferentes sistemas de ensino começam a oferecer cursos de especialização e de formação continuada de professores, para habilitar os professores da Educação Básica, segundo as novas exigências da lei. E a EAD, por diversas razões, foi escolhida para suportar a formação inicial e continuada de seus professores dos diferentes os sistemas de ensino. A tabela 01 que segue busca mostrar o crescimento da Educação Superior no final da década de 1990, bem como a participação da EAD neste crescimento. Esse período é marcado por um crescimento constante, mas não acelerado na ampliação de vagas e cursos presenciais, e nota-se que já no primeiro ano de credenciamento um número expressivo de matrículas, pois embora tenham sido autorizados apenas 10 cursos, temos um total de 1.682 matrículas nesta modalidade.

**Tabela 01 – Dados ensino superior no período de experiências pioneiras.**

Ano	Tipo	Instituições	Cursos	Matrículas	Concluintes
1997	EAD	-	-	-	-
	Presencial	900	6.132	1.945.615	274.384
1998	EAD	-	-	-	-
	Presencial	973	6.950	2.125.958	300.761
1999	EAD	-	-	-	-
	Presencial	1.097	8.878	2.369.945	324.734
2000	EAD	7	10	1.682	-
	Presencial	1.180	10.585	2.694.245	352.305

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados dos censos da educação superior do INEP.

#### **b) Crescimento desenfreado da Educação a distância**

Com base nas normas estabelecidas no final da década de 90, várias Instituições Superiores de Ensino passaram a ofertar cursos e disciplinas na modalidade a Distância. Além disso, em 2001, por meio da Portaria n. 2.253, de 18/10/2001, revogada pela Portaria n.º. 4.059, de 10 de dezembro de 2004, o governo federal regulamentou o artigo n.º 81 da LDB

9.394/96, permitindo assim a organização de disciplinas, cursos e instituições de ensino experimentais na modalidade a distância, desde que obedecidas as disposições legais da área.

Com base nessa legislação, muitas Instituições de Ensino Superior, neste segundo ciclo, passaram a dar ênfase na oferta de disciplinas na modalidade semipresencial e ou a distância, em seus cursos presenciais, como o facultava o artigo 81 da LDB nº 9.394/96, a Portaria nº 2.253/01 e a Portaria nº 4.059/04. No que diz respeito à inclusão de disciplinas não presenciais em cursos superiores reconhecidos com base no artigo 81 da LDB, ficou estabelecido que essas disciplinas não podem ultrapassar o percentual de 20% da carga total dos cursos. Aliás, a Portaria nº 4.059/04 continua válida, mesmo depois da edição dos Decretos 5.622/05, 5.773/06 e 6.303/07, que priorizaram a regulamentação do artigo 80 da LDB e o artigo 32 do Decreto nº. 5.622/05, ao se referir ao artigo 81 da LDB, reforça o que a própria LDB já dizia sobre o tema.

No final da década de 90 e início da década de 2000 temos ainda a publicação da Resolução nº 2/99 do CNE que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais e três anos depois a Resolução nº 01/02 do CNE que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em Nível Superior, cursos de licenciatura, graduação plena.

E no intuito de aprimorar a legislação complementar que sustenta e dá base às políticas públicas de Educação a Distância, o MEC instituiu em 2003, por meio da Portaria ministerial nº 1.403 o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores de Educação Básica. Segundo Gatti (2008), a essa Portaria se seguiu um documento do MEC, intitulado *Sistema Nacional de formação Continuada e Certificação de Professores – toda criança aprendendo* - que propõe várias ações de valorização do magistério e de melhoria de sua formação e que gerou muita polêmica.

Neste novo contexto é preciso levar em conta que a EAD passou a ser o caminho escolhido pelos gestores públicos para formar o conjunto de professores com baixa qualificação e ou com qualificação desatualizada, quer pelo seu baixo custo, possibilidade de maior controle, além de ser acessível a professores das diferentes regiões do país, ao mesmo tempo em que conseguia driblar uma série de resistências, quer das instituições formadoras, quer dos sistemas de ensino, criando uma nova conjuntura para a execução das políticas públicas na área.

Essas ações e ou políticas provocaram um crescimento desenfreado da Educação a Distância no país, como o mostra a tabela 2 que segue. Nestes dados percebe-se crescimento no número de instituições cadastradas entre sempre superior a 125% por ano, tendo ampliado

em 643% entre 2000 e 2004. Mas, o maior destaque refere-se ao número de matrículas que era de menos de dois mil alunos (1.682) no ciclo anterior e passa para a impressionante marca de quase sessenta mil (59.611) matrículas em um período inferior a cinco anos.

**Tabela 02 – Dados ensino superior no período de crescimento desenfreado.**

Ano	Tipo	Instituições	Cursos	Matrículas	Concluintes
2001	EAD	10	16	5.359	131
	Presencial	1.391	12.155	3.030.754	395.988
2002	EAD	25	46	40.714	1.712
	Presencial	1.637	14.399	3.479.913	466.260
2003	EAD	36	52	49.911	4.005
	Presencial	1.859	16.453	3.887.022	528.223
2004	EAD	45	107	59.611	6.746
	Presencial	2.013	18.644	4.163.733	626.617

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados dos censos da educação superior do INEP.

### c) Regulamentação da Educação a distância

Com esse crescimento desenfreado da Educação a Distância no país, muitos educadores, pesquisadores, políticos e gestores, começaram a discutir normas mais rígidas para a oferta de disciplinas e cursos de Graduação e pós-graduação na modalidade a distância, conscientes da importância da mesma para desencadear os processos de ensino e aprendizagem na modalidade a distância.

Uma das primeiras ações nesse sentido foi a Portaria Ministerial nº 4.361 de 2004 que alterou a Portaria do MEC nº 301/98 e estabeleceu novos critérios para o credenciamento de instituições superiores na oferta de educação superior na modalidade a distância. Neste mesmo ano é editada ainda a Portaria nº. 4.059/04, que regulamentou em outras bases o art. 81 da LDB nº 9.394/96.

Em 2005 é editado o Decreto presidencial nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que revogou o Decreto nº. 2.494/98 e o Decreto nº. 2.564/98 e regulamentou o art. 80 da Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em uma nova base.

O Decreto nº. 6.303, de 12 de dezembro de 2007 modificou os artigos 10, 12, 14, 15 e 25 do Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e os artigos 5º, 10, 17, 19, 24, 25, 34, 35, 36, 42, 44, 59, 60, 61 e 68 do Decreto nº. 5.773, de 09 de maio de 2006, bem como revogou o artigo 34 do Decreto 5.622/05 e os parágrafos 1º e 2º do art. 59 do Decreto nº. 5.773/06.

Essa regulamentação em absoluto freou a demanda por Educação na modalidade a distância, já que no bojo das reformas educacionais dos anos de 1990, a EAD se tornou uma das estratégias fundamentais para a expansão do ensino superior, tendo a formação de professores como seu carro-chefe (Oliveira, 2011). De Freitas (2007, p. 1210) diz inclusive que: “A institucionalização da formação superior em programas de educação a distância, na concepção de formação continuada, aliada à utilização de novas tecnologias, é hoje o centro da política de formação em serviço”. Bem como abre espaço para que os gestores da educação, amparados por uma base legal, pudessem avaliar os cursos e programas de ensino/educação superior oferecidos na modalidade a distância.

Entre essas políticas públicas gostaríamos de lembrar ainda o Programa Pró-Formação, dirigido à formação em nível médio de professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental; o Programa Pró-Infantil, criado em 2005 e dirigido à formação em nível médio para os professores de educação infantil; o Pró-Letramento - um programa de formação continuada para professores das séries iniciais do ensino fundamental. Cursos de formação esses oferecidos pelo governo federal, na modalidade a distância em parceria com IES, Estados e Municípios. Além disso, em 2006, por meio do Decreto nº 5.800/06 o governo federal cria a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em 2007, o presidente Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que, reúne uma série de programas, alguns já em andamento e outros novos para dar visibilidade as ações governamentais na área e garantir o Desenvolvimento Educacional do país.

Entre os programas que constituem as ações do PDE gostaríamos de destacar ainda: a criação do FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica); a instituição do piso salarial nacional para o magistério; a reforma da educação superior; PROUNI; SISU; a ampliação da formação de professores por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB); a criação do PRODOCÊNCIA, projeto que apóia a formação do professor da Educação Básica, entre tantas outras.

Ainda em 2007 é criada a Lei nº 11.502, de 11/07/2007, que modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Capes. Assim a mesma também passa a “[...] induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o DF e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior, públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições [...]” (LEI nº 11.502/07, art. 1º).

Em números este ciclo, mesmo marcado por todo um processo regulatório, mostra uma enorme expansão de instituições, cursos, professores e alunos envolvidos com a EAD, como são esclarecedores os dados que seguem. De fato, este é um período onde ainda há um crescimento exponencial na oferta de vagas e criação de cursos, e no qual, embora se crie marcos regulatórios, ainda há um crescimento anual sempre superior a 126% em número de instituições credenciadas e próximo de 190% nas matrículas. Nota-se que o crescimento neste período na oferta presencial ficou muito inferior à da EAD.

**Tabela 03 – Dados ensino superior no período de regulamentação.**

Ano	Tipo	Instituições	Cursos	Matrículas	Concluintes
2005	EAD	61	189	114.642	12.626
	Presencial	2.165	20.407	4.453.156	717.858
2006	EAD	77	349	207.991	25.804
	Presencial	2.270	22.101	4.676.646	736.829
2007	EAD	97	408	369.766	29.812
	Presencial	2.281	23.488	4.880.361	756.799

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados dos censos da educação superior do INEP.

#### **d) Estabelecendo a regulação: Surgimento dos referenciais de qualidade**

Depois de todo esse conjunto de normas emanadas dos gestores da educação e também auxiliado pela publicação dos Referenciais de Qualidade para Cursos na modalidade a Distância pelo MEC a EAD entra em outro estágio no país. Quer por que com todas essas ações a EAD passou a ser o lócus a partir de onde as políticas públicas buscam garantir a formação de professores para a Educação Básica. Quer por que os gestores da Educação, os educadores e a população tem um conjunto de normas que sustentam e alimentam essas

políticas públicas de formação de professores na modalidade a distância. Quer por que, a partir dessa legislação, as Instituições de Ensino Superior, bem como seus cursos na modalidade a distância passam a se reger segundo uma legislação que lhes confere legalidade.

Ou ainda, por que o MEC estabelece, depois de cinco anos de negociações os referencias de qualidade da EAD do Brasil. Momento em que, também se criam, no âmbito da Nova CAPES, o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica com a finalidade de orientar e subsidiar as políticas deste campo específico do saber.

Além disso, a parte da legislação que fala da autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos e instituições superiores a distância, a partir do segundo semestre de 2009, também passou a estar sujeita à Portaria Normativa nº. 10, de 02 de julho de 2009, que fixa critérios para a dispensa de avaliações in loco, além de dar outras providências.

Ainda em 2009, por meio do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, foi instituída a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação Básica. Esse Decreto, em seu art. 4º afirma que, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cumprirá seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre União, Estados, DF e municípios.

Nesse mesmo ano é lançada pelo MEC a Plataforma Freire, enquanto instrumento de gestão da oferta de cursos de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica. E no final do segundo semestre de 2009 a Universidade Aberta do Brasil, criada no contexto dos Fóruns das Estatais em Defesa da Educação, com foco na oferta de cursos a distância para as estatais como Banco do Brasil, Petrobrás, Caixa Econômica etc, se converte à formação de professores da Educação Básica, momento em que a SEED/MEC também é transferida para a Capes.

A tabela 4 apresenta e reflete os dados desse período em que ocorreu uma forte cobrança com relação aos referenciais de qualidade, bem como no cumprimento de toda a legislação na área. Houveram novos credenciamentos de instituições, mas neste caso fortemente influenciada pelo credenciamento de IES públicas dentro do sistema da UAB, o que também impactou na oferta de vagas (de cerca de 227% no total do período).

**Tabela 04 – Dados ensino superior na primeira fase de regulação.**

Ano	Tipo	Instituições	Cursos	Matrículas	Concluintes
2008	EAD	115	647	727.961	70.068
	Presencial	2.252	24.719	5.080.056	800.318
2009	EAD	129	844	838.125	132.269
	Presencial	2.314	27.827	5.115.896	826.928

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados dos censos da educação superior do INEP.

#### **e) Os processos de Intervenção na Educação a Distância**

Nesse período, as Universidades Federais passam a adotar novos procedimentos de ingresso na Universidade – Graduação - em especial por meio da Portaria nº 010/09 que estabelece normas para uniformizar o registro de dados Integrados de Controle de Ações da União (SICAU). E por meio da Portaria normativa nº 02/10 o governo federal institui o sistema de Seleção Unificado do MEC (SISU).

Além disso, o governo federal, por meio do Ministério da Educação, com base nos sistemas de avaliação do INEP, passa a controlar, reformular e fechar cursos e ou instituições de Ensino Superior que oferecem cursos na modalidade a Distância.

A partir de 2010 o Ministério da Educação tem chamado para si a responsabilidade de avaliar permanente e efetivamente os cursos de formação de professores, entre outros cursos oferecidos na modalidade a distância, quer sejam ministrados pelo sistema UAB ou fora dele, fechando cursos oferecidos na modalidade a distância e ou seus pólos que não atendam à regulamentação.

Entre estas ações destacamos as cinco medidas cautelares do MEC que impediram o ingresso de estudantes em polos irregulares de instituições de educação superior a distância, como é o caso da Unesa (RJ), da Unip (SP), do Cesumar (PR), da Finom (MG), e da Unisa (SP), que não seguiram a legislação e ofereceram cursos em 108 polos sem credenciamento prévio do MEC e que, por esse motivo foram fechados, mesmo oferecendo cerca de dez mil vagas.

Sommer (2010), em seu artigo - *Formação inicial de professores a distância: questões para o debate* - depois de transcrever alguns de seus diálogos com estudantes de um curso de pedagogia a distância reforça

[...] a necessidade de uma avaliação permanente e efetiva dos cursos de formação de professores ofertados e ministrados sobretudo fora do Sistema UAB – o que vem sendo feito pelo Ministério da Educação (MEC), como no caso recente da proibição de entrada de alunos em cursos a distância de cinco universidades privadas (entre elas as duas maiores do Brasil). Nesse caso, ocorrido em fevereiro deste ano, a proibição se deu devido a 108 polos dessas universidades não estarem sequer credenciados. Vale ressaltar que até aquele momento a fiscalização do MEC, já havia fechado 5.613 polos [...] (SOMMER, 2010, p. 22)

Os dados da tabela 05 parecem não revelar este processo, já que o MEC, em todos os seus processos de intervenção, preservou o alunos dos cursos na modalidade a distância, mesmo fechando muitos cursos e polos de cursos na modalidade a distância pelo Brasil afora.

**Tabela 05 – Dados ensino superior na segunda fase de regulação.**

Ano	Tipo	Instituições	Cursos	Matrículas	Concluintes
2010	EAD	135	930	930.179	144.553
	Presencial	2.378	28.577	5.449.120	829.286
2011	-	-	-	-	-

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados dos censos da educação superior do INEP, o qual ainda não contempla os dados de 2011.

### Considerações finais

Depois desta pesquisa bibliográfica e documental no intuito de nos apropriarmos mais e melhor das políticas públicas de Educação a Distância no Ensino Superior, cabe destacar que, a partir do final da década de 1990, ocorreu uma ampliação de vagas no ensino superior brasileiro em particular quanto à oferta de cursos na Educação a Distância (EAD). A EAD atualmente permite que a mediação ocorra com tecnologias computacionais e pela Web permitindo um ensino mais interativo e significativo. Além deste aspecto tecnológico, é

importante lembrar que várias políticas públicas foram pensadas para estimular e ou regular esta modalidade de educação em nível superior.

Temos consciência de que foram desenvolvidas muitas ações, por parte dos diferentes sujeitos envolvidos na articulação de políticas públicas na área, bem como na disseminação das mesmas no país, de sorte que hoje esta modalidade de educação passa a ser tratada e trabalhada pelos diferentes entes federados, no sentido de subsidiar os cidadãos em sua busca por educação.

No mesmo trabalho buscamos apresentar igualmente informações que sejam capazes de subsidiar os cidadãos para mesurar os impactos desta modalidade de educação em nível superior, na vida dos mesmos.

Temos consciência de que existem muitos prós e contra na oferta de disciplinas e cursos de formação, principalmente em nível inicial, nesta modalidade de ensino. Mas gostaríamos de enfatizar de que em ambas as modalidades de ensino têm bons cursos e bons profissionais, bem como temos péssimos profissionais e cursos. E acreditamos pelo conjunto de leis, normas e políticas públicas já existentes no país, possibilitam separar instituições sérias de não sérias, além de se criar mecanismos de ajuste nessas políticas e ações públicas.

O problema, porém, se agrava no momento em que os diferentes sistemas de ensino em parceria ou não com a Nova CAPES/MEC passam a privilegiar essa modalidade de educação para garantir a formação inicial e continuada de professores.

A institucionalização da formação superior em programas de educação a distância, na concepção de formação continuada, aliada à utilização de novas tecnologias, é hoje o centro da política de formação em serviço. A criação do Programa Pró-Licenciatura, em 2005, e da Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto nº 5.800/06, em 2006, institucionaliza os programas de formação de professores a distância como política pública de formação (DE FREITAS 2007, p. 1210).

O certo é que essas políticas públicas de EAD em nível superior têm provocado movimentos diferenciados, contraditórios, tanto no desenvolvimento como na materialização da organização curricular de cada Instituição Superior de Ensino, além de depender das concepções norteadoras dos currículos e da história e trajetória das relações entre as áreas específicas de cada licenciatura, faculdades, centro ou departamento (DE FREITAS 2007).

## Referências

ALVES, João R. M. A História da Educação a Distância no Brasil. **Carta Mensal Educacional**. Ano 16 - nº 82 - junho de 2007. Disponível em:

[http://www.ipae.com.br/pub/pt/cme/cme\\_82/index.htm](http://www.ipae.com.br/pub/pt/cme/cme_82/index.htm) . Acessado em março de 2012.

CASTELLS, Manuel. Fluxos, redes e identidades: uma teoria crítica da sociedade informacional. In. \_\_\_\_ et al. *Novas perspectivas críticas em Educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CORSANI, Antonella. Elementos de uma ruptura: a hipótese do capitalismo cognitivo. In: G. COCCO, A. GALVÃO e G. SILVA (orgs.). **Capitalismo cognitivo: trabalho, redes e inovação**. Rio de Janeiro, DP&A, 2003.

DE FREITAS, Helena C. L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Revista Educação e Sociedade** - vol. 28 nº 100 p. 1203 a 1230. Campinas Oct. 2007.

DE FREITAS, Helena C. L. Formação de Professores no Brasil: 10 anos de embate entre Projetos de Formação. **Educ. Soc.** vol. 23 nº 80, p. 136 a 167. Campinas Sept. 2002.

DE MELO, Bárbara O. R.; DE SOUSA, Raimundo I. Práticas de letramentos e história da educação a distância: interfaces possíveis. Anais do X Simpósio/ Trabalho/Produção das Ciências Humanas realizado em 2007. Disponível em:

<http://www.uespi.br/prop/XSIMPOSIO/TRABALHOS/PRODUCAO/Ciencias%20Humanas%20e%20Letras/PRATICAS%20DE%20LETRAMENTOS%20E%20HISTORIA%20DA%20EDUCACAO%20A%20DISTANCIA%20-%20INTERFACES%20POSSIVEIS.pdf>.

Acessado em março de 2012.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação** v. 13 n. 37 jan./abr. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/06.pdf>. Acessado em março de 2012.

GOMES, Candido A. da C. A Legislação que trata da EAD. In. LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (Org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009, p. 21 a 27.

HAWKRIDGE, David; JAWORSKI, John; MCMAHON, Harry. Computers in the third-world schools: examples: experience and issues. London, **Billing and Sons**, 1990.

IANNI, Octávio. **Enigmas da modernidade-mundo**. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2000.

LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (Org.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MOORE, Michael G.; KEARSLEY, Greg. **Educação a distância: uma visão integrada**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

OLIVEIRA, Daniela M. de. Educação a distância e formação de professores em nível superior no Brasil. Anais da ANPED de 2011, Bahia. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT11-5485--Int.pdf>. Acessado em 02 de março de 2012.

SOMMER, Luís H.. Formação inicial de professores a distância: questões para debate. **Em Aberto**, Brasília, v. 23, n. 84, p. 17-30, nov. 2010. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1787/1351>. Acessado em 02 de março de 2012.

TORRES, Patrícia L.; VIANNEY, João; ROESLER, Jucimara. Educación superior a distancia en Brasil. IN: \_\_\_\_; RAMA, Claudio (org.) **La educación superior a distancia en America Latina y El Caribe**. Palhoça, SC: Ed. Unisul, 2010.