

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: História da Educação

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ASPECTOS LEGAIS

MARCOS PIRES DE ALMEIDA

MARINGÁ
2008

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: História da Educação

**EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ASPECTOS LEGAIS**

Dissertação apresentada por Marcos Pires de Almeida, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: História da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador:
Prof. Dr. Mario Luiz Neves de Azevedo.

MARINGÁ
2008

MARCOS PIRES DE ALMEIDA

**EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ASPECTOS LEGAIS**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mario Luiz Neves de Azevedo – UEM (orientador)

Prof^a. Dr^a. Ana Paula Hey – UMESP

Prof^a. Dr^a. Ângela de Barros Lara – UEM

Maringá, __ de _____ de 2008.

Dedico este trabalho a minha esposa,
MARIA INÊS NUNHÊS DE ALMEIDA, e a
minha filha **MARIA CAROLINA NUNHÊS DE
ALMEIDA**, que durante este percurso
foram guardiãs dos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual de Maringá, por me proporcionar esta chance de perceber que sou capaz de produzir algo que considerava impossível;

Ao meu orientador Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, pelo acompanhamento pontual e competente;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UEM, pelo constante empenho, carinho e dedicação;

À professora Maria Luisa Furlan Costa do NEAD, pelo apoio e sugestões valiosas;

Aos meus colegas e amigos de jornada, por me proporcionarem a chance de crescermos juntos e a motivação necessária para perseverar;

Aos meus pais, que não mediram esforços para prover minhas necessidades, permitindo que eu freqüentasse os bancos escolares;

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

“Entre nós, mulheres e homens, a inconclusão se sabe como tal. Mais ainda, a inconclusão que se reconhece a si mesma, implica necessariamente a inserção do sujeito inacabado num permanente processo social de busca. Histórico-sócio-culturais, mulheres e homens nos tornamos seres em quem a curiosidade, ultrapassando os limites que lhe são peculiares no domínio vital, se torna fundante da produção do conhecimento. Mais ainda, a curiosidade é já conhecimento. Como a linguagem que anima a curiosidade e com ela se anima, é também conhecimento e não só expressão dele” (FREIRE, 1996).

ALMEIDA, Marcos Pires de. **Educação a Distância e Autonomia Universitária:** políticas públicas e aspectos legais. 119f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2008.

RESUMO

Este trabalho discute as políticas públicas para a Educação no Brasil de 1996 a 2007, em especial aquelas voltadas para a Educação a Distância (EAD). Partindo do pressuposto de que a Educação é expressão da forma como os homens, através do trabalho, se organizam e constroem historicamente suas relações, objetivou-se analisar e compreender o papel do Estado em um contexto de crise do capital, de reestruturação das Instituições de Ensino Superior (IES) e as influências dos Organismos Internacionais (OI) nesse processo. Buscou-se entender ainda em que contexto histórico a EAD passa a ser prioridade nas estratégias do governo para a educação e qual o impacto no seio das IES públicas e como os seus atores reagem a essas mudanças. Com base na análise da legislação para a EAD, documentos e estatísticas do Ministério da Educação (MEC) e referenciais teóricos de diversos autores que discutem o tema, conclui-se que a EAD se apresenta como um meio viável para a expansão da oferta educacional, o que estatisticamente tem se dado. Essa proposta é legitimada com a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC e pela regulamentação da modalidade, passando a figurar como estratégia prioritária do governo para a educação. As IES públicas têm aderido à modalidade de forma expressiva e não ficou evidenciado que estas têm sua autonomia violada, pelo menos do ponto de vista legal, pois não há obrigação de oferta de EAD pelas mesmas. Porém, há uma resistência à EAD no seio dessas instituições, o que indica a necessidade de uma ampla discussão sobre seus limites e possibilidades, sob pena de marginalização de alguns setores e profissionais que trabalham com a modalidade.

Palavras-chave: Educação; Educação a Distância; Políticas Públicas; Autonomia Universitária; Legislação.

ALMEIDA, Marcos Pires de. **Distance Education and University Autonomy: public policies and legal aspects.** 119f. Dissertation (Master's in Education) – Universidade Estadual de Maringá. Supervisor: Dr Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2008.

ABSTRACT

The 1996-2007 public educational policies in Brazil, in particular, those dealing with Distance Education (DE) are discussed. Since Education is the expression of people's organization and of the historical construction of relationships, the role of the State has been analyzed and investigated within the context of capital crisis, the re-structuring of Higher Education Institutions and the influence of International Organizations in the process. Further, the historical context in which DE is a priority in the government's strategies for education, its impact on Higher Education Institutions and the manner the subjects react to such changes are put under analysis. Foregrounded on DE legislation, documents, statistics from the Ministry of Education and theory proposed by several authors specialized on the theme, it may be said that DE is a feasible manner for the expansion of the educational supply. Actually statistics have proved the above. The above-mentioned proposal has been justified through the establishment of the Secretary of Distance Education of the Ministry of Education and through the regulation on this specific modality. In fact, it becomes a priority strategy of the government for education. Public Higher Education Institutions have significantly adapted themselves to such mode and no evidence exists on violation of their autonomy, at least from the legal point of view since there is no obligation of Distance Education supply by the former. However, resistance exists in Higher Education Institutions to DE. The need for more discussions on its limits and responsibilities is mandatory. Otherwise, the marginalization of some sectors and of professionals who work with such modality will occur.

Key words: Education; Distance Education; Public Policies; University Autonomy; Legislation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: MOVIMENTO HISTÓRICO.....	17
2.1	VISÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO.....	17
2.1.1	A Origem da Educação e da Escola Pública.....	21
2.2	AS RAÍZES DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	27
2.3	EAD: ORIGEM E HISTÓRICO DA MODALIDADE.....	35
2.4	O CONTEXTO NACIONAL DA EAD	39
2.5	RELAÇÕES ENTRE TECNOLOGIAS E POSSIBILIDADES NA EDUCAÇÃO.....	46
2.6	DIFERENTES MODALIDADES DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E SUA EVOLUÇÃO NAS UNIVERSIDADES	51
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO, PAPEL DO ESTADO E ASPECTOS LEGAIS.....	57
3.1	A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO	57
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	65
3.3	A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	69
3.4	AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E O PAPEL DA SEED/MEC	73
3.5	OS NÚMEROS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL	78
3.5.1	Evolução dos Programas desenvolvidos pela SEED/MEC e IES	89
3.6	A REGULAMENTAÇÃO DA EAD E ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE POSSÍVEIS CONFLITOS LEGAIS	92
3.7	A EAD E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA.....	101
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
	REFERÊNCIAS.....	115

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1: Desenvolvimento Histórico da EAD no mundo	37
QUADRO 2: Desenvolvimento Histórico da EAD no Brasil	44
FIGURA 1: Estrutura Organizacional SEED/MEC	77
FIGURA 2: Evolução dos Cursos EAD na Graduação	79
FIGURA 3: Evolução dos Inscritos em EAD na Graduação	80
FIGURA 4: Evolução dos Concluintes em EAD na Graduação.....	80
FIGURA 5: IES que oferecem Graduação EAD	81
FIGURA 6: IES Credenciadas por Região	82
TABELA 1: Número de Brasileiros Matriculados em Cursos de Educação a Distância em 2006	82
TABELA 2: Convênios MEC/SEED anos 2004/2005	83
QUADRO 3: Regulamentação da EAD	93
QUADRO 4: Hierarquia das Leis no Brasil.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AAC	-	Aprendizagem Assistida por Computador
ABED	-	Associação de Educação a Distância
ABRAEAD	-	Anuário Brasileiro de Educação Aberta a Distância
ABT	-	Associação Brasileira de Teleducação
BID	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	-	Banco Mundial
CAS	-	Country Assistance Strategy
CEPAL	-	Comissão Econômica da América Latina
CES	-	Centro de Ensino Supletivo
CETE	-	Centro de Experimentação em Tecnologia Educacional
CF	-	Constituição Federal
CIEE	-	Centro de Integração Empresa Escola
CNBB	-	Conselho Nacional de Bispos no Brasil
DEC.	-	Decreto
DITEC	-	Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica
DL	-	Decreto Lei
EAD	-	Educação a Distância
EFA-9	-	Education for All
EJA	-	Educação de Jovens e Adultos
E-TEC	-	Escola Técnica Aberta do Brasil
EUA	-	Estados Unidos da América
FEPLAM	-	Fundação Educacional Padre Landell de Moura
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	-	Instituto Nacional de Geografia e Estatística
IES	-	Instituições de Ensino Superior
INEP	-	Instituto Nacional de Ensino e Pesquisas Educacionais
JK	-	Juscelino Kubitschek
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEB	-	Movimento de Educação de Base

MEC	-	Ministério da Educação e Cultura
MOBRAL	-	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NET	-	Núcleos de Tecnologia Educacional
NTIC	-	Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
OI	-	Organismo Internacional
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
ONGs	-	Organizações Não Governamentais
PCN	-	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	-	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	-	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	-	Plano Nacional de Educação
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROER	-	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROFORMAÇÃO	-	Programa de Formação dos Professores em Exercício
PROINFO	-	Projeto Brasileiro de Informática na Educação
PRONTEL	-	Programa Nacional de Teleeducação
RIVED	-	Rede Interativa Virtual de Educação
SACI	-	Sistema Avançado de Comunicações Interdisciplinares
SEAD	-	Secretaria de Ensino a Distância
SEBRAE	-	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEED	-	Secretaria de Educação a Distância
SEEDnet	-	Revista Eletrônica de EAD
SENAC	-	Serviço Nacional do Comércio
SESC	-	Serviço Social do Comércio
TE	-	Tecnologia Educacional
TIC	-	Tecnologia da Informação e Comunicação
TV	-	Televisão
UAB	-	Universidade Aberta do Brasil
UnB	-	Universidade de Brasília
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, pela Ciência e a Cultura
UNICEF	-	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WWW	-	World Wide Web

1 INTRODUÇÃO

Partindo do pressuposto de que a Educação é expressão da forma como os homens se organizam e constroem historicamente suas relações através do trabalho procuramos desenvolver um projeto que estivesse em sintonia com uma linha de pesquisa do Curso de Mestrado em Fundamentos da Educação¹.

Assim, esta pesquisa objetiva contribuir para uma reflexão sobre a Educação, em particular a Educação a Distância (EAD), como uma necessidade histórica e ao mesmo tempo busca refletir como os homens organizadamente produzem sua sobrevivência e se valem das ferramentas disponíveis em cada momento para atender as suas necessidades, que uma vez satisfeitas, suscitam novas necessidades, em uma cadeia de complexidade cada vez maior.

Essa questão é determinante para o entendimento de que uma sociedade só pode ser compreendida em seu momento histórico particular, sendo a expressão e o resultado de múltiplas determinações.

Nossa proposta neste estudo é buscar compreender as políticas públicas para a Educação no Brasil e especialmente a EAD, o papel do Estado em um contexto de crise do capital e reestruturação das IES públicas. Entender, ainda, como a EAD passa a ser prioridade nas estratégias do governo para a educação e qual o impacto no seio das IES públicas e como seus atores reagem a essas mudanças. A legislação específica sobre a EAD e suas implicações na autonomia universitária é outra preocupação deste estudo.

Neste sentido, a relevância deste trabalho se justifica por ser a EAD um tema que o Estado tem tratado como prioridade. Trata-se de um projeto articulado do Estado, por intermédio da SEED/MEC, com estratégias bem definidas dentro das políticas públicas para a Educação e com grande impacto no contexto educacional brasileiro.

O recorte temporal priorizado, embora façamos incursões históricas pretéritas, se concentra no período de 1996 a 2007. É nesse período que temos a

¹ A área de História da Educação (HDE) tem como eixo teórico-metodológico a análise das Formas Históricas de Trabalho e Educação e como linha de pesquisa História e Historiografia da Educação. Resolução 086/2005 – CEP, Art. 6º, inc. I.

criação da Secretaria de Educação a Distância pelo MEC (1996) e a Lei 9394/96 (LDB) que inserem a EAD como estratégia política no contexto educacional brasileiro.

Embora o tema desperte muita resistência no interior da academia, o número de cursos a distância autorizados pelo Ministério da Educação (MEC) e a quantidade de alunos neles matriculados demonstram a importância da temática Educação a Distância (EAD).

Alonso (2000) afirma ser um ato de coragem falar sobre a Educação a Distância no Brasil. Quase uma década após a publicação de seu texto, apesar de muito se ter avançado, a resistência no seio das instituições públicas continua muito arraigada.

Segundo dados do MEC, em 2006, 430.229 alunos estiveram matriculados em cursos de graduação a distância. Um crescimento de 1.871% em relação ao ano de 2003 (SEED, 2007).

O número de IES credenciadas pelo MEC para a oferta de cursos na modalidade a distância saltou de 38 em 2003 para 77 em 2006, um crescimento de praticamente 100% (SEED, 2007).

A SEED, conforme definição do próprio MEC, “representa a clara intenção do Estado em investir na Educação a Distância e nas novas tecnologias como uma das estratégias para democratizar e elevar o padrão de qualidade da educação brasileira”².

A modalidade de ensino a distância tem recebido grande atenção por parte do MEC e experimentado um crescimento vertiginoso nos últimos anos. Para alguns, isso representa a mercadorização da educação; para outros, a possibilidade de democratização do ensino.

Dentro desse contexto, observamos a necessidade de uma análise da Educação a Distância buscando compreendê-la como uma das modalidades de ensino-aprendizagem em desenvolvimento no Brasil, mediada pelas tecnologias e regulamentada por uma densa legislação.

O acesso ao ensino superior público e gratuito é desejo frustrado de milhões de jovens brasileiros das classes menos favorecidas. Com uma política

² MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=content&task=view&id=153&Itemid=290>>.

econômica excludente, o Estado não consegue suprir a demanda por vagas na rede pública de ensino superior. A cada ano essa situação se agrava, pois os novos egressos do ensino médio batem às portas das universidades sem perspectivas de serem acolhidos.

Apesar de a educação ser prioridade nos discursos oficiais, concretamente o Estado, por meio de sua política educacional, não avança na democratização do ensino superior para viabilizar o acesso a todos os estudantes que concluem o ensino médio.

A universidade pública é gratuita para todos, segundo números divulgados pelo próprio Ministério da Educação, está cada vez mais distante. De um total de 2.270 Instituições de Ensino Superior (IES), somente 248 são públicas, ou seja, 11% desse total (SEED, 2007).

Na oferta de vagas, podemos constatar que das 4.676.646 oferecidas em cursos de graduação presenciais, no ano de 2006, 74,1% pertencem à iniciativa privada contra 25,9% da rede pública. Os números demonstram que 1.209.304 alunos tiveram acesso a uma vaga na rede pública de ensino superior contra um universo de 3.467.342 nas instituições privadas; uma diferença de mais de dois milhões de vagas (SEED, 2007).

Os dados do Censo Escolar de 2007 apontam que o número de alunos matriculados no ensino médio totalizava 8.360.664 (INEP, 2007).

O percentual de brasileiros no ensino superior (10,9% da população de 18 a 24 anos) ainda está longe do índice alcançado por outros países da própria América Latina e mesmo da meta do Plano Nacional de Educação (PNE), que é de 30%. Na Argentina, esse índice é de cerca de 30%; no México, de 15%; na Coreia do Sul e nos EUA, próximo de 50%.

Outro dado relevante é que só reforça a desigualdade do acesso ao ensino é que 48,1% das instituições de ensino superior do país estão concentradas na região Sudeste, a qual detém a maior concentração de renda.

Nesse contexto, a EAD pode ser, em conjunto com o ensino presencial, mais um instrumento para a democratização do ensino superior, uma vez que experiências neste sentido, dentro e fora do país, são paradigmas válidos.

Isoladamente, a EAD é apenas mais uma ferramenta à disposição do professor, da sociedade, do Estado, mas se gerida com seriedade e eficiência,

alicerçada por leis coerentes, pode ser valiosa no enfrentamento de uma política educacional historicamente excludente de acesso ao ensino superior.

Sendo assim, sabendo que os processos de ensino não são desvinculados, mas têm afinidade com a ideologia que a sociedade reconhece como legítima e verdadeira, devemos nos inquirir sobre a educação que queremos. Se a resposta for uma educação que liberte, possibilite a crítica e a reflexão sobre a realidade social e política, a escola deverá se valer do conhecimento sem sancioná-lo como verdadeiro e legitimado (LITWIN, 2001).

Para melhor entender a educação no Brasil e especificamente a Educação a Distância, é de suma importância investigar o que foi e o que está sendo legislado acerca do tema. Com a análise dessa produção legal, em conjunto com as políticas públicas para a educação no Brasil, podemos chegar à compreensão dos limites e das possibilidades da Educação a Distância enquanto caminho viável para democratizar o acesso ao ensino superior, uma vez que essa legislação representa a cristalização das políticas públicas para a EAD.

Procuramos desenvolver este trabalho nos valendo de pesquisas de referenciais teóricos e levantamento de dados estatísticos, em uma abordagem histórica da Educação, em um contexto social, político e econômico em que a mesma é resultado de múltiplas determinações.

A presente dissertação, além da introdução e das considerações finais, encontra-se organizada da seguinte forma:

No capítulo 2 – Educação a Distância: Movimento Histórico – buscamos uma fundamentação histórica tendo como pressuposto que a Educação é fruto da necessidade humana e construída historicamente, com características peculiares em cada momento. Percorremos brevemente a História da Educação, buscando entender a sua origem e a da escola pública. Também buscamos na história da EAD uma melhor compreensão de como se dá sua inserção no cenário internacional e nacional.

No capítulo 3 – Políticas Públicas para a Educação, Papel do Estado e Aspectos Legais – apresentamos um quadro geral das políticas pública para a educação em um contexto de crise estrutural do capitalismo e sob influência de diversos Organismos Internacionais. Analisamos o papel do MEC e da Secretaria de Educação a Distância (SEED) e os programas voltados para a EAD, bem

como a legislação que regulamenta essa modalidade. Ainda nesse capítulo procuramos entender alguns conflitos legais e sua relação com a autonomia universitária.

Há forte resistência na academia com relação à EAD. Todavia, os números do MEC demonstram que as IES continuam a se credenciar para a oferta da modalidade, em uma clara contradição. Nossa hipótese é que a autonomia universitária está de alguma forma sendo ofendida ou as IES públicas reagem a um crescimento da modalidade nas instituições privadas, buscando oferecer uma educação pública, gratuita e de qualidade também na modalidade a distância.

Vivemos em um momento histórico cujas ferramentas à disposição do educador vão além do giz e do quadro negro. Devemos então, criticamente, compreender as possibilidades e os limites dessas ferramentas que são frutos do trabalho e da necessidade humana.

Sem nos deixar seduzir pelo “encantamento” tecnológico, nem nos fecharmos na simples negação do novo, devemos refletir sobre as potencialidades da EAD e, assim, inserir na devida perspectiva uma ferramenta possível de ser aplicada na Educação.

2 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: MOVIMENTO HISTÓRICO

2.1 VISÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO

Neste trabalho buscamos compreender as políticas públicas para a educação ocorridas nas duas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, levando-se em consideração as transformações enfrentadas na fase atual da sociedade capitalista e em um contexto no qual percebemos transformações na condução das políticas públicas nacionais para a educação.

Compreender como se processa a educação brasileira contemporânea, sobretudo a educação a distância, implica olharmos para o passado, para a história de sua produção, analisando-a de forma contextualizada e crítica. No caso desta pesquisa, isso significa fazer um levantamento histórico que inclui uma análise do século XVIII, o qual acarretou profundas mudanças na área da educação, entre outras.

A Revolução Industrial aconteceu na Inglaterra na segunda metade do século XVIII nos quadros do capitalismo, encerrando a fase de transição do feudalismo ao capitalismo e dando fim à fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção. Completou o movimento da revolução burguesa iniciado na Inglaterra no século XVII (ARRUDA, 2005).

Nessa medida, tratou-se de uma verdadeira revolução, pois embora a invenção de máquinas para realizar o trabalho do homem fosse uma história antiga, a associação da máquina à força do vapor possibilitou uma modificação importante no modo de produção. Com a máquina a vapor assistimos ao nascimento do sistema fabril em larga escala. Nesse contexto eram possíveis fábricas sem máquinas, mas não era possível a existência de máquinas a vapor sem as fábricas (HUBERMAN, 1986).

Esse processo de transformação foi acompanhado por uma notável evolução tecnológica e representou um enorme impacto na estrutura social.

O sistema fabril e sua organização eficiente de produção em larga escala e a divisão de trabalho propiciaram um aumento exponencial da produção; as

mercadorias eram produzidas em um ritmo intenso. Esse aumento da produção se deu pelo movimento do capital abrindo caminho em direção aos novos mercados representados pelas terras recém-descobertas. As mercadorias produzidas nas fábricas encontravam um mercado interno simultaneamente com o mercado externo devido ao crescimento da população da própria Inglaterra (HUBERMAN, 1986).

O artesanato surgiu no fim da Idade Média com o renascimento comercial e urbano, e nessa época o produtor independente possuía os meios de produção – instalações, ferramentas e matéria-prima – e produzia, em regime familiar, para suprir suas necessidades básicas, elaborando todas as etapas da produção, desde a preparação da matéria-prima até o acabamento final. Com a manufatura, vários artesãos obrigaram-se a trabalhar contratados por um comerciante, recebendo cada um o pagamento combinado por sua parte na produção (ARRUDA, 2005).

Nesse contexto, há um trabalhador que, desprovido de suas ferramentas e do domínio de sua produção, dispõe somente de sua força de trabalho¹ para vender ao capitalista. Marx, em seu texto acerca da acumulação primitiva, demonstra que esta é uma das condições para o surgimento do novo modo de produção:

O ponto de partida do desenvolvimento que produziu tanto o trabalhador assalariado quanto o capitalista foi a servidão do trabalhador. A continuação consistiu numa mudança de forma dessa sujeição, na transformação da exploração feudal em capitalista. Para compreender sua marcha, não precisamos voltar a um passado tão longínquo. Ainda que os primórdios da produção capitalista já se nos apresentam esporadicamente em algumas cidades mediterrâneas, nos séculos XIV e XV, a era capitalista só data do século XVI. Onde ela surge, a servidão já esta abolida há muito tempo e o ponto mais brilhante da Idade Média, a existência de cidades soberanas, há muito começou a empalidecer (MARX, 1996, p.341).

As alterações sofridas em função da Revolução Industrial não se fizeram sentir somente no que tange ao comércio e às relações de trabalho. O aumento

¹ Força de trabalho em Marx é a capacidade de realizar trabalho útil que aumenta o valor das mercadorias. É a sua força de trabalho que os operários vendem aos capitalistas em troca de um salário em dinheiro (BOTTOME, 2001).

das populações nas áreas urbanas acarretou sérios problemas; as cidades não estavam preparadas com infra-estrutura suficiente para suportar o grande contingente de pessoas à procura de trabalho, que passaram a habitar porões e cortiços e tornaram-se vítimas de várias epidemias. Devido a essa situação, foram criadas leis para evitar que a maioria da população chegasse à miséria absoluta e intencionando coibir a “vagabundagem” através da distribuição de esmolas e auxílio financeiro ou obrigando os miseráveis ao trabalho forçado, e como este trabalho normalmente não existia, impunham-se penas que muitas vezes significavam a mutilação incapacitante ou a condenação à morte.

A situação dos trabalhadores na Inglaterra era degradante. Não era difícil constatar que havia uma contradição entre os enormes avanços da produção e a miséria da maioria da população. Coexistiam duas Inglaterras:

Duas nações, entre as quais não há intercâmbio nem simpatia, que ignoram os hábitos, idéias e sentimentos uma da outra, como se habitassem zonas diferentes, são alimentadas com comida diferente, têm maneiras diferentes, e não são governadas pelas mesmas leis (HUBERMAN, 1986, p.162).

Essa divisão não era inédita, porém com a chegada das máquinas e do sistema fabril a linha divisória se tornou ainda mais acentuada. Os ricos ficaram mais ricos, e os pobres, desligados dos meios de produção, mais pobres. Os artesãos, que antes ganhavam o bastante para uma vida decente, com a competição das máquinas viram-se na miséria (HUBERMAN, 1986).

Com os investimentos dos industriais na produção em grande escala, os baixos custos de mão-de-obra e um mercado consumidor externo ampliado, os lucros atingiram enormes proporções e impulsionaram o surgimento dos bancos, cuja atividade essencial era promover a circulação de dinheiro, empregando-o em empréstimos e correções de juros, ou seja, aumentando o capital.

Com essas transformações, o capitalismo se consolida e com ele novas relações entre as classes². Os empresários apoderam-se da economia mundial, associando-se à política, ou seja, passam a deter o poder político e econômico,

² O conceito de classe tem importância capital na teoria marxista, conquanto nem Marx nem Engels jamais o tenham formulado de maneira sistemática. A estrutura de classes da fase inicial do capitalismo e as lutas de classes nessa forma de sociedade que constituíram o ponto de referência principal para a teoria marxista da história (BOTTOME, 2001).

enquanto a classe trabalhadora produz e reproduz fortunas para sustentar e ampliar o capitalismo industrial. Os operários mais especializados se organizam para requerer melhorias e ajudar a classe proletária, formando os sindicatos.

Vemos, portanto, que com a Revolução Industrial há a consolidação de um novo modo de produção: a produção capitalista, que provocou transformações de caráter econômico, social, político e cultural na sociedade vigente e instituiu uma nova ordem mundial, possibilitando também profundas mudanças na educação.

A Revolução Industrial trouxe implicações profundas para a instrução. O artesão, para cujos filhos Lutero pedira duas horas de escola por dia ao lado do trabalho doméstico, não existia mais ou estava desaparecendo e não era mais uma figura social determinante (MANACORDA, 2002).

Ao entrar na fábrica, o artesão tem expropriado o seu saber, que era inerente ao seu trabalho. Esse saber agora pertence a outros, “não lhe serve para mais nada e com ele perdeu aquele treinamento teórico-prático que, anteriormente, o levava ao domínio de todas as suas necessidades produtivas: o aprendizado” (MANACORDA, 2002, p.271).

Logo, aquele aprendizado que desde o antigo Egito se prestava à instrução dos trabalhadores artesanais chega ao fim e inicialmente nada é posto em seu lugar, uma vez que com as fábricas os trabalhadores perdem sua antiga instrução e só adquirem ignorância. Diante dessa necessidade produtiva e para que a produção não ficasse prejudicada pela ausência de trabalhadores minimamente qualificados para operarem as máquinas adota-se a instrução técnico-profissional (MANACORDA, 2002).

Embora na segunda metade do século XIX já se constate um sistema de instrução, do elementar ao superior, e estatal em quase toda a parte da Europa, contando com diversas iniciativas privadas, este não visa à emancipação humana. Estamos diante de necessidades distintas: a do capital e a do trabalho.

O trabalho entra, de fato, no campo da educação por dois caminhos, que ora se ignoram, ora se entrelaçam, ora se chocam: o primeiro caminho é o desenvolvimento objetivo das capacidades produtivas sociais (em suma, da revolução industrial), o segundo é a moderna “descoberta da criança”. O primeiro caminho é muito duro e exigente: precisa de homens capazes de produzir “de acordo com as máquinas”, precisa colocar algo de novo no velho aprendizado artesanal, precisa de especializações modernas. O

segundo caminho exalta o tema da espontaneidade da criança, da necessidade de aderir à evolução da psique [...]. Portanto, a instrução técnico-profissional promovida pelas indústrias ou pelos Estados e a educação ativa das escolas novas, de um lado, dão-se as costas, mas, do outro lado, ambas se baseiam num mesmo elemento formativo, o trabalho, e visa o mesmo objetivo formativo, o homem capaz de produzir ativamente (MANACORDA, 2002, p.305).

Os ideais perseguidos pela burguesia revolucionária de universalidade, gratuidade, estatalidade, laicidade encontrarão no século XIX a difícil tarefa de sistematização teórica e, em parte, da transferência para a prática dessas instâncias ideais.

Esses mesmos ideais permanecem como problemas a nos incomodar, ressaltando as peculiaridades de cada momento histórico.

2.1.1 A Origem da Educação e da Escola Pública

Tanto a Educação a Distância (EAD) quanto a escola pública surgem juntamente com o desenvolvimento da escrita nas civilizações antigas: Mesopotâmia, Egito, Índia, Grécia e Roma. Uma rede de comunicação escrita faz desenvolver a correspondência que inicialmente registram nas cartas problemas e fatos cotidianos, passando posteriormente “a transmitir informações científicas que de forma intencional ou não se destinaram à instrução e ao conhecimento de algo”, configurando as primeiras manifestações da educação a distância (BARROS, 2003, p.37).

Manacorda (2002) apregoa que o termo *escola* engendra variações porque sua utilização é anacrônica quando aplicada às épocas antigas, e sobrepõe sentidos novos para instituições de períodos históricos subseqüentes. É nas cortes dos estados da Mesopotâmia e vale do rio Nilo que nasce a escola, local para a educação dos jovens, que se estende para a Grécia e Roma, desenvolvendo-se com diferenciações históricas, partindo de instituições de educação no interior da família.

Historicamente, é exatamente da educação confiada no interior da “família” aos educadores especialistas para os filhos dos poderosos (do faraó, dos *minos*,

do *anax*, do *basileu*, do *pater*), e em torno dos quais se agregam os filhos de várias famílias eminentes, que surgem as primeiras “escolas públicas”, isto é, abertas aos jovens de famílias que se interessavam, cada vez mais, pela vida pública e se caracterizam por esse conteúdo específico. Essas escolas, com o apoio da divisão do trabalho existente no interior dessa sociedade, aparecem:

[...] por um lado, como escola de cultura para os “pensadores de classe”, seus “ideólogos ativos” [...] e, por outro, como ginásios ou tribunais onde os cidadãos guerreiros se educavam para o exercício do poder político e da arte militar. [...] Mas, fossem escolas de sacerdotes ou de cidadãos-guerreiros, permaneciam como estruturas específicas e exclusivas para a formação das classes dominantes (MANACORDA, 2002, p.117).

Percebemos que a escola pública, nas sociedades antigas, visava à manutenção de uma estrutura estamental. Eram consideradas públicas por mostrarem aos jovens como a sociedade se organizava naquele período. A Idade Média pode ser vislumbrada como um período de desintegração e de reconstrução por incluir novos protagonistas em meio às relações sociais, determinando “antigas divisões horizontais classistas entre quem se educa para ‘o dizer e o fazer as coisas da cidade’ e que se prepara para o trabalho produtivo subordinado, acrescentando-se a divisão vertical entre os *legales domini* e os *barbari reges...*” (MANACORDA, 2002, p.357).

Na transição da Idade Média para a Idade Moderna acontece um importante embate, no qual é questionada a vinculação entre ciência e religião, deixando-se de considerar a primeira como parte da segunda, ou seja, rompendo-se com a postura Escolástica. O pensamento moderno se divide em quatro períodos: Renascimento, Racionalismo, Empirismo e Iluminismo. Particularmente no Iluminismo a ciência institui seus fundamentos, negando estar vinculada à religião, ao cristianismo ou às questões mitológicas. Os filósofos iluministas acreditavam que o ensino seria um relevante veículo da razão e combateria as superstições e o obscurantismo religioso. A educação deveria então dar “ênfase à realidade, priorizando o saber fazer de maneira eficaz, numa perspectiva de racionalismo intelectual” (BARROS, 2003, p.38).

Não podemos nos esquecer da importância de Comenius, o criador da Didática Moderna e um dos maiores educadores do século XVII. Com sua teoria

humanista e espiritualista da formação do homem defendia propostas pedagógicas hoje consagradas ou tidas como muito avançadas, as quais estabeleciam a escola como o *locus* fundamental da educação do homem, sintetizando seus ideais educativos na máxima: “ensinar tudo a todos”, o que para o autor significava os fundamentos, os princípios que permitiriam ao homem se posicionar no mundo não apenas como espectador, mas acima de tudo como ator.

No final do século XVIII, a Revolução Francesa (1789) derrota o regime Absolutista e provoca o aparecimento das primeiras reivindicações de direitos, dentre eles o direito à escola pública como responsabilidade do Estado. Esse período histórico, o Setecentos, é que:

[...] faz da escola, sem mais rodeios, um *politikum*, um interesse geral que o próprio poder não somente controla mas já organiza e renova como algo de sua própria competência. E à iniciativa do despotismo esclarecido se acrescenta logo as duas revoluções do novo e do velho mundo: nas palavras dos jacobinos, a instrução torna-se “uma necessidade universal” (MANACORDA, 2002, p.358).

O objetivo da educação moderna, teoricamente, se pauta na necessidade de educar humanamente todos os homens. Para tanto, os primeiros planos de instituição de escolas, pensados em 1763, visavam, principalmente, à formação da inteligência por meio do ensino da história e das ciências naturais, mas não para atingir toda a população, sendo, inclusive, contrários à educação propiciada aos trabalhadores, desenvolvida pelos “irmãos das escolas cristãs” (MANACORDA, 2002).

Nesse período se estabelece a Educação Pública Nacional, cujo objetivo são os valores burgueses defendidos na Revolução Francesa, os quais se referem à formação do cidadão através da educação cívica e patriótica com caráter popular, elementar e primário. A educação pública também sofre influência significativa da Revolução Industrial.

Na história da humanidade, os avanços tecnológicos sempre significaram mudanças substanciais em todos os campos da atividade humana. Não foi diferente com a Revolução Industrial: a vida econômica, social e cultural afetou e foi afetada pelas inovações científicas.

Atualmente são as novas tecnologias e os meios de comunicação que estão alterando nossa relação com a educação.

Se a Revolução Industrial, em seu movimento dialético, produz a morte da antiga produção artesanal e o nascimento da nova produção de fábrica, em seu bojo encontramos a moderna instituição escolar pública. Fábrica e escola nascem juntas e juntas modificam a história da humanidade (MANACORDA, 2002).

É uma maturação de consciência que não se compreende levar em conta o desenvolvimento do real com a revolução industrial, que não somente efetua o encontro entre artes liberais e mecânicas, entre geometria intelectual e experimental, mas subtrai o homem em crescimento, o adolescente, da angústia familiar e corporativa e joga-o no mais vasto mundo social. O nascimento da escola pública é contextual ao da fábrica e comporta grandes mudanças na vida social dos indivíduos (MANACORDA, 2002, p.249).

A divisão social do trabalho³, que transformou significativamente a relação até então estabelecida entre homem/trabalho, fez com que cada trabalhador passasse a executar uma tarefa, e ao final do processo produtivo o produto do trabalho de muitos assalariados pertencia ao proprietário da indústria e se constitua em uma mercadoria destinada ao consumo, vendida no mercado com margem significativa de lucro para aumentar o capital do empregador e movimentar a economia capitalista.

A constituição da escola como “direito” *in abstracto* tem seu ponto de partida com a Revolução Francesa, e seus fundamentos ideológicos são pautados pelos valores burgueses. A marginalização social do homem se justifica pela ignorância, sendo então necessária a criação de instituições “capazes” de tirá-lo dessa condição e assim se constitui a Escola Tradicional.

Os chamados “sistemas nacionais de ensino”, inspirados no princípio de que a educação é direito de todos e dever do Estado, data de meados do século XIX. O direito à educação, decorrente dos valores da sociedade burguesa, implica a construção de uma sociedade democrática, a consolidação da democracia

³ Marx define a divisão social do trabalho como “a totalidade das formas heterogêneas de trabalho útil, que diferem em ordem, gênero, espécie e variedade” (O Capital, I, cap.I). Assinala também que a divisão do trabalho é condição necessária para a produção de mercadorias, pois sem atos de trabalho mutuamente independentes, executados isoladamente uns dos outros, não haveria mercadorias para trocar no mercado (BOTTOME, 2001).

burguesa. Para superar a situação de opressão própria do “Antigo Regime” e ascender a um tipo de sociedade fundada no contrato social celebrado “livremente” entre os indivíduos, era preciso vencer a barreira da ignorância para transformar os súditos em cidadãos, isto é, em indivíduos livres porque esclarecidos, ilustrados.

No século XIX, a burguesia passa a enfrentar uma forte oposição da classe proletária. O proletariado industrial começa a se movimentar, reivindicando direitos, iniciando mobilizações e até arriscando algumas revoluções societárias. As questões políticas passam a caminhar concomitantemente à questão social.

De fato, por revolução política e revolução social, em relação ao Oitocentos se entendeu, quanto à primeira, a revolução burguesa e, quanto à segunda, a revolução proletária, como se a burguesia visasse somente mudanças políticas sem conteúdos sociais e de classe, e o proletariado visasse somente mudanças sociais sem problemas de poder político. Mas a forma histórica de traduzir esses termos do discurso é que, ao lado da burguesia, até agora protagonista da história moderna, surge uma força antagônica, que a própria burguesia suscita e sem a qual não pode subsistir: é o moderno proletariado industrial (MANACORDA, 2002, p.269-270).

Grandes mudanças conjunturais acontecem na sociedade moderna, haja vista que o processo de transformação do trabalho humano não desloca apenas a população das oficinas artesanais para as fábricas, mas também traz a população do campo para a cidade. Essa parcela da sociedade urbana, que se constitui no proletariado, ganha força e logo aparecem os conflitos sociais, exigindo transformações culturais e morais. Conseqüentemente, a educação também sofre profundas modificações.

O Estado moderno e a igreja Católica também entram em conflito, à medida que a Igreja resiste em passar a responsabilidade da educação ao Estado. Somente em 1893 o Papa Leão XIII parece se unir ao mundo moderno e às correntes liberais, com o principal objetivo de impedir os avanços do socialismo. Não obstante, a divergência entre Estado e Igreja é mínima se comparada ao verdadeiro conflito que se tornava evidente naquele período: a luta de classes efetivada entre capital e trabalho, influenciada pelos estudos de Karl Marx e Friedrich Engels. O marxismo interfere nas questões da época,

especificamente no que tange à necessidade da emancipação humana proposta pelo socialismo:

A emancipação é, então, simultaneamente da Igreja e do Estado. Com estas teses e exigências o socialismo apresentava-se no palco da história, inicialmente com os utopistas, que contrapõem às contradições da realidade, soluções totalmente abstratas, elucubrações ideais e tentativas de mentes solitárias, e em seguida com Marx, que procura deduzir rigorosamente do agravamento das mesmas contradições a demolição da antiga realidade social, destruidora dos indivíduos e a constituição de uma realidade social nova, formadora de "uma totalidade de indivíduos totalmente desenvolvidos" (MANACORDA, 2002, p.229).

Outro fator relevante do século XIX refere-se à relação entre educação/sociedade desenvolvida na pedagogia moderna. Manacorda (2002) assevera que existem dois aspectos fundamentais: o primeiro corresponde à transferência do processo de instrução técnico-profissional do ambiente do trabalho para "a escola"; o segundo diz respeito à descoberta da psicologia infantil e suas exigências ativas. O trabalho se insere no campo da educação por dois caminhos: a Revolução Industrial e a psique infantil, tendo como principal fundamento a capacidade produtiva do homem.

O trabalho entra, de fato, no campo da educação por dois caminhos, que ora se ignoram, ora se entrelaçam, ora se chocam: o primeiro caminho é o desenvolvimento objetivo das capacidades produtivas sociais [...] o segundo é a moderna 'descoberta da criança'. [...] Portanto, a instrução técnico-profissional promovida pelas indústrias ou pelo Estado e a educação ativa das escolas novas, de um lado, dão-se as costas, mas, do outro lado, ambas se baseiam num mesmo elemento formativo, o trabalho, e visam o mesmo objetivo formativo, o homem capaz de produzir ativamente (MANACORDA, 2002, p.304-305).

Objetivando preparar o indivíduo para a produção, ou seja, suprir as necessidades das indústrias em busca de mão-de-obra qualificada, amplia-se a oferta do ensino a distância. De 1833 a 1898, muitas instituições e cursos a distância⁴ surgem na Europa (Suécia e Alemanha) e nos Estados Unidos, em Boston, Nova York e Chicago (BARROS, 2003).

⁴ No século XX ocorre a expansão da EAD por todo o mundo. Um histórico detalhado pode ser encontrado em Barros (2003, p.40-43).

Observemos, portanto, que nesse processo evolutivo o Oitocentos revela que o *politikum* é também o social. Efetiva-se a aliança do saber com a indústria, considera-se o papel do trabalho e muitas modificações acontecem no sistema educativo. Desenvolvem-se nessa época discussões e reivindicações em busca da estatização, democratização e laicização da educação. “[...] verifica-se a ‘aliança do saber com a indústria’: a instituição escola recebe do trabalho produtivo conteúdos culturais antes excluídos; as novas disciplinas científico-técnicas são o aspecto moderno dos conhecimentos inerentes às antigas artes mecânicas” (MANACORDA, 2002, p.358).

Após esse panorama sobre a Revolução Industrial e educação, delinearemos o contexto histórico da educação no Brasil.

2.2 AS RAÍZES DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, a educação tem características marcadamente excludentes. Foi pensada e organizada para atender aos interesses das classes dominantes. E “pouca coisa se mudou na forma de encarar a educação que nos foi legada pelos jesuítas” (ROMANELLI, 2000, p.13). A chegada do português trouxe formas de exploração econômica bem centralizadas. A colônia brasileira passou a servir, essencialmente, como produtora de matérias-primas para o mercado europeu, e por sua extensão territorial permitia a manutenção de uma estrutura de imensas propriedades de terra, com base na exploração de um único produto (monocultura), utilizando-se de mão-de-obra escrava.

Inicialmente, foram os senhores de engenhos; depois, os grandes produtores de café que acumularam grande poder econômico e político, impedindo ações sociais de outros grupos, em particular, dos escravos. “O isolamento e a estratificação sociais, está a princípio, basicamente dual, aliados à necessidade de manutenção de um esquema de segurança, favoreceram uma estrutura de poder fundada na autoridade sem limites do dono de terras” (ROMANELLI, 2000, p.33).

No Brasil-Colônia, que imitava a corte portuguesa, as idéias e pensamentos aristocráticos são incorporados à educação brasileira por meio dos

jesuítas. A Companhia de Jesus contribuiu para que a educação, cujo acesso só era permitido aos filhos primeiros ou aos filhos homens, sucessores administradores do fazendeiro, continuasse aristocrática.

A metrópole portuguesa determinou à Colônia as bases da educação, as quais se constituem segundo o dogma, a autoridade, a tradição literária, o descaso com a ciência e com a atividade técnica e artística.

Para alguns autores, a obra da catequese, “objetivo principal da presença da Companhia de Jesus no Brasil, acabou gradativamente cedendo lugar, em importância, à educação da elite” (ROMANELLI, 2000, p.35). Com essa característica elitista, a educação se configurou concretamente, não somente após a expulsão dos jesuítas, em 1759, mas também quando o Estado passou a interferir na área. No entanto, isso não significou avanços educacionais, pois a proposta autoritária e dogmática permeou os períodos Colonial e Imperial, influenciando sobremaneira o período Republicano (ROMANELLI, 2000).

No século XIX no Brasil, a população sofre uma estratificação social mais complexa do que a predominante no período colonial, com o surgimento da pequena burguesia. A chegada da família real portuguesa, em 1808, abriu os portos da Colônia e permitiu nova dimensão para a educação brasileira mediante o volume de bens materiais (livros, imprensa etc.) e a criação de inúmeros cursos, inclusive superiores (a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, por exemplo, inaugurada em 1820). Todavia, assim como aconteceu à época da expulsão dos jesuítas, a amplitude da educação aumentou em relação às elites, mas o ensino fundamental continuou desprezado.

[...] o aspecto de maior relevância dessas iniciativas foi o fato de terem sido levadas a cabo, com propósito exclusivo de proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre de que se compunha a Corte. A preocupação exclusiva com a criação de ensino superior e o abandono total em que ficaram os demais níveis do ensino demonstram claramente esse objetivo, com o que se acentuou uma tradição – que vinha da Colônia – a tradição da educação aristocrática (ROMANELLI, 2000, p.38-39).

Ainda com base nesse modelo, por volta de 1800 no Brasil-Colônia já existiam algumas escolas primárias, secundárias e seminários eminentemente de cunho eclesiástico e privado. Já o ensino superior surge com a presença do

Príncipe D. João VI, que o valorizou com o intuito de proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre que compunha a corte, deixando os outros níveis de ensino em total abandono, particularmente após a descentralização do ensino (Ato Adicional de 1834).

O que ocorreu a contar de então foi a tentativa de reunir antigas aulas régias em liceus, sem muita organização. Nas capitais, foram criados os liceus provinciais. A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar (ROMANELLI, 2000, p.40).

Nesse contexto, o ensino superior incorporou um currículo universalista e humanístico que influenciou o Colégio Pedro II, único colégio secundário mantido pelo governo central e preparatório para os cursos superiores. Com o Ato Adicional de 1834, os ensinos fundamental e médio ficaram a cargo das Assembléias Estaduais e o poder central administrava a educação no Município Neutro (Distrito Federal) e o ensino superior. O ensino secundário transformou-se no preparo para candidatos ao ensino superior.

Mantendo as determinações do Ato Adicional de 1834, a Constituição de 1891 reservou à União o direito de criar instituições de ensino secundárias e superiores nos Estados e outorgou a estes últimos o dever e a competência para com o ensino primário. Apesar de as tentativas de investimentos gerais como uma política única de educação por parte de intelectuais da área aliadas ao planejamento de várias reformas objetivando pôr fim ao ensino humanístico e literário, o quadro da educação não se alterou até a década de 1930. Pelo contrário, a vitória dos princípios federalistas, que consagrou a autonomia dos poderes estaduais, fez com que o governo federal não interferisse nos direitos de autonomia reservados aos Estados, o que gerou total desorganização na construção do sistema educacional brasileiro (ROMANELLI, 2000).

Tudo daí por diante, no domínio educacional, teria de desenvolver-se, como se desenvolveu, sob a pressa das circunstâncias locais que variavam de uma região para outra, e iam desde as condições demográficas e econômicas e as diferenças de nível cultural até a diversidade de tendências dos governantes e às influências das reformas, empíricas e fragmentárias, em que tão profundamente se exprimia a descontinuidade da administração (AZEVEDO, 1996, p.629).

A Revolução de 1930 foi o ápice de uma série de movimentos empenhados em promover o rompimento político e econômico com a velha ordem social oligárquica. Esses movimentos, em seu conjunto, representaram a reorganização dos setores novos da sociedade para com o setor tradicional internamente e para com o capital externo (ROMANELLI, 2000). Nesse contexto, a década de 1930 foi essencial no processo de expansão do ensino público, porque havia uma consolidação do capitalismo no Brasil que exigia uma nova ordem educacional, com formação de quadros para atender às necessidades urgentes do capital. Em função da modernização do processo produtivo e da economia e da formação de uma pequena e heterogênea camada burguesa incorporando-se à classe média da sociedade, surgem novos anseios educativos. Abre-se o mercado, há implantação de indústrias e o país, em pleno desenvolvimento, precisa adequar a educação a essa nova realidade mediante a expansão da escola para preparar mão-de-obra que atendesse às necessidades do capital.

A luta por escolas e educação, influenciada por essa nova realidade econômica e social, configura interesses antagônicos. De um lado, a elite, pretendendo controlar o ensino, limitando o número de escolas e editando leis “elitizantes”; de outro a pressão social de educadores e intelectuais por uma educação democratizada que resultou, em 1932, no Manifesto dos Pioneiros da Educação.

A partir de então, várias lutas foram travadas por educadores que resistiram e ainda resistem à educação elitista, buscando travar discussões e ações que correspondam aos anseios da população brasileira, que há muito almeja um ensino democrático, gratuito e de qualidade.

O contexto econômico da revolução de 1930 insere novos elementos ao debate acerca da formação profissional. A quebra das bolsas, juntamente com a superprodução de café no Brasil, evidenciam a necessidade da passagem

progressiva de um modelo econômico voltado à exportação (que não mais se sustentava) para a satisfação do consumo no mercado interno. Essa crise contribuiu para o surgimento de um novo modelo econômico, implantado de 1930 a 1964, o de substituição de importações (ROMANELLI, 2000).

Do ponto de vista político, a revolução de 1930 também gerou um rearranjo na sociedade. Devido ao afastamento inicial da oligarquia agro-exportadora, grupos aliados aos tecnocratas, aos militares e aos empresários industriais puderam exercitar o poder com Getúlio Vargas (1937-1945) empossado na presidência, o Estado assumindo cada vez mais um papel intervencionista na economia e conquistando diferentes setores da sociedade pelo chamado populismo-trabalhismo, usando ora táticas repressivas para conter o movimento operário, ora a cooptação dos líderes reformadores e a decretação de benefícios sociais.

Nesse contexto econômico político-social, a expansão do ensino acontece refletindo a instabilidade e o dualismo em que vivia a sociedade brasileira a contar da Revolução de 1930.

O sistema entrou não só a sofrer as influências do contexto, como a refletir o aprofundamento das contradições entre os aspectos modernos assumidos pelo desenvolvimento e o ainda presente arcaísmo de certas facções das elites dominantes e até de parte da estrutura sócio-econômica que permanecia inalterada. Se de um lado o capitalismo industrial avançou a passos firmes, de outro, o latifúndio persistiu e, com ele toda a gama de situações culturais e de valores próprios da aristocracia rural decadente e da ignorância das massas. Assim, expansão do ensino ocorrida aqui, era o próprio retrato dessa contradição. De um lado, cresceu a procura da escola e as oportunidades educacionais, de outro a estrutura escolar não sofreu mudanças substanciais, a ponto de oferecer, quantitativa e qualitativamente falando o ensino de que a sociedade carecia (ROMANELLI, 2000, p.62).

E assim, as alterações no modelo continuarão privilegiando os mais abastados com um modelo de educação voltado para a manutenção do *status quo* e ampliando a oferta de escolas dirigidas ao ensino técnico-profissionalizante como meio de preparação de mão-de-obra para a indústria e o comércio, além de escolas rurais. Politicamente, essa prática articulou-se com os interesses do capital, implementando um processo educativo formador, produtor de “bons

trabalhadores”, que seriam submetidos facilmente às relações capitalistas no interior das fábricas (FRIGOTTO, 2001). Em consequência, a instrução primária permaneceu sem atendimento dentro da política nacional de educação até depois do Estado Novo (1937-1945).

A Carta Constitucional, outorgada pelo Estado Novo, estabelecia como maior dever do Estado o oferecimento do ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas, cumprindo com o apoio das indústrias e sindicatos econômicos. A ênfase nesses quesitos não era fortuita: pela oferta de uma educação técnico-profissional no meio urbano e rural, estrategicamente combatiam-se tanto os problemas dos inadaptados sociais, submetendo-os ao mundo do trabalho, como também as idéias de cunho socialista. A educação passou a ser, por conseguinte, um instrumento de manutenção e defesa da ordem social vigente, como meio de difusão do Estado Novo, do culto à Pátria e das tradições, ligando-se ao binômio educação-segurança.

Observemos que a Lei Orgânica do Ensino Primário só se efetivou em 1946, após a saída (temporária) de Getúlio Vargas, que durante seu governo criou uma legislação estruturando o ensino técnico e profissionalizante sem, contudo, resolver os problemas da educação básica de qualidade no país. Com essa Lei, pretendia-se desenvolver escolas de ensino profissional, nas quais se ensinariam aos filhos dos operários algumas noções de tecnologia bem como a manipulação prática de diversos instrumentos utilizados na produção.

O surgimento dessas instituições e dos cursos profissionalizantes vinculou-se à necessidade de redefinição de importação de pessoal técnico qualificado. A Segunda Guerra Mundial incentivou essa demanda, visto que não era possível manter a importação de técnicos, do mesmo modo que não se poderia manter a importação de produtos não-duráveis (ROMANELLI, 2000).

A indústria de bens não-duráveis levou as primeiras indústrias de base, que permitiram, por exemplo, a produção do aço e energia, ambas exigindo cada vez mais tecnologia e equipamentos avançados. Por sua vez, a criação da indústria de base preparou o sustentáculo para o aparecimento da indústria de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos).

No Brasil, desde antes do Governo Kubitschek, e principalmente a partir dele, ao invés de se investir em uma educação democrática e de qualidade, tendo

como ponto de partida a elevação de quadros técnicos no país, optou-se pela importação de tecnologia. De 1955 a 1960, com o apoio do Governo JK, e posteriormente por meio de uma política desenvolvida pelos governos militares, de 1964 em diante, incentivou-se a entrada das multinacionais no país.

No final da década de 1950 e início dos anos 1960, o debate educacional intensificou-se. Esboçou-se na sociedade brasileira um movimento que apontava para reformas de base e para a implantação de uma sociedade menos submissa ao capital e mais democrática, envolvendo grupos em prol da cultura popular, da erradicação do analfabetismo, da educação popular, do cinema novo e teatro popular, abruptamente interrompido pelo golpe militar de 1964 (FRIGOTTO, 2000).

Esse golpe também interrompeu um projeto do presidente João Goulart (1963). O sucesso alcançado pela aplicação do “método Paulo Freire” despertara a atenção do presidente, que tentou expandi-lo para todo o território nacional, mas o golpe militar de 31 de março de 1964 fez com que Goulart fosse exilado no Uruguai, de onde só retornou ao Brasil para ser sepultado, em 1976.

De acordo com Reis Filho, uma instituição militar assumiu e dominou o poder político no Brasil desde o dia do golpe até 15 de abril de 1964, quando Castelo Branco assumiu a presidência do país, eleito dias antes por um Congresso já bastante expurgado. O novo governo prometeu a retomada do crescimento econômico e o retorno do país à “normalidade democrática”; no entanto, o Brasil só experimentaria a democracia 21 anos mais tarde. Por isso, 1964 representou um marco e uma novidade na história política do Brasil: diferentemente do que ocorrera em outras ocasiões, dessa vez os militares não apenas deram o golpe de Estado, como permaneceram no poder por duas décadas.

Não obstante o país estivesse passando por um período de ditadura militar, no início dos anos 1960 pensava-se em erradicar definitivamente o analfabetismo mediante um programa nacional, levando-se em conta as diferenças sociais, econômicas e culturais de cada região. A criação da Universidade de Brasília, em 1961, permitiu vislumbrar uma nova proposta universitária com o planejamento, inclusive, do fim do exame vestibular, valendo, para o ingresso do estudante no

nível superior de ensino, o rendimento do aluno durante o curso de 2º grau (ex-colegial e atual ensino médio).

O período anterior, de 1946 até o início de 1964, pode ser considerado o mais fértil da história da educação brasileira, apesar de haver controvérsia (alguns entendem ter sido o que compreende 1930-1936), pois neste atuaram educadores que, por suas realizações, deixaram seus nomes na história da educação: Anísio Teixeira, Armando Hildebrand, Carneiro Leão, Durmeval Trigueiro, Fernando de Azevedo, Lauro de Oliveira Lima, Lourenço Filho, Paschoal Leme, Paulo Freire, entre outros.

Depois de 13 anos de acirradas discussões, foi promulgada a Lei 4.024, em 20 de dezembro de 1961, sem a pujança do anteprojeto original, prevalecendo as reivindicações da Igreja Católica e dos proprietários de estabelecimentos particulares de ensino no confronto com os que defendiam o monopólio estatal para a oferta de educação aos brasileiros. Característica marcante dessa lei foi dar à formação educacional um cunho profissionalizante. Em essência, sua única vantagem foi a quebra da rigidez e certo grau de descentralização, na verdade timidamente ensaiada, uma vez que a possibilidade de os Estados e os estabelecimentos anexarem disciplinas optativas ao currículo mínimo na prática esbarrou em dificuldades no tocante aos recursos materiais e humanos quando as escolas não puderam improvisar professor e programa (ROMANELLI, 2000).

Embora o regime militar tenha refletido o caráter antidemocrático da proposta ideológica de governo, decretando a prisão de professores e estudantes, a invasão de universidades e proibindo o funcionamento da União Nacional dos Estudantes, foi justamente nesse período que se deu grande destaque aos programas televisivos educativos e se constatou elevada expansão das universidades brasileiras, e para acabar com o “excedente” foi criado o vestibular classificatório. Surgiu também o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que aproveitando a didática do método Paulo Freire propunha erradicar o analfabetismo no país, o que não aconteceu porque o movimento, devido às denúncias de corrupção, acabou sendo extinto.

Para Frigotto (2000, p.39),

O que é aparentemente estranho, mas, posto na matriz cultural das elites dirigentes brasileiras já referidas, compreensível pela sua extrema funcionalidade, é que sem conseguir a universalização da escola básica, já a partir do final dos anos 30, sob a tutela e subsídio do Estado foi montado um eficiente e amplo sistema de comunicação de massa, de início com a radiodifusão e, mais tarde, sob as sombras do regime militar, as redes de televisão. O monopólio (global) da mídia, em particular da televisão, constituiu-se como o entende Pasolini (1990), um verdadeiro poder fascista.

E assim se assiste a uma expansão geométrica do acesso à televisão e aritmética da escola, em um contexto em que a maioria da população se apresentava analfabeta ou semi-analfabeta.

2.3 EAD: ORIGEM E HISTÓRICO DA MODALIDADE

Discorrer sobre o percurso histórico da EAD não é uma tarefa fácil, porque há muita informação dispersa acerca do assunto, dificultando sua apreensão como um todo. Neste sentido, buscaremos neste item sistematizar seu percurso, sem a pretensão de julgá-lo completo.

Quando pensamos o processo histórico de construção das políticas educacionais, devemos sempre levar em consideração o embate de forças dos atores envolvidos em cada contexto sociopolítico. É nesse embate, influenciado por múltiplas determinações, que se constrói o significado e a abrangência dos programas de Educação em seu sentido mais amplo e de Educação a Distância em particular.

Assim sendo, o formato adotado pela *Open University*, por exemplo, buscava a expansão da educação de modo a tornar possível o acesso ao ensino superior não só para um maior número de estudantes, mas também para aqueles que não possuíam os requisitos necessários para o acesso ao ensino superior. O termo “aberta” significava, portanto, uma quebra de barreiras de acesso ao ensino superior: requisitos de qualificações prévias ou locais e tempos determinados para a frequência às aulas (CORRÊA, 2007).

Nas experiências pioneiras de educação aberta e a distância foi atribuída maior relevância ao acesso proporcionado pelo ensino para aqueles sem

possibilidade de escolarização. Posteriormente, o ensino aberto foi visto como uma possibilidade de maior amplitude de escolhas para o aluno quanto aos conteúdos e aos meios de aprendizagem (CORRÊA, 2007).

Para Peters (2004, p.29), as primeiras experiências em EAD remontam aos apóstolos:

As primeiras experiências em educação a distância foram singulares e isoladas. No entanto, já eram de profunda importância para as pessoas implicadas, porque o conteúdo era a religião e a controvérsia religiosa, que eram levadas muito a sério naquela época. Estou me referindo aqui a São Paulo, que escreveu suas famosas epístolas a fim de ensinar às comunidades cristãs da Ásia Menor como viver como cristãs em um ambiente desfavorável. Ele usou as tecnologias da escrita e dos meios de transporte a fim de fazer seu trabalho missionário sem ser forçado a viajar. Isso já era claramente uma substituição da pregação e do ensino face a face por pregação [...].

O relato de Peters nos proporciona uma visão bastante didática de que a EAD se vale da tecnologia existente em cada momento histórico. Na época do apóstolo Paulo, a pena, o cavalo e as embarcações rústicas eram os meios disponíveis.

Pensada dessa forma, a EAD remonta à Era Cristã. Há quem acredite que as primeiras experiências de uma comunicação educativa a distância podem ser encontradas na Mesopotâmia, no Egito, na Índia, na Grécia e em Roma, pois aí já existia uma rede de comunicação escrita que permitiu um significativo desenvolvimento da correspondência. Neste sentido, para Barros “a educação a distância recebe atualmente destaque por parecer algo inovador, mas na verdade existe desde o início das civilizações Egípcias, Gregas e Romanas” (BARROS, 2003, p.37).

Somente no último quarto do século XIX as instituições particulares nos Estados Unidos e na Europa passaram a oferecer cursos por correspondência sem nenhum ou com escasso valor acadêmico. Muito provavelmente remonta desse passado uma apreciação negativa das muitas propostas de EAD. A modalidade também ficou com sua reputação depreciada por ter-se transformado em uma segunda oportunidade de estudo para pessoas que fracassaram em uma instância juvenil.

Foram necessárias muitas décadas até que a educação a distância se estabelecesse no universo dos estudos como uma modalidade competitiva perante as ofertas de educação presencial, porém ainda hoje enfrenta forte discriminação, sendo muitas vezes sinônimo de educação de “segunda linha” (LITWIN, 2001).

Historicamente, foram se ampliando e se diversificando as formas de ensinar e estudar a distância. Nos Estados Unidos, França, Inglaterra e Alemanha foram criadas muitas escolas por correspondência. Em 1892, a Universidade de Chicago instituiu um curso por correspondência e no início do século XX assim procederam outras instituições, como a Calvert em Baltimore. Em 1930 era possível identificar 39 universidades norte-americanas que ofereciam cursos a distância (PETERS, 2004; LITWIN, 2001).

Podemos traçar um quadro do desenvolvimento da EAD:

QUADRO 1: Desenvolvimento Histórico da EAD no Mundo

1829	Suécia – Instituto Liber Hermodes (150.000 usuários)
1840	Reino Unido – Faculdades <i>Sir Isaac Pitman</i> – primeira escola por correspondência na Europa
1850	Reino Unido – estenografia/correspondência
1856	Alemanha – Instituto Toussaint y Langenscheidt – Berlim – estudos de idiomas em domicílio
1873	Estados Unidos – Society to Encourage Study at Home – Boston – estudos em domicílio
1891	Estados Unidos – Universidade da Pensilvânia – International Correspondence Institute – curso sobre medidas de segurança no trabalho de mineração
1892	Estados Unidos – Universidade de Chicago – Divisão de Ensino por Correspondência para preparação de docentes no Departamento de Extensão
1894	Reino Unido – Universidade de Oxford – cursos de Wolseuy Hall
1898	Suécia – Instituto Hermond – curso de línguas por correspondência
1922	União Soviética – ensino por correspondência (350.000 usuários)
1938	Canadá – fundação do Conselho Internacional para Educação por Correspondência
1939*	França – fundação do Centro Nacional de Educação a Distância – ensino por correspondência (184 mil alunos)
1946	África do Sul – Unisa – Universidade da África do Sul – primeiros cursos superiores em educação a distância
1948	Noruega – primeira legislação para escolas por correspondência
1963	Fundação do Conselho para Educação por Correspondência
1963	Líbano – Beirute – criação do Instituto Pedagógico UNRWA-Unesco
1967	Alemanha – fundação do Instituto Alemão para Estudos a Distância
1968	Noruega – fundação da Associação Norueguesa de Educação a Distância (reorganizada em 1984)
1968	Fundação do Conselho Europeu para Estudos em Casa (CEEC)

1969*	Reino Unido – fundação da Universidade Aberta (200 mil alunos)
1972*	Espanha – fundação da Universidade Nacional de Educação a Distância (110 mil alunos)
1972*	Tailândia – Sukhothai Thammathirath (300 mil alunos)
1973*	África do Sul – Unisa (130 mil alunos)
1974	Alemanha – implantação da Fern Universität
1974	Paquistão – implantação da Universidade Aberta Allama Iqbal
1974	Israel – fundação da Universidade para Todos
1974	Canadá – reconstituição da Universidade de Athabasca
1977	Venezuela – fundação da Universidade Nacional Aberta
1978	Costa Rica – Universidade Estadual a Distância
1978	Japão – fundação do Instituto Nacional de Educação por Multimídia
1978	Tailândia – fundação da Universidade Aberta Sukhothai Thammathirath
1979*	China – China TV University System (530 mil alunos)
1982	Índia – fundação da Universidade Aberta
1982*	Coreia – Korea National Open University (196 mil alunos)
1982*	Turquia – Anadolu University (567 mil alunos)
1982	Dinamarca – implantação da Universidade Jysk Aabent
1982	Irlanda – implantação do Centro Nacional de Educação a Distância
1983	Japão – fundação da Universidade do Ar
1983	Suécia – implantação da Associação Sueca de Educação a Distância
1984*	Indonésia – Universitas Terbuka (353 mil alunos)
1984	Itália – fundação do Consórcio para Universidade a Distância
1984	Holanda – implantação da Universidade Aberta
1985	Fundação da Associação Européia das Escolas por Correspondência (AEEC)
1985*	Índia – implantação da Universidade Nacional Aberta Indira Gandhi (242 mil alunos)
1986	Decisão do Conselho sobre o Programa Comett, da Comunidade Européia
1987	Decisão do Conselho sobre o Programa Erasmus, da Comunidade Européia
1987	Resolução do Parlamento Europeu sobre Universidades Abertas na Comunidade Européia
1987	Fundação da Associação Européia de Universidades de Ensino a Distância
1987	França – fundação da Federação Interuniversitária de Ensino a Distância
1987	Bélgica – implantação do Studiecentrum Open Hoger Onderwijs
1987	Fundação da Saturno, Rede Européia de Ensino Aberto
1988	Portugal – fundação da Universidade Aberta
1988	Decisão do Conselho sobre o Programa Delta, da Comunidade Européia
1988	Fundação da Euro Pace, Programa Europeu para Educação Continuada Avançada
1989	Lançamento do satélite Olympus pela Agência Espacial Européia
1989	Decisão do Conselho sobre o Programa Língua, da Comunidade Européia
1990	Decisão do Conselho sobre o Programa Force, da Comunidade Européia
1990	Implantação da Rede Européia de Educação a Distância, baseada na declaração de Budapeste
1991	Relatório da Comissão sobre Educação Aberta e a Distância na Comunidade Européia

(*) Megauniversidades – mais de 100 mil alunos (dados de 1995).

Fonte: Corrêa (2007).

2.4 O CONTEXTO NACIONAL DA EAD

No Brasil, os primeiros registros de iniciativas de educação a distância são encontrados a partir da década de 1920 e apontam, majoritariamente, no sentido de uma educação voltada para o ensino de profissões, objetivando suprir a demanda por uma mão-de-obra mais qualificada ou voltada para o ensino básico, mas de maneira geral atendendo a um público desfavorecido econômica e socialmente, que não tinha acesso à educação regular. Esse público morava fora dos grandes centros, não dispondo de meios e tempo para frequentar cursos presenciais. Aos poucos, os materiais impressos enviados pelo correio, o rádio e a TV foram delineando a trajetória da EAD no Brasil até sua institucionalização, na década de 1970, com a criação dos Centros de Ensino Supletivo (CES).

O surgimento da EAD no país ocorre a partir de 1923 enquanto uma tendência radiofônica, já que acontece concomitantemente com a Fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro⁵, de iniciativa privada, posteriormente doada ao Ministério da Educação e Saúde.

Por essa época, intelectuais, literatos e parlamentares observavam o emergente processo de industrialização, que no país demandava políticas educacionais que atendessem a um duplo objetivo: a organização racional do trabalho, para adequar o trabalhador a uma determinada ocupação industrial, e a fixação de homens e mulheres no campo, visando a conter o processo de crescimento urbano (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

A educação a distância no Brasil surge neste cenário como uma tendência principalmente radiofônica de atender à formação dos trabalhadores, tanto os da cidade como os da zona rural, tendenciando aos arranjos clientelistas da democratização do ensino, da elite industrial e política, evitando que a população rural emigrasse para o meio urbano (BARROS, 2003, p.45).

Em 1933, intelectuais e educadores liberais defendiam a idéia de que a escola deveria preparar indivíduos para o desempenho de atividades produtivas,

⁵ Essa rádio foi fundada por um grupo de membros da Academia Brasileira de Ciências, liderado por Henrique Morize e Roquete Pinto, e no ano seguinte este último instala a primeira Rádio Escola Municipal no Rio de Janeiro. As dificuldades em relação às verbas para a manutenção da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro levam Roquete Pinto a doá-la ao Ministério da Educação e Saúde.

em conformidade com as aptidões individuais. Neste sentido, a EAD seria a forma de legitimar o acesso universal da educação, além de priorizar um processo de ensino-aprendizagem de cultura individual e formação individualista por meio de estudos autômatos, sem grandes reflexões sobre os papéis sociais enquanto cidadãos (BARROS, 2003).

Considerado como um grande problema, o analfabetismo era o centro das discussões no que se relaciona às causas do atraso e da pobreza no Brasil. Nesse contexto, as modalidades de EAD justificam a necessidade de rapidez na formação de auxiliares para resolver o problema, tanto que:

Os conteúdos dos cursos de alfabetização e dos cursos supletivos via rádio e TV eram repletos de mensagens que legitimavam o poder do Estado e seu objetivo era fazer os trabalhadores confiarem na legitimidade das medidas políticas e econômicas que na realidade excluía sistematicamente as classes populares. Em decorrência, isso serviria para a sedimentação do poder político mediante apoio eleitoral ao partido do Governo (BARROS, 2003, p.46).

As mensagens veiculadas nos conteúdos dos cursos de alfabetização atendiam aos interesses das classes dominantes mediante o desenvolvimento de uma cultura individual que adaptasse o indivíduo aos valores da sociedade moderna.

Cunha (1979) assinala que entre as funções econômicas atribuídas aos programas de alfabetização de massa da época estavam a modernização dos hábitos de consumo, a ampliação do mercado consumidor pela propalada e suposta elevação salarial dos alfabetizados e o aumento dos lucros empresariais pelo incremento da produtividade não apropriada pelos trabalhadores.

Observemos, então, que a EAD vai se configurando consoante com os interesses da classe capitalista, “cumprindo a função de reproduzir as relações sociais de classe pela imposição da ideologia dominante e pelo preparo de indivíduos para ocupar postos que lhes são destinados pela estrutura da sociedade de classes” (LOMBARDI; SAVIANI, 2005, p.251).

Essa função reforça-se na política educacional do Estado Novo, cujos objetivos – educação moral e cívica, obediência, adestramento, formação da cidadania e força de trabalho necessária à modernização administrativa – se

legitimam na criação do serviço de Radiodifusão Educativa do MEC, que continua a segmentar a educação, oferecendo uma instrução “disciplinadora e adestradora para os filhos dos trabalhadores...” (FRIGOTTO, 2000, p.34).

Progressivamente, nas décadas de 1940 e 1950, ocorre a expansão do ensino profissionalizante com a criação do Instituto Universal Brasileiro, iniciativa implementada pelo Serviço Nacional do Comércio (Senac), o Serviço Social do comércio (SESC), assim como a ampliação dos serviços de radiodifusão, que se espalham por emissoras de diversos pontos do país por meio de parcerias do MEC com o Conselho Nacional de Bispos no Brasil (CNBB), “o aparecimento do Movimento de Educação de Base (MEB), que em 1968 recebeu o prêmio da Unesco pela alta qualidade de seu trabalho com os nordestinos” (BARROS, 2003, p.47).

Na década de 1960, a ênfase no desenvolvimento de programas televisivos educativos acontece em virtude da “necessidade de difusão cultural, que compreende a publicidade e o consumo advindos da produção industrial que se desenvolvia” (BARROS, 2003, p.47), alicerçada na crença da mágica solução apontada para o desenvolvimento do país mediante a colocação, em prática, da teoria do capital humano⁶, segundo a qual “o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual” (FRIGOTTO, 2000, p.41).

Nesse contexto explica-se a obtenção, pelo MEC, durante os anos 1960, da concessão de dezenas de canais de televisão para ministrar cursos de EAD, assim como a criação de fundações para a promoção de atividades educativas. Justifica-se também o aparecimento, na década de 1970, de uma série de cursos

⁶ A teoria do Capital Humano foi desenvolvida na década de 1960 por Theodore Schultz. Segundo essa teoria poder-se-ia afirmar de forma resumida que o progresso de um país é alavancado pelo investimento em pessoas. Legitima a idéia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento. A crítica à teoria reside no deslocamento para o âmbito individual dos problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um “valor econômico”, em uma equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros “fatores de produção” (das teorias econômicas neoclássicas). Além disso, legitima a idéia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento. Para o estudo da Teoria do capital humano é fundamental consultar as obras de Theodore Schultz, O valor econômico da educação (1963) e O capital humano – investimentos em educação e pesquisa (1971).

do Projeto Minerva⁷, transmitidos em cadeia nacional de emissoras de rádio, assim como o surgimento dos Projetos Sistema Avançado de Comunicações Interdisciplinares (SACI), LOGOS, para habilitação de professores não-titulares de 1º grau e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), abrangendo todas as capitais dos estados brasileiros.

Frigotto (2000) considera que os postulados básicos da teoria do capital humano influenciaram profundamente os (des)caminhos da concepção, das políticas e das práticas educativas no Brasil, sobretudo durante o período 1968-1975.

Apesar de marcada pela influência profunda da teoria do capital humano, a década de 1970 é um marco importante na história da EAD à medida que assiste ao aparecimento de legislação⁸, admitindo a utilização de rádio, tv, correspondência e outros meios de comunicação para atingir o maior número de alunos (Lei n.5.692/71). “A legislação reconhecia a tecnologia como fator de educação, porém só a recomendava de forma supletiva” (NISKIER, 2000, p.27).

Observemos que, embora a lei ainda discrimine a educação em cursos de primeira classe e cursos de segunda, há um avanço, porque agora a implantação da EAD é prevista legalmente, engendrando uma nova era em sua história, caracterizada pelo uso adicional de dois meios de comunicação de massa, o rádio e a televisão, e mais tarde do vídeo e das fitas cassetes, assim como de centros de estudo.

Utilizando as tecnologias de modo integrado, nos anos 1970 e 1980 o financiamento governamental possibilitou a criação de universidades autônomas de uma única modalidade de ensino a distância que conferem graus, principalmente para programar suas políticas educacionais de maneira que:

⁷ O Projeto Minerva implementou cursos de capacitação ginásial, produzidos pela Fundação Educacional Padre Landell de Moura (FEPLAM); cursos de EAD para capacitar professores via correspondência, tendo como precursora a Associação Brasileira de Teleducção (ABT) e o ME; cursos supletivos de 1º grau, envolvendo o MEC, o Programa Nacional de Teleducção (PRONTEL) e as Secretarias de Educação; enfim, uma série de cursos, transmitidos em cadeia nacional de emissoras de rádio para uma clientela de nível socioeconômico precário e sem escolarização.

⁸ Sobre a legislação da EAD, o estudo é aprofundado no Capítulo 2.

Em alguns países estas universidades aceitavam até alunos que não estavam qualificados para entrar em universidades regulares. Este novo início e esta nova abordagem modificaram todo o cenário da educação a distância. Suas principais novas características foram: considerável progresso na criação e no acesso à educação superior para grupos maiores de adultos, experimentação pedagógica, a aplicação cada vez maior de tecnologias educacionais, a introdução e a manutenção de aprendizado aberto e permanente e o início da educação superior em massa (PETERS, 2004, p.32).

Esses avanços foram significativos, visto que tornaram a EAD mais relevante que antes; ademais, essa forma de aprendizagem não somente foi reconhecida como também financiada pelos Estados, além de massificar o acesso ao nível superior de ensino.

Se antes o modelo de EAD se baseava no modelo fordista⁹ do processo de produção industrial, incorporando os princípios da racionalização, divisão do trabalho e produção de massa, a partir dos anos 1980 “coexistem no campo da educação em geral e da EAD em particular: de um lado o estilo fordista de educação de massa e de outro uma proposta de educação mais aberta e flexível, supostamente mais adequada às novas exigências sociais” (BELLONI, 2003, p.11).

Essas duas tendências coexistem, contudo no contexto da globalização da economia o avanço tecnológico constitui o elemento chave que concretiza a crise do paradigma fordista e estabelece a necessidade de redefinir um modelo de educação que dê conta de “formar trabalhadores com capacidade de abstenção, polivalentes, flexíveis e criativos...” (FRIGOTTO, 2000, p.145).

Considerando que o campo da educação é muito complexo e deveras resistente à mudança, havendo confusão de orientações e paradigmas, isso pressupõe definir claramente o campo da EAD sem esquecer o papel do Estado e das TIC's, afinal as inovações tecnológicas “estão associadas às relações de

⁹ O modelo fordista de produção, que influenciou a educação desde a década de 1940, apresenta as seguintes características: organização de trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um refinamento do sistema de máquinas de caráter rígido, com divisão específica de trabalho, determinado patamar de conhecimento e determinada composição de trabalho; determinado grau de acumulação, fundado em uma estrutura de relações que busca compatibilizar produção em grande escala e consumo de massa em um determinado nível de lucro; e determinado modo de regulação social que compreende a base ideológica-política de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital-trabalho (FRIGOTTO, 2000, p.69-70).

poder político-econômico e, portanto, respondem as demandas destas relações” (FRIGOTTO, 2000, p.144).

Feitas essas considerações iniciais, no quadro 2 apresentamos um histórico das experiências na modalidade de EAD desenvolvidas no país.

QUADRO 2: Desenvolvimento Histórico da EAD no Brasil

1923/1925	Rádio Sociedade do RJ
1923	Fundação Roquete Pinto – Radiodifusão
1939	Marinha e Exército – cursos por correspondência
1941	Instituto Universal Brasileiro – cursos por correspondência, formação profissional básica
1950/1960	MEB – Educação de Base
1967/1974	Projeto Saci/Inpe – teleducação via satélite, material de rádio e impresso, para ensino fundamental e treinamento de professores
1969	TVE do Maranhão – cursos de 5ª a 8ª séries, com material televisivo, impresso e monitores
1970	IOB – Informações Objetivas Publicações Jurídicas – ensino por correspondência para o setor terciário
1970	Projeto Minerva – cursos transmitidos por rádio em cadeia nacional.
1974	TVE do Ceará – cursos de 5ª a 8ª séries, com material televisivo, impresso e monitores
1976	Senac – Sistema Nacional de Teleducação, cursos através de material instrucional (em 1995, já havia atendido 2 milhões de alunos)
1979	Centro Educacional de Niterói – módulos instrucionais com tutoria e momentos presenciais, cursos de 1º e 2º graus para jovens e adultos, qualificação de técnicos.
1979	Colégio Anglo-Americano (RJ) – atua em 28 países, com cursos de correspondência para brasileiros residentes no exterior em nível de 1º e 2º graus
1979	UnB – cursos veiculados por jornais e revistas. Em 1989 transforma no Cead e lança o BrasilEAD
1980	ABT – Associação Brasileira de Tecnologia Educacional – programa de aperfeiçoamento do magistério de 1º e 3º graus
1991	Fundação Roquete Pinto – programa Um Salto para o Futuro, para a formação continuada de professores do ensino fundamental
1992	UFMT/FAE/Nead – programas em nível de licenciatura plena em educação básica e Serviço de Orientação Acadêmica
1993	Senai/RJ – centro de EAD desenvolve cursos de Noções Básicas em Qualidade Total, Elaboração de Material Didático Impresso (16 mil alunos), cursos a distância para empresas na Argentina e Venezuela
1995	Secretaria Municipal de Educação – MultiRio (RJ) – cursos de 5ª a 8ª séries, através de programas televisivos e material impresso
1995	Programa TV Escola – SEED/MEC.
1995/1996	Laboratório de Ensino a Distância do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC.
1996	UCB – Universidade Católica de Brasília – cursos de especialização a distância
1996	Maio – Criação da SEED/MEC – Secretaria de Educação a Distância

1996	Dezembro – Lei 9394 (LDB) – reconhece oficialmente a EAD no Brasil
1997	PROINFO – Programa Nacional de Informática na Educação (SEED/MEC)
1997	Escola Brasil – programa de rádio AM/OC, ensino fundamental – FUNDESCOLA/MEC.
—	e-proinfo – MEC desenvolve o ambiente de aprendizagem colaborativa on-line.
2000	Primeiras universidades credenciadas pelo MEC para oferecerem cursos a distância
2000	UNIREDE – Rede de Educação Superior a Distância – consórcio que reúne 68 instituições públicas do Brasil
2000	PROFORMAÇÃO – formação de professores de nível médio – SEED/FUNDESCOLA/MEC
2001	RENADUC – Rede Nacional de Informação e Educação a Distância – gestão escolar – UNDIME
2001	PROGESTÃO – capacitação de gestores escolares, consórcio de 24 estados brasileiros
2002	Projeto Veredas – formação de professores das séries iniciais em nível superior – Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
2002	Fundação CECIERJ/Consórcio CEDERJ – Consórcio de universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro para oferecimento de cursos de graduação e extensão a distância
2005	Início das atividades da Rede EAD Senac de Pós-Graduação
2005	Lançamento do Programa Mídia-Escola, cujas atividades se iniciam em 2006
2006	Sistema UAB – Universidade Aberta do Brasil é oficializado

Fonte: Corrêa (2007).

No cenário nacional, houve um marco institucional para a Educação a Distância com a criação da SEED em maio de 1996 e com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases número 9394/96. A Lei trata, de forma clara, do objetivo e das finalidades da EAD, ressaltando a importância dessa modalidade educacional em vários de seus artigos.

Até o advento da LDB em 1996 e da criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), o que experimentamos foram diversas tentativas, isoladas e fragmentadas, de Educação a Distância. No Brasil, a EAD foi sendo apresentada no decorrer do tempo como um paliativo para resolver problemas emergenciais, especialmente no que tange à educação de jovens e adultos, os quais por motivos diversos não tiveram a oportunidade de concluir seus estudos em idade apropriada (COSTA, 2005).

Em texto que aborda a descontinuidade da EAD no Brasil e a busca de uma identidade para a modalidade, Alonso (2000, p.56-64) faz a seguinte análise:

Desde a década dos anos 70 assistimos às tentativas de organização de experiências em EAD, sem que isto viesse a se consolidar na criação de um sistema de ensino baseado nesta modalidade [...]. A partir das experiências aqui apresentadas, é possível perceber a tentativa de tornar a EAD em uma ação efetiva na educação brasileira. Porém, apesar das ações existirem e conforme o exposto, serem numerosas, não se percebe o estabelecimento de políticas no campo da EAD. Nestes últimos anos parece existir uma disposição no sentido de mudar, um pouco, este cenário.

O cenário, que a autora delineou em 2000, parece ter mudado um pouco, como veremos oportunamente em números, com a análise das políticas públicas para a EAD no Brasil.

2.5 RELAÇÕES ENTRE TECNOLOGIAS E POSSIBILIDADES NA EDUCAÇÃO

No Brasil, a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC)¹⁰, criada em 1996, vem apoiando, desde o fim dos anos 1990, a utilização do uso de computadores e da Internet¹¹ na educação através do Programa Nacional de Informática na Educação, especificamente nos cursos de pós-graduação e em cursos técnicos.

Além do reconhecimento de que o uso da tecnologia educacional (TE) é uma ferramenta com condições ideais para disseminar o aprendizado em um país de dimensões continentais como o Brasil, haja vista que os meios tradicionais são incapazes de solucionar os problemas da educação brasileira, os projetos de EAD priorizam “a universalização de oportunidades e a preparação para o universo do trabalho. Essas duas tendências estão na agenda das políticas educacionais brasileiras enfatizando uma modalidade de educação com menor custo e fácil acesso...” (BARROS, 2003, p.52).

Todavia, não basta reconhecermos que a EAD é um dos mecanismos pelo qual o Brasil “pode lançar mão para diminuir as diferenças sociais e dar dignidade

¹⁰ Em 2000, a Secretaria de Educação a Distância lançou um curso a distância relacionado ao Projeto TV Escola, que é um programa do MEC voltado para a formação, aperfeiçoamento e valorização dos professores da rede pública (BARROS, 2003, p.51-52).

¹¹ No final da década de 1990, a Internet começou a ser utilizada na educação com a participação do MEC, incentivando de modo crescente o uso de computadores nas escolas (BARROS, 2003, p.52).

a seu povo” (NISKIER, 2000, p.16). Efetivamente a educação presencial encontra barreiras quando o que se busca é o postulado pelo autor. Uma educação pública, gratuita e de qualidade é desejo que encontra inúmeros entraves de enorme complexidade política e social. Não vamos atribuir essa responsabilidade à EAD. A modalidade, por si, sem mudanças profundas nas políticas públicas para a educação não conseguirá dar conta dessa tarefa.

Neste sentido, uma política educacional deve enfatizar “a eqüidade¹² ou a universalização das oportunidades educacionais aos que não as tiveram em tempo hábil e aos jovens e adultos trabalhadores que precisam enfrentar as mudanças do processo produtivo” (BARROS, 2003, p.69).

Trata-se, por conseguinte, de adotar uma estratégia de política educacional que respeite a autonomia universitária, inclusive quando as IES não queiram empregar a EAD, na qual o educando seja visto de maneira integral, e em um cenário em que a EAD, enquanto modalidade de ensino, possa ser instrumento de grande valor se aplicada com parcimônia e não como panacéia para solucionar os graves problemas da educação no Brasil.

No entanto, questionamos se é possível viabilizar uma política de educação nesses moldes, especialmente no ensino superior, em um país como o Brasil, onde coexistem graves diferenças e incontáveis disparidades regionais.

No contexto da distância, elemento primordial da metodologia da EAD, esse desafio parece ser muito difícil de ser superado ante a realidade brasileira à medida que persistem no país acentuadas diferenças de acesso a tecnologias entre as diversas regiões e os diferentes padrões de vida da população. Conforme dados do censo 2000 do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), alguns indicadores sociais referentes à educação e condições de vida ainda revelam a existência de um imenso contingente da população que vive em padrões abaixo da média brasileira e cujo acesso a tecnologias se restringe ao rádio e à televisão.

¹² Trata-se da implementação da gestão democrática na área educacional. Isto implica que no devido equacionamento de eqüidade com qualidade se reconheça que a desigualdade não ocorre tanto entre os que têm acesso à educação e os que dela são excluídos, mas principalmente pela segmentação interna do sistema educacional. Hoje a oferta divide-se entre um ensino minoritário de alta qualidade para uma elite e um ensino sem qualidade nenhuma para a grande massa que, embora chegue à escola, não consegue ter suas necessidades de aprendizagens atendidas (MELLO, 1997, p.64).

Com a EAD, muitos fatores da exclusão educacional podem ser vencidos. No entanto, se “vencidas as distâncias que nos afastam do conhecimento, ainda existe o risco de acirrar o abismo entre as classes mais poderosas e os excluídos – os sem-modem –, pelo menos enquanto não se define uma política mais eficaz de democratização do acesso às tecnologias...” (ALVES; NOVA, 2003, p.44).

Ressaltemos que na década de 1990 a política educacional brasileira sofreu relevante influência dos organismos internacionais, particularmente da Comissão Econômica da América Latina (CEPAL)¹³ e do Banco Mundial (BM)¹⁴, que consideravam a educação como fator essencial à industrialização, privilegiando o ensino profissional e o ensino médio em detrimento do ensino superior.

Em sincronia com essa visão, no início do novo milênio em relação à EAD, a política educacional brasileira segue a tendência do aprimoramento e treinamento constantes da mão-de-obra, já que nas empresas públicas e privadas os cursos a distância ou semipresenciais passam a desempenhar “um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados” (BRASIL, 2001, p.46).

De acordo com o Plano Nacional de Educação de 2001, que discute as diretrizes e bases para a EAD, ao Poder Público caberia a tarefa de incentivar o desenvolvimento de programas de EAD em todos os níveis e modalidades de ensino, expandindo o conceito de EAD para incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar.

De fato, as TIC estão acentuando as possibilidades de desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem a distância. Espaço e tempo se reduzem cada vez mais, não se constituindo fatores limitantes para o aluno e os profissionais da educação, constituindo-se apenas em referências que identificam a origem e o período em que o conhecimento é construído.

¹³ Sobre a influência da Cepal na política educacional brasileira, ver Girardi (1994) e Barros (2003, p.62-64).

¹⁴ Sobre a influência do BM, ver Worsley (1994, p.103), Hobsbawn (1995, p.420 e p.556) e De Tomasi; Warde; Haddad (1998).

O advento da tecnologia de informação e comunicação – TIC trouxe novas perspectivas para a educação a distância devido às facilidades de *design* e produção sofisticados, rápida emissão e distribuição de conteúdos, interação com informações, recursos e pessoas, bem como à flexibilização do tempo e à quebra de barreiras espaciais (ALMEIDA, 2000, p.3).

A partir do surgimento das TIC, universidades, escolas, centros de ensino, organizações empresariais, grupos de profissionais de *design* e hipermídia tiveram oportunidade de desenvolver portais educacionais ou cursos a distância com suporte em ambientes digitais de aprendizagem¹⁵.

Belloni (2003) sugere que as facilidades inéditas de comunicação oferecidas pelas TIC vêm modificando fortemente as possibilidades de interação a distância, disponibilizando aos sistemas, estudantes e professores técnicas rápidas, seguras, eficientes, e em alguns casos baratas, como o *e-mail*, por exemplo.

Entretanto, como argumentam Carvalho e Botelho (1999), os profissionais da educação precisam ter consciência de que essa mudança de paradigma apenas se anuncia e ocupa muito mais os desejos e os discursos do que o cotidiano e a prática das propostas de educação a distância, em termos de operacionalização e de acesso de uma parcela considerável da população dos cursos veiculados.

Nessa perspectiva, indagamos que posição os educadores devem tomar diante das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), visando a contribuir para a formação de indivíduos ativos e autônomos.

Parece-nos óbvio que, diante da dissonância que verificamos entre o emprego da educação a distância e o desenvolvimento de políticas públicas, os educadores devem considerar dois aspectos importantes antes de se posicionarem em relação ao uso das novas TIC: o perfil de uma população que não tem acesso ao computador e a população que emprega essas tecnologias como ferramenta de apoio instrucional no esclarecimento de dúvidas ou na participação em outros ambientes de aprendizagem a distância.

¹⁵ Ambientes digitais de aprendizagem são sistemas computacionais disponíveis na Internet, destinados ao suporte de atividades mediadas pela TIC. Permitem integrar múltiplas mídias e recursos, apresentar informações de maneira organizada, desenvolver interações entre pessoas e objetos de conhecimento, elaborar e socializar produções tendo em vista atingir determinados objetivos.

No que diz respeito à parcela da população que tem acesso aos recursos computacionais, acreditamos que formar indivíduos ativos e autônomos implica não apenas em treiná-los para o uso das TIC, mas sim em ensiná-los a compreender o papel que elas desempenham na construção de uma sociedade inclusiva, que pressupõe a formação para a cidadania, uma vez que

Formar o cidadão não significa 'preparar o consumidor'. Significa capacitar as pessoas para a tomada de decisões e para a escolha informada acerca de todos os aspectos na vida em sociedade que as afetam, o que exige acesso à informação e ao conhecimento e capacidade de processá-los judiciosamente, sem se deixar levar cegamente pelo poder econômico ou político (ALVES; NOVA, 2003, p.33).

O esforço no sentido da formação do educando para o uso das novas TIC implica a vivência da realidade, posicionando-se criticamente de modo a utilizá-las para a democratização dos processos sociais, para fomentar a transparência de políticas e ações de governo e para incentivar a mobilização dos cidadãos e sua participação ativa nas instâncias cabíveis, enfim, para integrar a escola e a comunidade de forma que a educação mobilize a sociedade e a clivagem entre o formal e o informal seja vencida (TAKADASHI, 2000).

Os alunos não podem se tornar consumidores acríticos de tecnologias e informações e os professores, por sua vez, devem ficar atentos para “protestar e reagir quando o exagero desnecessário de entusiasmo tecnológico desumanizar o processo de ensino e aprendizagem e assim se tornar prejudicial à educação” (PETERS, 2004, p.65).

Outro fator a considerar, e que parece de difícil solução, são as formas de utilização, o “como” usar as modernas TIC de modo que sentimentos de empatia e interações pessoais possam ser encorajados. Ao que tudo indica, a eficácia do uso dessas tecnologias depende “muito mais da concepção de cursos e estratégias do que das características e potencialidades técnicas destas ferramentas” (BELLONI, 2003, p.60).

Nesse ponto, é preciso considerar que o ensino oferecido a distância difere completamente, em sua organização e desenvolvimento, do mesmo tipo de curso ofertado na forma presencial. No ensino a distância, a tecnologia está sempre presente, exigindo mais atenção tanto dos professores quanto dos aprendizes e

necessitando ser acessada continuamente e incorporada crítica e criativamente, além de priorizar o compromisso com a educação e não com o atendimento a intenções políticas.

A análise de projetos em EAD desenvolvidos pelo governo brasileiro, mediados pelas tecnologias, desde o rádio até a Internet, mostra rupturas bruscas e descontínuas. Tratam-se de projetos políticos, desvinculados da realidade prática e das necessidades concretas dos espaços educacionais para os quais se dirigiam, pois:

Orientados por teorias e práticas distantes das realidades concretas das escolas e de outros ambientes educacionais, a maioria desses projetos foram impostos, com o mínimo grau de liberdade para alterações, pelos seus executores [...]. Como em outros tempos, os novos projetos governamentais em EAD preocupam-se em seguir modelos previstos por organismos externos, sobretudo os apresentados pelo Banco Mundial para a educação, e que são orientados quase que exclusivamente para o treinamento em serviço, a formação ou capacitação para o trabalho, a 'fluência tecnológica', ou seja, a preparação de quadros humanos que possam ser utilizados na produção e no consumo dos bens (entre eles, o maior, a informação veiculada) de forma acrítica (ALVES; NOVA, 2003, p.39-40).

Não podemos reputar às TIC ou aos usos inadequados das tecnologias à disposição do homem a responsabilidade pela falta de qualidade da educação ou de projetos equivocados. Concordamos com Lucena (2005) quando este pondera "que os interesses e visões de mundo do capital que ainda são determinantes em uma dimensão universalizadora, influenciando as ações, colocando imperativos e determinações que se comportam como novas, mas que na realidade mantêm [...]" (LUCENA, 2005, p.198). Porém não podemos apoiar visões que responsabilizam as TIC e sua aplicação na Educação pelas mazelas do ensino público.

2.6 DIFERENTES MODALIDADES DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E SUA EVOLUÇÃO NAS UNIVERSIDADES

Prado e Valente (2002) preconizam que as abordagens de EAD por meio da TIC podem ser de três tipos:

- 1º) *Broadcast*, em que a tecnologia computacional é empregada para entregar a informação ao aluno da mesma forma que ocorre com o uso das tecnologias tradicionais de comunicação, como o rádio e a televisão.
- 2º) Virtualização da sala de aula presencial, quando os recursos das redes telemáticas são utilizados do mesmo modo que na sala de aula presencial, procurando transferir para o meio virtual o paradigma do espaço-tempo da aula e da comunicação bidirecional entre professor e aluno.
- 3º) Estar junto virtual, também denominada aprendizagem assistida por computador (AAC), explora a potencialidade interativa da TIC propiciada pela comunicação multidimensional, que aproxima os emissores dos receptores dos cursos, permitindo criar condições de aprendizagem e colaboração.

Não basta utilizar a TIC como suporte à EAD, deixando o aluno diante de informações, problemas e objetos de conhecimento; é preciso despertar-lhe a motivação para a aprendizagem e a criação de procedimentos que lhe permitam organizar o próprio tempo para estudos e participação nas atividades, independentemente do horário ou local em que esteja. “É preciso criar um ambiente que favoreça a aprendizagem significativa ao aluno” (ALMEIDA, 2000, p.79), gerenciando os ambientes digitais de aprendizagem inerentes às diversas metodologias da EAD.

Para melhor compreensão das metodologias da EAD com suporte em ambientes digitais de aprendizagem é preciso levar em conta o significado de alguns termos freqüentemente empregados como equivalentes, mas que possuem especificidades relacionadas às formas como esses ambientes são incorporados ao processo educacional, quer seja nas modalidades tradicionais de ensino formal quer seja em atividades livres ou programas de formação continuada. Entre esses termos se destacam:

Educação a distância: denominação em virtude da distância física entre o aluno e o professor, configurando a educação que se realiza pelo uso de

diferentes meios (correspondência postal ou eletrônica, rádio, televisão, telefone, fax, computador, Internet) e técnicas que possibilitam a comunicação.

Educação *on line*: modalidade de EAD realizada via Internet, cuja comunicação ocorre de forma síncrona ou assíncrona. Tanto pode utilizar a Internet para distribuir rapidamente as informações como pode fazer uso da interatividade propiciada pela Internet para concretizar a interação entre as pessoas, cuja comunicação pode se dar em conformidade com distintas modalidades comunicativas, como comunicação um-a-um, comunicação de um para muitos e/ou comunicação de muitas pessoas para muitas pessoas.

E-learning: modalidade de EAD com suporte na Internet desenvolvida a partir das necessidades de empresas relacionadas com o treinamento de seus funcionários, cujas práticas estão centradas na seleção, organização e disponibilização de recursos didáticos hipermediáticos.

Em qualquer tipo ou modalidade de atividade a distância podem ser usados diferentes meios e recursos, como, por exemplo, hipertextos veiculados em CD-ROOM, distribuição de material impresso via correios, vídeos, teleconferências, entre outros.

Outro termo empregado na EAD é *blended-learning*, que indica:

a capacidade de um mesmo sistema integrar diferentes tecnologias e metodologias de aprendizagem com o intuito de atender às necessidades e possibilidades das organizações e às condições dos alunos, visando potencializar a aprendizagem e o alcance dos objetivos. Também denominado *e-Learning* híbrido, diz respeito às atividades que podem englobar auto-formação assíncronica, interações síncronas em ambientes virtuais, encontros ou aulas e conferências presenciais, outras dinâmicas usuais de aprendizagem e diversos meios de suporte à formação, tanto digitais como outros mais convencionais (ALMEIDA, 2006, p.6).

Observemos, portanto, que esse termo pode ser empregado em relação à educação a distância, pois essa metodologia utiliza diferentes tecnologias e técnicas de comunicação, o que constitui um dos fatores de sua expansão nas universidades, principalmente após as décadas de 1970 e 1980.

Na história da educação a distância, podemos distinguir três períodos:

No primeiro período, projetos singulares criaram e testaram este método e pavimentaram o caminho para a aprendizagem on-line. O segundo período representa a era da educação por correspondência promovida principalmente pela iniciativa privada, mas mais tarde também oferecida pelo Estado, e o terceiro período é a era da educação a distância pela universidade aberta. Neste último período este modo especial de ensinar e aprender atraiu a atenção mundial e nos tornamos testemunhas de um avanço inesperado deste método na educação superior (PETERS, 2004, p.33).

Em todos esses períodos, a EAD realizou tarefas distintas e ganhou relevância, expandindo seus serviços para um número cada vez maior de alunos, em circunstâncias e países diversos, se tornando mais efetiva e eficiente. Sua ascensão deu-se em função de um fator essencial: a existência de pessoas que necessitavam de educação e que não dispunham de nenhum outro meio para adquirir conhecimento, ou seja, a educação a distância cresceu em importância porque permitiu que governos e escolas superassem emergências educacionais e minimizassem suas consequências.

Sua importância cada vez maior pode ser relacionada a vários fatores, como, por exemplo, às tecnologias utilizadas em cada período, ao interesse crescente¹⁶ que despertou enquanto uma forma necessária, atraente e popular de ensino e aprendizagem, a uma grande demanda, ainda crescente e que faz com que governos, empresas comerciais, universidades, igrejas e empresas supranacionais queiram introduzi-la e implementá-la.

A maior demanda, e isto é muito impressionante, é por parte dos alunos. Estão correndo para se matricular em instituições de ensino a distância, especialmente universidades, por todo o mundo. Um número notável destas universidades de ensino a distância tem várias centenas de milhares de alunos matriculados (PETERS, 2004, p.35).

¹⁶ A educação a distância tornou-se matéria abordada por pesquisadores da área da educação e até discutida em jornais e periódicos, despertando interesse de crescente número de profissionais e especialistas participando das conferências mundiais do International Council on Correspondence Education (Conselho Internacional de Educação por Correspondência – ICCE). Em 1965, um grupo relativamente pequeno participou da Conferência do ICCE, apenas oitenta; nos anos 1970 e 1980, o grupo de participantes foi ficando cada vez maior. Na vigésima conferência mundial do ICCE em Dusseldorf, Alemanha, em 2001, mais de 1.200 especialistas de 85 países haviam se inscrito (PETERS, 2004, p.34).

Essa crescente demanda pelo ensino superior justifica o aumento do número de universidades multimídia. Analisando o terceiro período da história da EAD, verificamos que é caracterizado pela emergência de universidades multimídia de uma única modalidade desse método. Peters (2004), contudo, afirma que a maioria das universidades tradicionais ainda não percebeu que as universidades de EAD estão lentamente modificando a educação superior, pelo menos de quatro formas:

- tornando realidade a educação superior para estudantes adultos (que trabalham);
- desenvolvendo e expandindo a educação profissional sem interrupção da atividade profissional;
- admitindo nas universidades um número substancialmente maior de estudantes;
- melhorando o custo-benefício da educação superior.

Se até os anos 1970 e 1980 as universidades tradicionais ignoraram a crescente influência da EAD multimídia, desde meados de 1990 um número crescente de universidades e faculdades convencionais se interessou por ela, não somente pela iminência da *www* e da Internet e da possibilidade de aprendizagem on-line, mas também devido às mudanças estruturais que as forçaram a se adaptar a novos desenvolvimentos da sociedade e a enfrentar novos desafios. Muitas universidades já consideram razoável desenvolver formas eletrônicas de aprendizagem a distância e estabelecerem divisões para essa modalidade dentro do arcabouço institucional de uma universidade com duas modalidades de ensino.

Parece-nos certo que com o tempo “a maioria das universidades tradicionais vai complementar seus métodos de ensino e aprendizagem incluindo técnicas de educação à distância” (PETERS, 2004, p.39).

Se a cada dia assistimos os números se multiplicando no universo da EAD e se as faculdades particulares investem maciçamente nessa modalidade de ensino, como os dados demonstram, inquirimos se não devemos questionar quais os entraves para uma Educação a Distância Pública, gratuita e de qualidade.

As universidades abertas e a distância já são realidade nos países da Europa, EUA, Austrália há décadas e possuem centenas de milhares de alunos matriculados. No Brasil, fazemos os primeiros ensaios neste sentido.

Não podemos nos esquecer de que nesses países o acesso à tecnologia, computadores, satélites, e a toda gama de TIC's já estão disponíveis há longa data a uma grande parcela da população. No Brasil, as pessoas que possuem acesso à tecnologia que permitiria sua inclusão via EAD são aquelas que menos necessitam dessa modalidade de ensino.

Assim, somente com políticas públicas que democratizem o acesso às tecnologias, com a criação de espaços públicos de aprendizagem e com o uso de tecnologias que permitam o acesso à Educação nos mais remotos pontos deste país estaremos fazendo uma EAD que esteja em sintonia com a democratização do ensino.

Também não podemos nos esquecer de que o esforço para que a EAD seja forte aliada nesse processo de democratização deve estar respaldado em uma legislação coerente e sem excessos.

A legislação para a EAD, se em um primeiro momento era necessária e vital para regulamentar sua prática, começa a ser vista com preocupação, porque o excesso de regulamentação produz entraves e limita sua prática.

É neste sentido que buscaremos analisar a farta legislação que disciplina a EAD no Brasil em busca de respostas para questões tão importantes como a autonomia universitária.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO, PAPEL DO ESTADO E ASPECTOS LEGAIS

Para melhor compreendermos como são construídas as políticas públicas para a Educação no Brasil a partir da década de 1990, especificamente aquelas voltadas para a EAD, partimos do pressuposto de que o sistema de educação não pode ser visto como algo isolado, porém como produto da ação do Estado atuando nas relações materiais.

Nesse contexto, consideramos que a educação constitui-se em um campo social, no qual há diversos atores, que agindo no interior desse campo não estão a ele restritos, mas travam embates com outros atores nas mais diversas esferas e nos mais variados campos. Assim sendo, a universidade, mesmo autônoma legalmente, está, na prática, sempre sujeita a múltiplas influências. A esse respeito Peroni (2003, p.18) assevera,

A política educacional nos anos 1990 estaria sendo construída através de um processo de correlação de forças. Constatamos que os atores que representavam distintos projetos de sociedade e de política educacional haviam estado em embate ideológico claro desde o processo constituinte e o de elaboração da LDB.

Feitas essas considerações, acreditamos que uma análise das políticas públicas para a educação em um contexto global, e para a educação a distância em particular, se faz necessária para entendermos como na década de 1990 e nos últimos anos há uma concentração de esforços por parte do Estado para estruturar, regulamentar e consolidar a educação a distância no Brasil.

3.1 A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO

Se houve alguma transformação na economia política do capitalismo do final do século XX cabe-nos esclarecer quão profunda e fundamental pode ter sido a mudança. São abundantes os sinais e as marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e

geopolíticas, assim como nos poderes e práticas do Estado (HARVEY, 2007). Preti (1998, p.20) se manifesta acerca desse quadro instaurado da seguinte maneira,

Globalização, nova ordem mundial, mundialização do comércio e da produção industrial, alta modernidade, sistema mundial: não importa a terminologia utilizada e sua base epistemológica. O que importa apanhar nesse novo contexto é o processo de formação de uma nova ordem global, tendo por base o poder econômico, ao invés do poder político, deslocando a discussão sobre as relações de poder para questões técnicas, de gerenciamento eficaz e eficiente dos recursos. Há um processo de “despolitização” em face de uma visão tecnocrática, gerencial e pragmática, onde a grande empresa capitalista é posta como modelo.

Precisamos compreender como aconteceram as redefinições do papel do Estado capitalista no período Pós-Segunda Guerra Mundial; o Estado passou a assumir novas obrigações, visto que o novo modo de produção em massa impôs um novo formato de investimento e de consumo, além de investimentos em capital fixo e possibilitou uma demanda relativamente estável, condição para o lucro. Ao Estado cabia o papel regulador, de controlador dos ciclos econômicos, combinando as políticas fiscais e monetárias.

Em busca do bem-estar social, nesse momento as estratégias do Estado foram totalmente voltadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa, os quais tinham como objetivo garantir o pleno emprego. Destarte, o Estado interventor agia buscando a complementação dos salários através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo também o papel de regulador direto ou indireto dos acordos salariais e dos direitos dos trabalhadores na produção; era o chamado Estado do bem-estar social (PERONI, 2003).

O pleno emprego era pedra fundamental da política econômica nos países de capitalismo democrático reformado no pós-guerra, cujo mais famoso pensador, embora não tenha sido o único, foi o economista britânico John Maynard Keynes. O argumento keynesiano em favor dos benefícios da eliminação permanente do desemprego em massa era tanto econômico quanto político. Os keynesianos afirmavam corretamente que a demanda a ser gerada pela renda dos trabalhadores com pleno emprego teria o mais estimulante efeito nas economias em recessão e também temiam que o desemprego em massa fosse política e

socialmente explosivo, como de fato mostrara ser durante a Depressão (HOBSBAWN, 1995).

Não obstante, o Estado do bem-estar social e com ele o pleno emprego não tiveram um desenvolvimento harmônico nos diferentes países. Neste sentido, devemos entender que o Estado do bem-estar social apresentava variações segundo seu modo de administrar as relações de trabalho e conforme sua política monetária e fiscal e seu investimento público, aliados aos fatores internos ditados pelas relações de classes e pelos externos, determinados pela posição que os países ocupavam na economia internacional e pela taxa fixada com base no dólar (HARVEY, 2007).

Nesse contexto, as desigualdades produziam tensões sociais, uma vez que as negociações trabalhistas não atingiam a todos, e houve emergência de movimentos em meio aos excluídos. O Estado, em uma tentativa de enfrentar o problema, lançou mão do salário social buscando contemplar toda a sociedade com benefícios, almejando uma universalização da assistência médica, habitação e serviços educacionais que fossem adequados em larga escala. O fracasso da qualidade desses benefícios foi motivo de severas críticas, assim como do consumo em massa padronizado (PERONI, 2003).

Para Preti (1998, p.21), essa crise do capital,

Se instaurou depois da recuperação da economia pós-guerra e a instalação de Estados de Bem-Estar trouxeram como consequência imediata a retração dos gastos nas áreas sociais (e particularmente na saúde e educação), além das limitações do mercado de trabalho.

Em se tratando do Terceiro Mundo, a questão era ainda mais crítica, porque houvera uma promessa de desenvolvimento, e na realidade o fordismo¹ proporcionava maior domínio capitalista, gerando, contudo, poucos ganhos para a

¹ Esse modelo define-se pelas características assim sintetizadas: a) uma determinada forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um refinamento do sistema de máquinas de caráter rígido, com divisão específica do trabalho, um determinado patamar de conhecimento e uma determinada composição da força de trabalho; b) um determinado regime de acumulação, fundado em uma estrutura de relações que buscou compatibilizar produção em grande escala e consumo de massa em um determinado nível de lucro; c) um determinado modo de regulação social que compreende a base ideológico-política de produção de valores, normas, instituições que atuam no plano do controle das relações sociais gerais, dos conflitos intercapitalistas e nas relações capital-trabalho (FRIGOTO, 2000, p.69).

maioria da população em termos de qualidade de vida e bem estar social garantidos pelo Estado (PERONI, 2003).

A acumulação flexível é caracterizada, corroborando com Harvey (2007), por setores da produção inteiramente renovados². Sobre essa questão Bergensen (*apud* PERONI, 2003) postula que as relações políticas e de produção do sistema mundial não se dão apenas entre sociedade-Estado ou economia-Estado, mas também entre centro e periferia.

Encarando o mundo como um todo, os Estados e as colônias possuem relações políticas comuns de dominação e de subordinação, que constituem um conjunto de relações globais de propriedade ou de relações globais de classe, que são maiores do que o poder e a autoridade de cada Estado isolado ou das relações sociais de produção de qualquer modalidade social isolada de produção (BERGESEN 1994 *apud* PERONI, 2003, p.25).

Peroni (2003) e Preti (1998) concebem tal contexto como sendo de uma crise estrutural do capitalismo, não conjuntural, passageira e marcada por um processo de acumulação flexível, com crescimento do desemprego estrutural, com os empregadores exercendo maior pressão sobre a força de trabalho, impondo regimes e contratos mais flexíveis, além de uma redução do emprego regular e um aumento do trabalho em tempo parcial e temporário, o subcontrato, que exigia novos saberes e competências introduzidos pelas novas tecnologias.

Trata-se de novas formas de sobrevivência e estratégias de recomposição do lucro pelo capital e reorganização do sistema, que afetava sensivelmente os trabalhadores, não só pela perda do emprego e dos direitos sociais; foram reduzidas as necessidades de mão-de-obra e dos que disputavam postos de trabalho exigiam-se maiores qualificações.

² Isso é o que Dreifuss (1996) chama de conjunto de recursos teleinfocumputrônicos: “um complexo teleinfocumputrônico que favorece a emergência de um novo paradigma tecnoeconômico, viabilizado por sistemas flexíveis e enxutos (lean) de produção e serviços; de comercialização sob demanda (on demand) com logística que faz chegar os itens no tempo certo (Just-on-time); de fornecimento externo (outsourcing) de sistemas, componentes e peças especializadas; de produtos individualizados e ajustados ao usuário (customized) com ‘qualidade total’ ‘falha zero’; de engenharia simultâneas, de simulação e de miniaturização; e por inovações nos métodos de gestão, adestramento e aprendizado. Um complexo teleinfocumputrônico que passa a funcionar como agente de transformação tecnológica no processo de desenho, no instrumental de produção em escala, na organização da produção no sistema gerencial e até na circulação (venda, estocamento, comunicação e transporte)” (PERONI, 2003, p.25).

É nesse período de crise de ofensiva neoliberal que o capital fez ajustes no plano ideológico, no discurso, objetivando convencer a sociedade que as mudanças eram necessárias e condição *sine qua non* para o crescimento econômico, para a melhoria de vida em direção a uma sociedade justa e eqüitativa (PRETI, 1998).

Assim, enfrentando as contradições e novos desafios, o capitalismo, aqui travestido de neoliberalismo, adotou uma nova roupagem para atender às novas necessidades históricas do capital. “Este momento histórico, com suas especificidades no âmbito do modo de produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo” (PERONI, 2003, p.26).

A lógica do pensamento neoliberal está na tensão entre a liberdade individual e a democracia. Para Hayek, a maximização da liberdade está em proteger-se o sistema de mercado, necessário e suficiente para a existência da liberdade individual. Assim, o mercado deve ser protegido contra o Estado e, também, da tirania das maiorias (PERONI, 2003, p.27).

Hobsbawn (1995) e Peroni (2003) pontuam que Hayek assume deliberadamente que a democracia serve apenas para proteger a propriedade e os indivíduos; ressaltamos que os alvos de suas críticas eram o Estado de bem-estar social e os países socialistas.

e jamais haviam sido pragmatistas, dispostos (embora com relutância) a ser persuadidos de que atividades econômicas que interferiam com o *laissez-faire*³ funcionavam; embora sem dúvida negassem, com argumentos sutis, que pudessem funcionar. Eram verdadeiros crentes da equação “Livre Mercado = Liberdade do Indivíduo”, e conseqüentemente condenavam qualquer desvio dela, como por exemplo, *A estrada para a servidão*, para citar o

³ **Laissez-faire** é a contração da expressão em língua francesa *laissez faire, laissez aller, laissez passer*, que significa, literalmente, “deixai fazer, deixai ir, deixai passar”. A expressão refere-se a uma ideologia econômica que surgiu no século XVIII, no período do Iluminismo, através de Montesquieu, que defendia a existência de mercado livre nas trocas comerciais internacionais, ao contrário do forte protecionismo baseado em elevadas tarifas alfandegárias, típicas do período do mercantilismo. Segundo essa teoria, que teve em Adam Smith um de seus principais defensores (e foi quem criou a famosa expressão *mão invisível*), o comércio internacional isento de impostos alfandegários traria maiores benefícios para as nações envolvidas do que a proteção da produção nacional. Autorizar a livre troca de mercadorias entre países, por permitir uma maior especialização da produção e o aumento das economias de escala, favoreceriam o melhor aproveitamento das vantagens comparativas de cada país e a economia mundial.

título do livro de Hayek publicado em 1944. (HOBBSAWN, 1995, p.266).

A Teoria da Escolha Pública, conhecida como *Public Choice*⁴, empreendeu uma análise econômica da política, tendo como ponto inicial de discussão que a economia e a política de um país são inseparáveis. A idéia chave dessa teoria é que o paradigma da ação humana em todas as dimensões passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses.

Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma expansão política enquanto processo decisório, momento em que foram apontadas falhas do mercado e o Estado apresentou-se como o meio para saná-las. Em contraposição, a *Public Choice* desenvolveu uma teoria das falhas do Estado, a que seus teóricos denominaram “rent seeking society”, a qual, segundo eles, pode se dar de diversas maneiras (PERONI, 2003):

Ao enfrentar um tratamento desfavorável, por parte do governo, uma pessoa ou um grupo podem: 1) praticar o lobby; 2) participar diretamente da política para assegurar o acesso ao poder de tomada de decisões; 3) fazer planos para entrar ou sair da atividade afetada. Pode conseguir recursos nos três níveis simultaneamente, apesar da motivação racional que se tem para realizar cada atividade em seu estágio (BUCHANAN, MCCORMICK; TOLLISON, 1984 *apud* PERONI, 2003, p.30).

É importante conhecermos a teoria desenvolvida pela Escola de Virgínia, *rent seeking*, visto que nela encontramos um dos princípios balizadores da reforma do Estado Brasileiro. Bresser Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado, defendeu em seu livro *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* que o causador da crise pela qual passa o capitalismo na atualidade é o Estado:

[...] tinha-se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas de fato muito fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, no *rent seeking* (PEREIRA, 1996 *apud* PERONI, 2003, p.32).

⁴ A *Public Choice* atua desde os anos 1950 no Centro Politécnico de Virgínia. Ela ficou conhecida por esse nome porque inicialmente esse era o nome de uma revista publicada pelo mesmo grupo de estudos. Seu principal livro é *Cálculos do Consenso*, de Buchanan. A escola utiliza ferramentas da microeconomia para a análise do mercado político (PERONI, 2003, p.29).

Para uma análise do Estado é necessária a compreensão de que existem dois níveis decisórios: um que estabelece as regras, chamado pelo autor de constitucional, e outro “pós-constitucional, que são as regras dentro das regras”. A legislação corrói a propriedade pelos não-proprietários, o que é uma degradação do contrato básico, que exige o estabelecimento de regras que delimitem o poder dos governantes (PERONI, 2003).

Faz-se mister diferenciarmos governo de Estado, sendo o primeiro transitório, que age de maneira irresponsável, provocando inflação e déficit público, em uma tentativa de atender os eleitores. O Estado, todavia, representa a permanência, garantindo a liberdade e a propriedade. Um dos problemas centrais pós-keynesianismo passou a ser a atuação deficitária dos governos para atender os eleitores, tendo como resultados o orçamento desequilibrado, o endividamento e a inflação.

A imagem do governo forte passou a ser aquela em que os governos neoconservadores transformaram em virtude a gradual retirada de apoio ao Estado do bem-estar social e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, aos quais se administraram fortes doses de remédios não-palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas (PERONI, 2003).

Interessante observarmos que o “Estado mínimo” proposto pela *Public Choice* é mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período do bem-estar social, pois o Estado revelou-se máximo para o capital, porque, além de ser chamado a regular as atividades do capital corporativo ao interesse da nação, tem ainda de criar um “bom clima de negócios” para atrair o capital financeiro transnacional e conter (por meio distinto dos controles de câmbio) a fuga de capital para “pastagens” mais verdes e lucrativas (PERONI, 2003).

Ainda nas palavras de Peroni (2003, p.33):

que mesmo os governos mais comprometidos com a lógica neoliberal não intervencionista têm sido grandes interventores a favor do grande capital, o que ressalta, mais uma vez, o caráter classista do Estado, que, ao mesmo tempo que se torna Estado mínimo para as políticas sociais e de distribuição de renda, configura-se como Estado máximo para o grande capital. Esse é o caso, no Brasil, do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao fortalecimento do Sistema Financeiro (Proer), do pacote de ajuste econômico para salvar o mercado brasileiro da crise da bolsa da

Coréia, no final de 1997, e do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998.

Percebemos essa atuação nos números do mercado financeiro internacional, que “se expandiu de 50 bilhões de dólares em 1973 para quase 2 trilhões em 1987, aproximando-se do montante de agregados monetários existentes nos Estados Unidos” (HARVEY, 1989 *apud* PERONI, 2003, p.34).

Essa expansão seria resultante de um duplo movimento em se tratando da redefinição do papel do Estado, em que de um lado, no processo de globalização temos os Estados nacionais sendo obrigados a se fortalecerem para atuarem na correlação internacional de forças, e por outro lado há uma expansão cada vez maior de um “mercado de dinheiro sem Estado”, que circula livremente, sem controle de nenhum governo nacional (PERONI, 2003).

Nesse contexto, o Estado brasileiro também é chamado a se reorganizar e as particularidades começam pela forma como se configura nosso País na periferia capitalista, na qual a industrialização ocorreu tardia e induzida pela necessidade de uma industrialização acelerada. À época essa inserção teve de ser gerida dentro de um sistema econômico mundial já estabelecido e, portanto, tendo que se submeter a uma organização mundial já configurada (PERONI, 2003).

O papel do Estado brasileiro diante desse cenário, mais do que nos países centrais, deve ser o de administrar o ciclo econômico, a distribuição social da riqueza e comandar a inserção mundial dos interesses nacionais, o que lhe outorga uma posição decisiva na reprodução econômica, social e política dessas sociedades (PERONI, 2003). No palco do capitalismo mundial, o Brasil detém algumas particularidades:

No caso brasileiro a formação do Estado nacional verificam-se as marcas decorrentes do fato de o país ter sido colonizado por uma metrópole decadente e tardia em relação ao capitalismo na Europa. Assim, esse Estado teve desde sua gênese os elementos ideológicos próprios de formações escravistas e latifundiária que compôs a economia nacional naquele momento (MAZZEO, 1997 *apud* PERONI, 2003, p.36).

O liberalismo que se estabeleceu no Brasil foi atípico, haja vista encontrarmos marcadamente aspectos da vida social, econômica e política de um País que não conseguia romper os laços com a escravidão e a dependência com o exterior. A autonomia não era a de um povo, mas de uma pequena parte que se apossava do destino da coletividade.

São essas marcas históricas constitutivas das relações políticas que ainda hoje se perpetuam no Brasil. E é essa uma questão fundamental para compreendermos o processo de descentralização em curso e o atual projeto de política educacional bem como os perigos da ideologia do favor arraigados em nossa cultura (PERONI, 2003).

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL

Em busca de elementos para o entendimento das políticas públicas para a educação em um contexto de redefinição do Estado, uma análise do último quarto do século XX e início do século XXI se faz relevante.

Se os anos 1980, embalados pela abertura política e pela Constituinte foram marcados por ações que tinham como bandeiras a democratização da escola, a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão, os anos 1990 foram marcados uma ruptura com esse eixo e a tônica passou a ser a de uma busca por qualidade, concebida como sinônimo de produtividade, eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços. (PERONI, 2003).

É o Estado esquivando-se de seu compromisso político para com as universidades e a educação em geral; apesar de pública a educação, não deve ser tarefa exclusiva do Estado. E assim notamos uma perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas e a conseqüente secagem financeira e descapitalização das universidades.

O Art. 6º da Constituição Federal (CF) arrola, entre os direitos sociais, a educação. O Art. 205 da CF contém uma declaração essencial, que combinada com o Art. 6º eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí

se assevera que a educação é direito de todos à medida que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Vejamos os artigos,

Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Art.205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Isso significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que buscar os meios para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino de acordo com os princípios estatuídos na Constituição. Não temos aqui, portanto, uma faculdade do Estado, mas um dever. Com a Constituição de 1988, conforme adverte Peroni (2003, p.76),

Desapareceu a ressalva de ensino gratuito após o primeiro grau só a quantos atestem Estado de pobreza, além de haver maior amplitude da obrigatoriedade, que passa a ser não apenas para cidadãos de 7 a 14 anos, mas também para os que não tenham tido acesso à escola na idade própria. Esses podem inclusive, acionar o Poder Público para exigir-lhe que cumpra sua obrigação (Art.208).

Nesse âmbito, em que a Constituição outorgava ao Estado a obrigação de promover acesso à educação, a elaboração da LDB se dá com a participação de expressiva parcela da sociedade civil, processo este anteriormente reservado à sociedade política. Peroni (2003, p.78) divide a elaboração da LDB em duas fases distintas,

A primeira fase da elaboração da LDB, de dezembro de 1988 a dezembro de 1990, aconteceu plena de efervescência democrática, consagrando agentes coletivos, oriundos da sociedade civil como autores da legislação. Já na segunda fase, no período de fevereiro de 1991 a maio de 1993, ainda na Câmara dos Deputados, verificou-se um retorno à velha forma de fazer política: “cercear a ingerência dos grupos privados publicistas da sociedade no Legislativo, tentando mantê-lo restrito à atuação de agentes reconhecidos como legais e significantes para tal os partidos políticos, através dos parlamentares eleitos”.

Durante o processo de tramitação da LDB, aconteceu a renovação do Congresso Nacional (em 1990), e não foram reeleitos 60% dos deputados constituintes. Por conseguinte, o campo progressista foi desarticulado devido à perda de muitos aliados (PERONI, 2003).

No cenário político assistia-se a um momento sem precedentes em sua história: o impeachment do então presidente Fernando Collor de Melo. Em votação aberta, após tentativa de manobra do presidente para uma sessão secreta, os deputados votaram pela abertura de processo de impeachment. Foram 441 votos a favor (eram necessários 336), 38 contra, 23 ausências e uma abstenção. Collor renunciou ao cargo, mas com o processo já aberto teve seus direitos políticos cassados por oito anos, até 2000.

É nesse contexto que no início de 1993 o projeto Darcy Ribeiro passou pela comissão de Educação e foi aprovado em 2 de fevereiro, não sem antes encontrar resistências que o submeteram ao plenário. Após diversos embates e inúmeras versões o projeto Darcy Ribeiro foi aprovado em 17 de dezembro de 1996 e sancionado sem vetos, tendo sido promulgada a nova LDB em 20 de dezembro desse mesmo ano.

Uma das consequências desse processo de intervenção do Executivo foi o silenciar das instituições vinculadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que considerou a Lei 9394/96 como uma vitória neoliberal. A partir de 1995, o governo encerrou o diálogo com os setores organizados da educação e passou a priorizar outros interlocutores para a elaboração de suas políticas, entre eles o Instituto Herbert Levy, representante do capital (PERONI, 2003).

Em agosto de 1992, foi realizado um seminário em parceria com o Instituto Herbert Levy do qual saíram duas propostas para que o governo equacionasse o problema da repetência no ensino público, tendo como paradigma o estudo de casos de dois países, Chile e Inglaterra. As propostas ali apresentadas são citadas por (OLIVEIRA; CASTRO, 1993 *apud* PERONI, 2003, p.88),

- a) O estabelecimento de um sistema de controle de qualidade (avaliação institucional e b) O estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para assegurar os insumos básicos necessários para a operação eficaz e eficiente das escolas, dentro das atuais

condições da economia brasileira, cujos recursos permitem segundo estimativas, alocar 300 dólares por ano nas escolas públicas de primeiro grau.

Segundo a autora, essas duas propostas passaram a ser, juntamente com os PCN's, os eixos da política educacional a partir de 1995. Tais propostas foram acatadas pelo Executivo e implementadas mediante a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233 de forma autoritária e à revelia das discussões e do diálogo com a sociedade. E assim o Executivo, valendo-se das PEC's, Dec.s e vetos, passou a centralizar as ações políticas em detrimento da sociedade e do Legislativo.

O procedimento adotado pelo Executivo, de acordo com Peroni (2003), foi o de atuar por meio de medidas provisórias tendo como base teórica a Escola de Virgínia, conhecida como *Public Choice*, um dos pilares do neoliberalismo.

A Public Choice propõe um programa de restauração do país por meio de uma legislação básica, o que pode dar-se por intermédio de emendas constitucionais que proíbam o déficit público, as quais nenhum Legislativo possa revogar. Portanto, ela propõe o controle do poder político ordinário, que é submetido às eleições, já que o problema central é o fato de os governos atuarem com déficit para atender às demandas dos eleitores (PERONI, 2003, p.90).

No documento do Instituto Herbert Levy, a competitividade empresarial também estava contemplada e a sua justificativa residia no argumento de que “qualquer esforço para melhorar a competitividade nacional tende ao fracasso se a máquina geradora deste saber, que é o sistema educacional, não apresentar uma eficácia compatível com as exigências da nova era” (OLIVEIRA; CASTRO, 1993 *apud* PERONI, 2003, p.90).

Ficou assim configurado o papel do Estado, cujas ações demonstram que o mesmo não é um ente superior que paira acima das classes, mas sim o representante dos interesses da classe hegemônica da sociedade, no caso, dos interesses do capital. No entanto, a sociedade civil demonstrou resistência e não assistiu passivamente à ação do governo,

Porém, em meio a essa ofensiva antidemocrática do governo federal, setores representativos de diversos segmentos educacionais organizaram uma ofensiva, elaborando um Plano Nacional de Educação alternativo. Esse plano foi construído em Belo Horizonte, em 1996 e 1997, e contaram com mais de 5 mil participantes dos 27 Estados brasileiros e do Distrito Federal, em cada uma das duas edições. Isso demonstra a insatisfação de amplos setores vinculados à educação, já que muitos daqueles que lá estavam eram representantes de entidades (PERONI, 2003, p.92).

Verificamos que a mudança de eixo, nas décadas de 1980/1990 nas políticas públicas para a educação, não se tratou de uma particularidade nacional, sendo resultado de uma trajetória internacional do capitalismo mundial, o que comprova o seu caráter hegemônico, neoliberal e de globalização. Cada país, nesse contexto internacional, tem suas políticas condicionadas “por características muito peculiares da história política e da correlação de forças locais” (PERONI, 2003).

Ainda corroborando Peroni (2003, p.93), não se trata de nenhuma forma de maquiavelismo, tampouco de determinação do tipo “trouxeram um modelo pronto a ser implementado no Brasil”, porém de um movimento de correlação de forças, de hegemonia neoliberal, que demonstra que os setores vinculados ao capital têm uma proposta de sociedade e de educação. Essa proposta, por sua vez, sofre influência dos organismos internacionais mediante suas orientações políticas para os países periféricos e a política educacional brasileira também não ficou imune, sendo fortemente marcada pela orientação desses organismos, principalmente da Cepal e do Banco Mundial (BM).

3.3 A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990 em Jomtiem, na Tailândia, foi patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, pela Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial (BM) com o objetivo de

analisar e reorganizar as tendências educacionais, promover a universalização do acesso à educação e a promoção da equidade, dar prioridade à aprendizagem, ampliar os meios e alcance da educação básica e fortalecer o ajuste de ações educativas. Essa conferência traçou diretrizes de alcance internacional para o desenvolvimento da educação.

Na pauta de discussões figuravam como prioridade as exigências internacionais de um novo indivíduo capaz de desenvolver habilidades e competências para o novo universo do trabalho e em sintonia com o progresso tecnológico permanente.

A partir das análises e considerações dessa conferência, foram delimitadas algumas possibilidades e alguns impasses para o desafio da educação. Dentre os desafios, destaca-se: responder à necessidade de um novo perfil de qualificação da mão-de-obra, em que se prioriza a educação formal, que deverá preparar o indivíduo para as novas formas de trabalho e atender as suas necessidades básicas, que englobam os domínios dos códigos fundamentais da linguagem, da matemática e dos conteúdos científicos e a formação de competências sociais, caracterizadas como liderança, iniciativa, autonomia, entre outras (BARROS, 2003, p.20).

Nesse âmbito foram formuladas as políticas na década de 1990, atendendo às orientações dos OI. Na política interna brasileira, Fernando Collor de Mello foi eleito e o congresso renovado, representando a vitória das forças políticas conservadoras. Fernando Collor, por meio do MEC, apresentou em dezembro de 1990 o Programa Setorial da Educação sob o argumento de que esse programa cumpria as exigências do disposto na Constituição Federal de 1988 e representava a necessária modernização do Brasil, possibilitando o ingresso do País na ordem econômica internacional. O documento atenderia a uma necessidade urgente de inserção nacional no quadro das transformações contemporâneas que aconteciam em nível mundial, pois o País se encontrava diante de revolução científico-tecnológica sem precedentes (PERONI, 2003).

Essas tendências educacionais foram legitimadas em 1996, quando foi publicada a LDB que fixa as diretrizes e bases da educação brasileira e delineia, em um de seus eixos, a promoção e o preparo do indivíduo e da sociedade para o

domínio dos recursos científicos e tecnológicos para vencer as dificuldades do meio em que vive (BARROS, 2003).

Com a queda de Fernando Collor e tendo assumido o vice-presidente Itamar Franco, o projeto neoliberal foi suspenso momentaneamente para ser retomado logo adiante, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O ministro da educação do governo FHC constatou que o Brasil não estava cumprindo os acordos estabelecidos em 1990, manifestando-se nos seguintes termos em discurso proferido na abertura da Conferência Nacional de Educação para Todos, em 29 de agosto de 1994,

Participando de uma conferência de educação para todos, em março de 1993, na China, verifiquei que o Brasil não tinha ainda tomado iniciativas consistentes para cumprir o compromisso da Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia, de 1990. Retornando ao Brasil, após ter convivido alguns dias com esta frustrante experiência de indiferença do nosso país em torno de um compromisso assumido internacionalmente, tomei a decisão de elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, determinando que sua metodologia se orientasse por uma ampla participação e mobilização da sociedade (PERONI, 2003, p.94).

Está claro no discurso do ministro que o Plano Decenal era mais do que um compromisso com a educação nacional; tinha o objetivo de dar satisfações à comunidade internacional.

Em 1993, o Plano Decenal Brasileiro foi apresentado em reunião convocada pela Unesco em Nova Delhi (Índia), despertando grande atenção, tanto que o Brasil foi convidado e aceitou sediar a Conferência Nacional e Internacional de Educação para Todos que seria realizada em 1994. Essa conferência, conforme consta em seus anais, envolveu a participação dos países do EFA-9 (*Education for All*), grupo do qual o Brasil faz parte e de organismos internacionais com a finalidade de ampliar o debate e fomentar o intercâmbio das diferentes experiências na condução da política da educação para todos. (PERONI, 2003). Nessa conferência foi definida como prioridade a educação básica, tendo o ensino fundamental como foco.

Sobre a influência dos organismos internacionais na educação nacional, Peroni (2003, p.4) assim a situa:

A política educacional em curso no Brasil sofre grande influência dos organismos internacionais, principalmente da CEPAL e do Banco Mundial, sendo importante, contudo, ressaltarem-se as diferenças entre os dois organismos: Na definição das políticas educativas na América Latina assume papel decisivo o Banco Mundial e sua posição de defesa explícita da vinculação entre educação e produtividade, numa visão claramente economicista, sem a preocupação dos documentos cepalinos de vincular esses objetivos com o desenvolvimento da cidadania.

Os documentos do Banco Mundial para o Brasil⁵ reputam como determinantes dos altos índices de pobreza os baixos níveis de educação, destacando como causas do baixo desempenho na esfera educacional a organização precária do sistema educacional nos níveis estadual e municipal, o gerenciamento e clima para aprendizados ineficientes no âmbito da escola, a escolaridade sem qualidade no âmbito da comunidade, a preparação e a motivação inadequadas do pessoal do setor da educação (PERONI, 2003). O documento aponta como foco central do problema as desigualdades do gasto educacional e considera acertada a solução encontrada pelo governo com as alterações na Constituição e a criação do Fundef para o combate dessas desigualdades.

A orientação do BM, por sua vez, é a de que o País deve canalizar seus investimentos para o ensino fundamental e somente quando justificativas econômicas se apresentarem deve se investir no nível secundário. O objetivo é que as habilidades básicas de aprendizagem sejam desenvolvidas, para que os trabalhadores possam satisfazer a demanda imposta pela acumulação flexível.

A esse respeito, Barros (2003, p.21-22) argumenta que

A formação educacional não deve acontecer somente para as pessoas que estão iniciando-se no contexto do universo do trabalho, mas também para todos aqueles que já estavam inseridos ou que, por falta de qualificação profissional e preparo

⁵ O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) organizaram documentos específicos para cada país que tomasse seus empréstimos. Esses documentos, conhecidos pela sigla CAS (Country Assistance Strategy) no caso do Banco Mundial, e pelo nome de Country Paper no caso do BID, descrevem a estratégia dos bancos para os empréstimos, além de planos para as reformas econômicas ou ajustes estruturais e projetos de investimentos (agricultura, infra-estrutura, reforma agrária, meio ambiente, educação, saúde). Esses documentos permaneceram, durante anos, em sigilo (sendo para uso oficial) e apenas em 1997, após longa batalha política, vieram a público por um pedido da Rede Brasil, encaminhados através do deputado Ivan Valente à Câmara dos Deputados (PERONI, 2003, p.98).

para um processo educativo constante, não conseguiram adaptar-se às novas caracterizações presentes no trabalho. O grande impasse para essa nova estrutura de interesses é a dificuldade de universalizar as oportunidades educacionais para todos que não tiveram condições sociais e econômicas para os estudos. (BARROS, 2003, p.21-22)

Em relação às recomendações do Banco Mundial para a educação, encontramos um alerta de Azevedo e Catani (2005, p.90):

Deve-se estar atento às soluções sugeridas pelo Banco, pois apesar de muitas propostas coincidirem com o anseio do movimento de democratização da educação superior, muitas vezes, nessas recomendações, podem estar embutidos venenos que piorariam a situação do setor público. Em vez de solidariedade e estímulo ao bem comum e social, o Banco Mundial pode estar, como um “cavalo de Tróia”, sugerindo a inserção no campo universitário da maior dose de competição e de um processo de mercadorização mais intenso.

Logo, não podemos negar as influências dos OI na condução das políticas públicas para a educação no Brasil: Unesco, Banco Mundial, OMC, CEPAL, dentre outros, que enquanto agências de poder tiveram atuação marcante no encaminhamento das propostas educacionais brasileiras. As influências dos OI na educação, por sua complexidade e extensão, podem ser e já foram objeto exclusivo de estudo. Contudo, voltamos nossa atenção para a atuação do MEC como elemento de definição da política da EAD no Brasil, com toda a influência e pressão interna e externa que sofreu.

3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E O PAPEL DA SEED/MEC

Analisaremos as políticas públicas para o ensino superior a distância tomando como norte a aprovação da Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDB) – Lei 9394/96 por representar o momento histórico em que a EAD passou a integrar o universo jurídico e as políticas públicas para a educação.

Devemos entender que a legislação surge com uma necessidade de regulação, e normalmente advém quando o problema a que se propõe regular já

figura no mundo social como algo concreto. Tais necessidades, nesse caso específico, foram dadas pela nova configuração do Estado diante de um novo cenário mundial, conforme já discutimos.

Bobbio (1991, p.37) discorre acerca das normas jurídicas: “os juristas queixam-se que são muitas; mas assim mesmo criam-se novas, e não se pode deixar de criá-las para satisfazer as necessidades da sempre variada e intrincada vida social”.

O Art. 80 da LDB possibilitou a entrada da EAD ao mundo jurídico, porque já era vista pelo Estado como uma opção viável nas políticas públicas para a educação. Começou então uma trajetória crescente de regulamentação, como veremos adiante.

Art.80 O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino à distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º. A educação à distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação à distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação à distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas (BRASIL, 1996).

Embora merecesse mais do que um artigo, o supracitado é portador de um forte simbolismo, haja vista que retira a EAD do “mundo das sombras” e expressa um imediato reconhecimento de sua importância para o processo educacional (FRAGALE FILHO, 2003).

A Lei 9394/96, em suas disposições transitórias, deixara um problema real a ser resolvido ao instituir a Década da Educação. Era preciso qualificar os professores em exercício, pois a partir de 2007 os professores não habilitados em nível superior ou formados em serviço estariam impedidos de exercer a profissão. Para viabilizar essa formação, a própria Lei determina que cada Município e, supletivamente o Estado e a União deveriam realizar programas de capacitação para todos os professores em serviço, utilizando para tanto os recursos da

educação a distância. O Art. 80 da LDB vem atender a uma necessidade concreta e urgente e legitimar uma modalidade de ensino.

Anteriormente inserido em uma espécie de clandestinidade, visto que sem *status* legal, com o advento da LDB e o reconhecimento da EAD observamos um crescimento na oferta de cursos de educação a distância no ensino superior. Podemos perceber esse fato pelo grande número de instituições que solicitaram autorização para a oferta de cursos junto ao MEC, em atendimento às disposições da legislação educacional vigente que exige o credenciamento institucional como condição para oferecer cursos na modalidade a distância: Art. 80 [...] § 1º “a educação a distância, organizada com abertura e regimes especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”.

Esse crescimento tem fomentado debates acerca das potencialidades da EAD enquanto uma modalidade de ensino que pode contribuir para a democratização do acesso ao ensino superior à medida que abre novas possibilidades para reorganização e flexibilização das atividades de ensino e de extensão desenvolvidas nas instituições públicas e por possibilitar maior dinamização dos projetos pedagógicos de cada curso de graduação, de acordo com os princípios, as diretrizes e as normas que regem o ensino superior (COSTA, 2005).

A criação da Secretaria Especial de Educação a Distância (SEED) e a promulgação da Lei 9394/96 foram as primeiras manifestações oficiais de apreço à modalidade da educação a distância para Niskier (2000), enquanto Fragale Filho (2000) atribui a esse diploma legal o mérito de ter retirado a EAD do “mundo das sombras” e revela um imediato reconhecimento de sua importância para o processo educacional. Até então a educação a distância era entendida como um paliativo, utilizada para atender, em determinados momentos, demandas específicas que se constituíam, geralmente, de estudantes excluídos do sistema regular de ensino.

A criação da SEED em 1996 representa, conforme define o próprio MEC, “a clara intenção do Estado em investir na Educação a Distância e nas novas

tecnologias como uma das estratégias para democratizar e elevar o padrão de qualidade da educação brasileira”⁶.

Ainda segundo a SEED (2007),

O Ministério da Educação – MEC, por meio da Secretaria de Educação a Distância – SEED atua como um agente de inovação tecnológica nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e das técnicas de educação a distância aos métodos didático-pedagógicos. Além disso, promove a pesquisa e o desenvolvimento voltados para a introdução de novos conceitos e práticas nas escolas públicas brasileiras.

As atribuições e competência da SEED são expressas no Art. 26 do Dec. 6230 de 20 de dezembro de 2007 e transcritas a seguir:

Art. 26. À Secretaria de Educação a Distância compete:

- I– formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação, em todos os níveis e modalidades de ensino;
- II– criar, desenvolver e fomentar a produção de conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial e continuada na modalidade a distância;
- III– prospectar e desenvolver metodologias e tecnologias educacionais que utilizam tecnologias de informação e de comunicação no aprimoramento dos processos educacionais e processos específicos de ensino e aprendizagem;
- IV– prover infra-estrutura de tecnologia de informação e comunicação às instituições públicas de ensino, paralelamente à implantação de política de formação inicial e continuada para o uso harmônico dessas tecnologias na educação;
- V– articular-se com os demais órgãos do Ministério, com as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe, para o aperfeiçoamento do processo de educação a distância;
- VI– promover e disseminar estudos sobre a modalidade de educação a distância;
- VII– incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação a distância em todas os níveis e modalidades;
- VIII– planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação a distância; e
- IX– promover cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais,

⁶ BRASIL. MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso: 11 dez 2007.

- estrangeiros e internacionais, para o desenvolvimento de programas de educação a distância; e
- X– prestar assessoramento na definição e implementação de políticas, objetivando a democratização do acesso e o desenvolvimento da modalidade de educação a distância (BRASIL, 2007).

Em documento de maio de 2006, intitulado “Políticas de educação a distância do MEC”, assinado pelo professor Rubens Martins, estão definidas como prioridades os seguintes programas sob a justificativa de ampliação e interiorização da oferta do ensino superior:

- **Pró-Licenciatura:** Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio;
- **Universidade Aberta do Brasil (UAB):** no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação e parcerias entre IFES, Estados e Municípios;
- **RIVED:** Rede Internacional Virtual de Educação.

Analisaremos as propostas dos programas supracitados nos capítulos subseqüentes deste estudo.

A SEED conta com uma estratégia bem definida e está organizada em uma estrutura com funções específicas para implementar os projetos de EAD. Podemos vislumbrar tal estrutura no organograma abaixo.

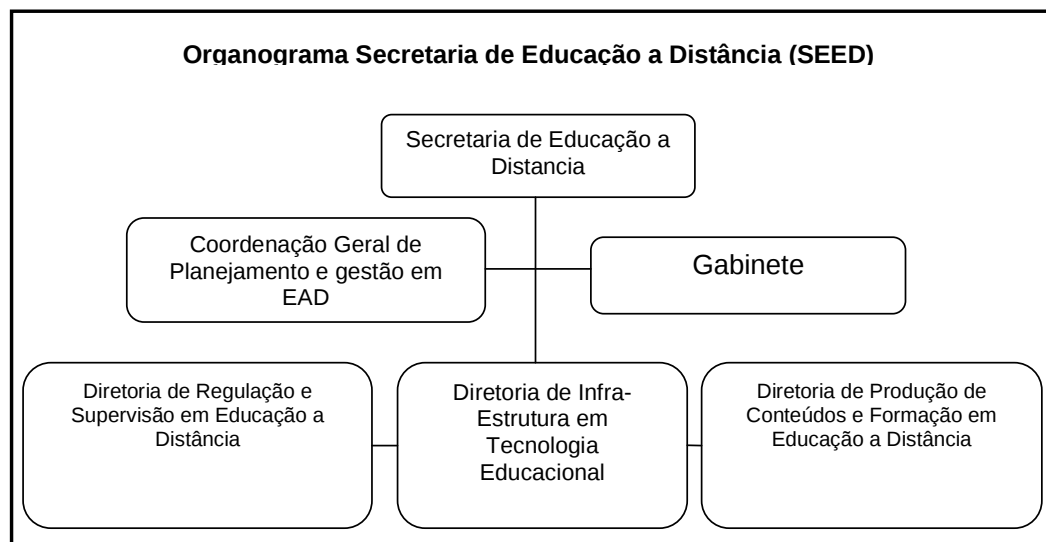


FIGURA 1: Estrutura Organizacional SEED/MEC
Fonte: SEED (2007).

As atribuições de cada Diretoria são arroladas no texto legal, e de modo geral apontam para uma estrutura complexa em que fica explícito o esforço da SEED na definição de políticas públicas e na proposição de uma legislação que atenda aos interesses e às necessidades públicas e privadas.

3.5 OS NÚMEROS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Para melhor compreensão das políticas públicas para a EAD é mister analisarmos os dados que demonstram um crescimento efetivo dessa modalidade em nosso País ao mesmo tempo em que servem de referencial para nossas reflexões. Se de um lado temos forte resistência por parte das instituições públicas com relação à EAD, essa resistência não tem se apresentado como uma oposição efetiva para a expansão da modalidade.

Assistimos a um grande crescimento da EAD, um claro indicativo de que as estratégias de expansão da SEED/MEC estão sendo aplicadas. É isso que, no conjunto da análise desenvolvida até aqui, os números sugerem. Em conformidade com os dados do MEC, houve um aumento de 571% nos números de cursos de graduação ofertados na modalidade EAD entre os anos de 2003 a 2006. De 52 cursos em 2003, saltou-se para um total de 349 em 2006, como verificamos na sequência deste texto.

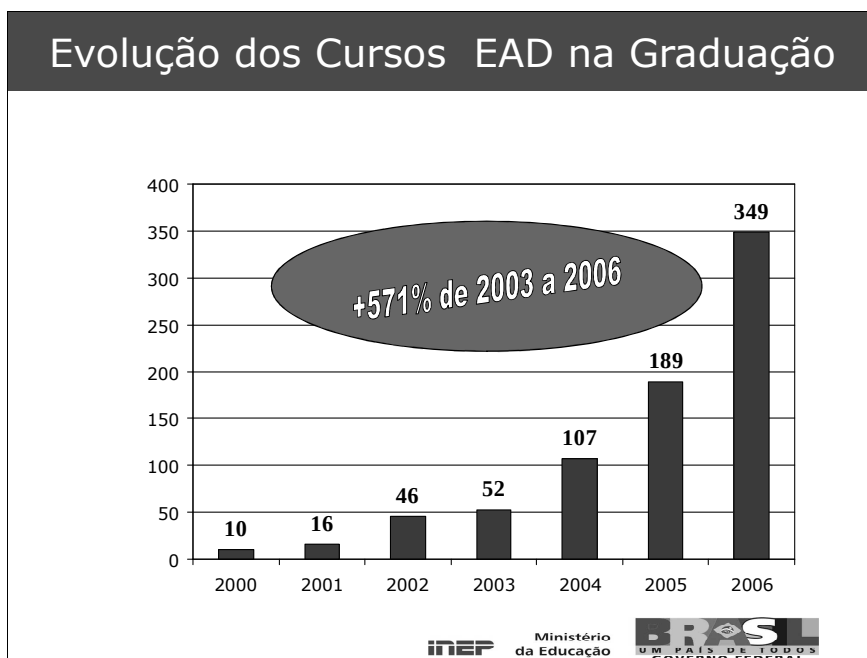


FIGURA 2: Evolução dos Cursos EAD na Graduação
FONTE: INEP/MEC (dez. 2007).

Houve também um crescimento da ordem de 1.867% no número de inscritos em cursos de graduação na modalidade a distância no período de 2003 a 2006, totalizando 430.229 inscritos. Em 2003 eram 21.873 alunos inscritos. Os alunos que concluíram a graduação na modalidade somam, em 2006, mais de 25.000.

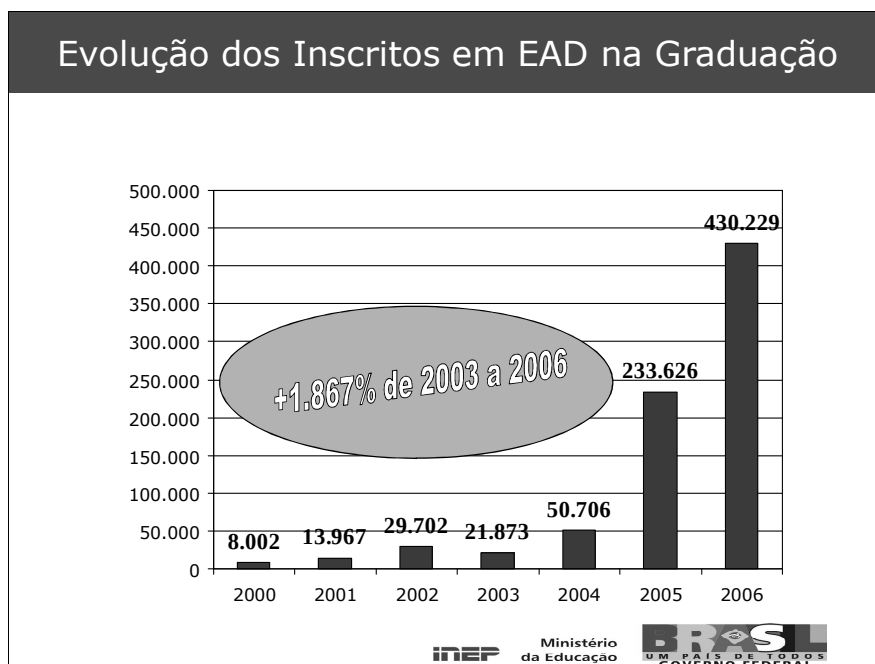


FIGURA 3: Evolução dos Inscritos em EAD na Graduação
Fonte: DEAES/INEP/MEC (dez. 2007).

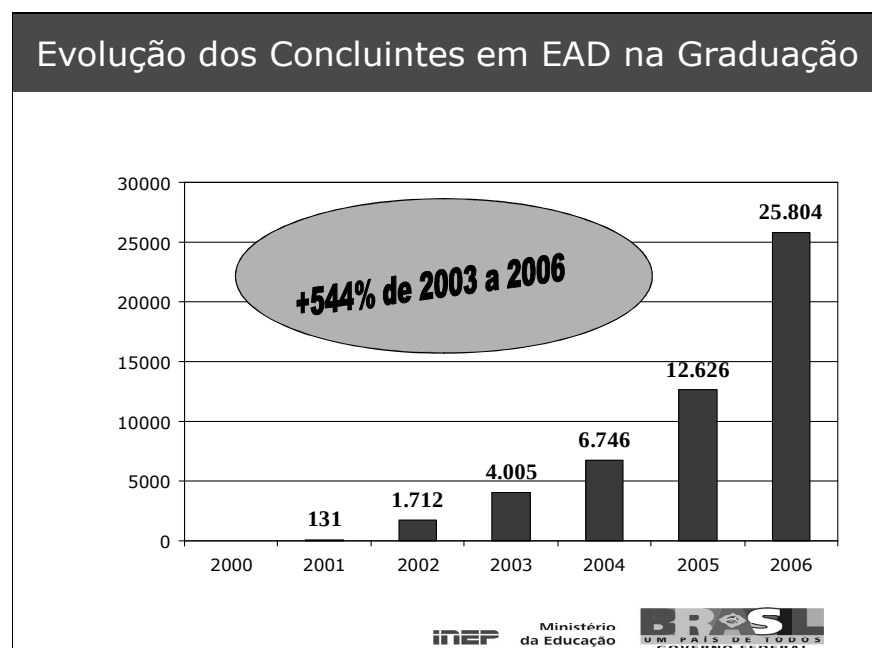


FIGURA 4: Evolução dos Concluintes em EAD na Graduação
Fonte: DEAES/INEP/MEC (dez. 2007).

O número de IES que passaram a oferecer graduação EAD saltou de 07 no ano 2000 para 77 até dezembro de 2006. Buscando atualizar os dados, acessamos o site do MEC em fevereiro de 2008 e constatamos que o número já atingia 106 instituições⁷, sendo que desse total 56 são particulares e 50 públicas, o que demonstra um equilíbrio numérico.

IES que oferecem Graduação EAD	
Ano	Nº de Instituições
2000	7
2001	10
2002	25
2003	38
2004	47
2005	73
2006	77

Fonte: MEC/INEP/Deaes



FIGURA 5: IES que oferecem Graduação EAD

Fonte: DEAES/INEP/MEC (dez. 2007).

A região que concentra o maior número de instituições é a Sudeste, e em segundo lugar está a região Sul, seguida pelas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte (FIGURA 5). Esses números são de IES autorizadas pelo MEC para oferecer cursos de graduação. No entanto, os números da EAD no Brasil, segundo dados da ABRAED (2007) contemplando outras instituições, são bem maiores, em torno de 2.279.070 alunos inscritos na modalidade a distância.

⁷ Disponível em BRASIL/MEC/SEED. <<http://portal.mec.gov.br/sesu/index.php?option=content&task=view&id=588&Itemid=298#sul>>. Acesso em: 07 fev. 2008.

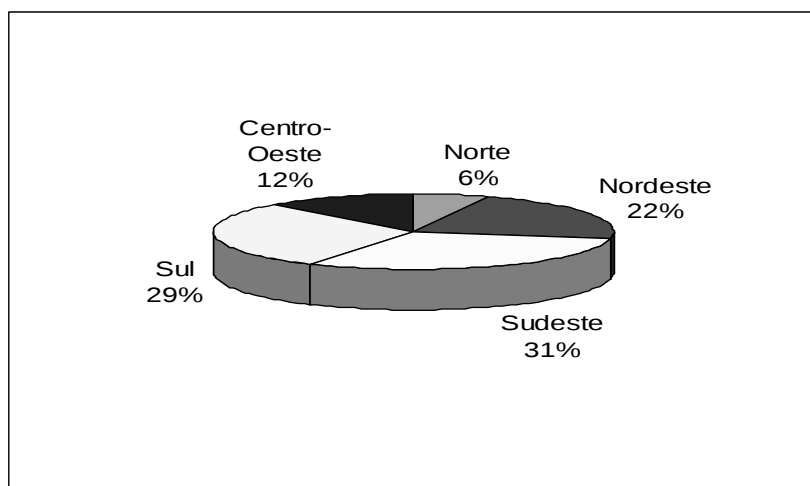


FIGURA 6: IES Credenciadas por Região
Fonte: SEED (2007).

Na Figura 6 podemos perceber a distribuição geográfica das IES credenciadas para a EAD. A região Sudeste ainda concentra o maior número de instituições, seguida de perto pela região Sul. A região Norte, que enfrenta as maiores dificuldades de acesso, concentra o menor número de IES.

TABELA 1: Número de Brasileiros Matriculados em Cursos de Educação a Distância em 2006

Local onde fez o curso	de alunos
Instituições autorizadas e cursos credenciados pelo Sistema de Ensino	778.458
Educação corporativa e treinamento em 27 instituições	306.858
Brasil Telecom	30.934
Vale do Rio Doce	12.726
Secretaria Especial de Educação a Distância do MEC (Seed/MEC)	50.872
SEBRAE	300.000
SENAC	73.000
Governo do Estado de São Paulo	85.470
OI Futuro (Instituto Telemar)	515.000
CIEE	33.771
Fundação Bradesco	88.981
Fundação Roberto Marinho	3.000
Total	2.279.070

Fonte: ABRAED (2007).

Esse avanço nos números da EAD no Brasil é fruto, dentre outros fatores, de uma política agressiva por parte do MEC, que através de parcerias e aportes financeiros têm estimulado as IES públicas de todo o País a buscarem credenciamento para a oferta de EAD. Entre as instituições com maior número de alunos, de acordo com a ABRAED (2007), está em primeiro lugar a Universidade de Brasília (UNB), com 75.683 alunos matriculados em cursos de graduação e pós-graduação, seguida pela Universidade Norte do Paraná, com 68.260 alunos. A Universidade Estadual de Maringá (UEM), só para entendermos a dimensão desses números, possui uma comunidade universitária de 20.000 pessoas, entre alunos, professores e funcionários, conforme dados disponíveis no *site* da instituição.⁸

Nos dados divulgados pela SEED/MEC⁹ observamos que os convênios firmados com as IES têm direcionado recursos expressivos para a implantação de programas de EAD. Reproduzimos, sucintamente, os dados dos convênios firmados com a Universidade Federal do Pará, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Santa Maria, Fundação Universidade de Brasília e Universidade de Brasília, Universidade Estadual de Maringá e Universidade Federal de Santa Catarina. Os dados completos podem ser obtidos no *site* da SEED/MEC¹⁰. Não constam da página da SEED/MEC informações relativas aos anos de 2006 e 2007.

TABELA 2: Convênios MEC/SEED anos 2004/2005

CONVENIENTE	2004	2005
Universidade Federal do Pará	R\$ 2.121.786,56	R\$ 1.100.000,00
Universidade Federal de Minas Gerais	R\$ 314.640,00	-
Universidade Federal de Santa Maria	R\$ 26.434,00	R\$ 550.000,00
Fundação Universidade de Brasília	R\$ 599.992,50	-
Universidade de Brasília	R\$ 1.754.447,00	R\$ 2.900.000,00
Universidade Estadual de Maringá	R\$ 1.655.966,37	R\$ 521.567,00
Universidade Federal de Santa Catarina	R\$ 691.060,00	R\$ 700.000,00
TOTAL	R\$ 7.164.326,43	R\$ 5.771.567,00

Fonte: SEED (jan. 2008).

⁸ Disponível em: <http://www.uem.br/index.php?option=com_content&task=view&id=75&Itemid=25623.02.08>. Acesso em: 5 jan. 2008

⁹ Dados disponíveis em: <<http://portal.mec.gov.br/seed>>. Acesso em: 5 jan. 2008.

¹⁰ Dados disponíveis em: <<http://portal.mec.gov.br/seed>>. Acesso em: 5 jan. 2008.

Consultando o site dessas IES encontramos informações referentes aos programas de EAD desenvolvidos pelas mesmas, as quais são aqui reproduzidas.

Universidade Federal do Pará (2007):

Num estado como o Pará, de grande dimensão territorial (1.246.833 Km²) e de baixa renda *per capita*, é quase impossível à maioria da população ter acesso à educação de qualidade. Existe uma grande dificuldade de deslocamento da população para os grandes centros que dispõem de boas escolas ou universidades, pois além do território ser entre cortado por grandes rios, as rodovias estão em condições precárias. Como consequência, podemos encontrar no estado um alto índice de crianças fora da escola, elevada taxa de evasão e repetência, expressiva parcela da população economicamente ativa com necessidade de se complementar ou atualizar sua formação e recursos humanos para a Educação sem a formação mínima necessária. Diante do quadro educacional alarmante, a Universidade Federal do Pará, consciente do seu compromisso com as transformações necessárias à Região Amazônica, particularmente com o Estado do Pará, iniciou seu Programa de Educação a Distância, ligado a Pró-Reitoria de Ensino e Graduação, em 1996, como opção de democratização do acesso ao saber. A Educação a Distância é uma prática pedagógica alternativa, mediada através de multimeios de comunicação e tutoria. Seu público alvo é basicamente formado por jovens e adultos excluídos ou impossibilitados, por questões geográficas, econômicas ou outras de ordem pessoal de freqüentar o sistema formal de ensino. O Programa de Educação a Distância tendo sido reconhecido em sua importância estratégica para a UFPA, se transformando em Assessoria Especial de Educação a Distância, ligada diretamente ao reitor. Assessora: Prof^a Msc Selma Dias Leite.

No site¹¹ dessa instituição, há apenas um curso *on line*: “Curso on-line de Leitura e Produção de Textos”. Universidade Federal de Minas Gerais (2007):

Buscando contribuir com a redução da exclusão social e desenvolvimento da cidadania, a Universidade Federal de Minas Gerais já realizou diversas ações e cursos na modalidade educação a distância (EAD). Mais recentemente, os dirigentes da UFMG optaram pela organização de uma infra-estrutura física e tecnológica e pela formação de recursos humanos com o objetivo de dar um maior apoio à oferta de cursos superiores na modalidade a distância. O primeiro passo nessa direção foi a estruturação do Centro de Apoio à Educação a Distância – CAED, hoje vinculado à Pró-Reitoria de Graduação e sediado na Unidade Administrativa III, Campus Universitário da Pampulha. Ao iniciar

¹¹ Disponível em: <http://www.ufpa.br/portalufpa/interna_educdistancia.php>. Acesso em: 1 dez. 2007.

suas atividades em agosto de 2003, o CAED teve como preocupação inicial o credenciamento da UFMG junto ao Ministério da Educação para a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância. O credenciamento ocorreu em ----/ /2005. A partir daí, o CAED investiu na formação de equipes multidisciplinares visando a formatação de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* a distância. O objetivo principal das equipes era preparar cursos de qualidade que pudessem ser ofertados em regiões carentes de mão de obra especializada do Estado de Minas Gerais. Simultaneamente, o CAED buscou realizar as seguintes ações: a) apoiar e incentivar a elaboração de material didático para os cursos; b) divulgar a educação a distância junto à comunidade acadêmica da UFMG; c) implantar uma plataforma de educação a distância que pudesse auxiliar a oferta dos cursos; d) elaborar projetos para financiar a oferta de cursos e a implantação de pólos regionais de EAD.

Os cursos de graduação oferecidos pela UFMG¹² são: Normal Superior, Licenciatura em Química, Licenciatura em Ciências Biológicas, Bacharelado em Geografia. As especializações *lato sensu* são: Especialização em Artes Visuais, Especialização em Ensino de Ciências, Especialização em Atendimento Básico à Saúde da Família, Especialização em Formação Pedagógica de Educação Profissional na Área de Saúde – Enfermagem.

Universidade Federal de Santa Maria (2007):

A missão da Educação a Distância na UFSM é atuar como um agente de inovação dos processos de ensino-aprendizagem. Pretende-se incentivar a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) aos métodos didático-pedagógicos e possibilitar o acesso à Educação Superior Pública e de qualidade, propiciando a democratização do acesso à educação de forma a contribuir para a redução das diferenças socioculturais que se perpetuam em nossa sociedade. A Coordenadoria de Educação a Distância, subordinada à Pró-reitoria de Graduação, é responsável pelo gerenciamento das atividades de Educação a Distância na UFSM e objetiva a excelência em qualidade científica, didática e tecnológica dos cursos a distância. Para tanto, investe no trabalho em equipe e na interação de profissionais de diversas áreas, através de um trabalho planejado, com cronograma compatível e a identificação preliminar de recursos humanos e tecnológicos adequados, que contribuam para a excelência da aprendizagem nessa modalidade de ensino.

¹² Disponível em: <<http://www.caed.ufmg.br/>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

Os cursos de graduação oferecidos pela UFSM, conforme visualizamos no site da instituição¹³ são descritos a seguir: Agricultura Familiar e Sustentabilidade, Letras (Português), Pedagogia, Letras Espanhol (Licenciatura), Física (Licenciatura), Educação Especial. As especializações *lato sensu*: Gestão em Arquivos, Gestão Educacional, Tecnologias da Informação e da Comunicação aplicadas à Educação, Educação Especial.

A Fundação Universidade de Brasília e Universidade de Brasília (2007):

A proposta do Centro de Educação a distância da Universidade de Brasília (UnB-CEAD) é democratizar o acesso ao conhecimento. Para isso, o CEAD desenvolve cursos em que o aluno utiliza vídeos, CDs, material impresso e a plataforma UnB virtual como instrumentos de aprendizagem. Tais condições permitem viabilizar um ensino participativo e colaborativo, em cujo eixo está o estudante. Com cursos on-line e material específico, a UnB apresenta a educação a distância como opção aos alunos e à comunidade universitária.

A UNB, segundo informações disponíveis no site¹⁴ da instituição, oferece os seguintes cursos em parceria com diversas outras instituições: graduação: sem informações. Extensão: Curso de Planejamento de Cardápios, Curso de Prevenção do Uso de Drogas para Professores de Escolas Públicas, Curso Educação Africanidades Brasil, Capacitação Continuada em Conselhos Escolares. Pós-Graduação *lato sensu*: Gestão Cultural, Educação a Distância, Esporte Escolar, Direito Processual Tributário, Ciências da Natureza e Matemática, Desenvolvimento da Gestão Estratégica e MBA DRS, em convênio com Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e o Instituto de Ensino e Pesquisa em Administração (INEPAD).

Universidade Estadual de Maringá (2007):

Missão: Atuar como agente de inovação dos processos de ensino-aprendizagem, fomentando a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e da educação a distância aos métodos didático-pedagógicos das escolas públicas. Objetivos: Formular, fomentar e implementar políticas e programas de educação a distância (EAD), visando à universalização e

¹³ Disponível em: <<http://www.ufsm.br/ead/>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.cead.unb.br>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação; Fomentar a pesquisa e a inovação em tecnologias educacionais, por meio de aplicações de Tics aos processos didático-pedagógicos; Desenvolver, produzir e disseminar conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial e continuada a distância; Difundir o uso das TICs no ensino público, estimulando o domínio das novas linguagens de informação e comunicação junto aos educadores e alunos das escolas públicas; Melhorar a qualidade da educação; Propiciar uma educação voltada para o progresso científico e tecnológico; Preparar os alunos para o exercício da cidadania, mediante ações de inclusão digital; Valorizar os profissionais da educação.

Os cursos de graduação oferecidos pela UEM na modalidade EAD, conforme *site* do NEAD¹⁵, são: Administração e Normal Superior e de Especialização *lato sensu*: Especialização em Açúcar e Alcool e Especialização em Educação a Distância.

Encontramos as seguintes justificativas para o uso da modalidade nas IES citadas: complementar ou atualizar a formação e recursos humanos para a Educação sem a formação mínima necessária, democratização do acesso ao saber. Atingir um público alvo basicamente formado por jovens e adultos excluídos ou impossibilitados, por questões geográficas, econômicas ou outras de ordem pessoal de frequentar o sistema formal de ensino (**UFPA**); reduzir a exclusão social e propiciar o desenvolvimento da cidadania nas regiões carentes de mão-de-obra especializada do Estado de Minas Gerais (**UFMG**); atuar como um agente de inovação dos processos de ensino-aprendizagem. Incentivar a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) aos métodos didático-pedagógicos e possibilitar o acesso à Educação Superior Pública e de qualidade, propiciando a democratização do acesso à educação de forma a contribuir para a redução das diferenças socioculturais que se perpetuam em nossa sociedade (**UFSM**); democratizar o acesso ao conhecimento (**UNB**); Formular, fomentar e implementar políticas e programas de educação a distância (EAD) visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação; fomentar a pesquisa e a inovação em tecnologias educacionais, por meio de aplicações de Tics aos processos didático-pedagógicos; desenvolver, produzir e disseminar conteúdos, programas e

¹⁵ Disponível em: <<http://www.nead.uem.br/site/index.php>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

ferramentas para a formação inicial e continuada a distância; difundir o uso das TICs no ensino público, estimulando o domínio das novas linguagens de informação e comunicação junto aos educadores e alunos das escolas públicas; melhorar a qualidade da educação; propiciar uma educação voltada para o progresso científico e tecnológico; preparar os alunos para o exercício da cidadania, mediante ações de inclusão digital; valorizar os profissionais da educação (UEM).

Dentre os objetivos elencados pelas IES para a oferta de EAD, percebemos que há entendimentos diversos acerca das possibilidades da mesma, que vão de caráter supletivo a uma visão que contempla uma gama variada de possibilidades.

Nesse contexto, parece-nos que se existem resistências e preconceitos com relação à EAD, a conjuntura econômica e política acabou encontrando nessa modalidade uma alternativa economicamente viável, uma opção às exigências sociais e pedagógicas, contando com o apoio dos avanços das TIC (PRETI, 1998).

Neste trabalho, não tivemos condições e tampouco era nosso objeto de estudo, de fazer levantamento *in loco* da situação dos Núcleos de Educação a Distância das IES para aferirmos como tem se dado a institucionalização da EAD e como se apresentam as condições de funcionamento e de trabalho desses órgãos. Reputamos ser esse levantamento importante para esclarecer a resistência dos diferentes atores do sistema educacional à aceitação dessa modalidade de educação. Segenreich (2004, p.2) acredita que haveria

[...] uma marginalização institucional, vigente principalmente nas universidades consolidadas, ao isolar internamente suas atividades de EAD em núcleos/atividades sem expressão na instituição ou delegando a consórcios o desenvolvimento de projeto de EAD.

Consideramos essa questão de grande relevância, merecendo maior investigação, pois uma vez que as IES públicas gozam de autonomia, ainda que relativa, podem, em tese, deixar de oferecer cursos na modalidade a distância se não aceitarem tal modalidade de ensino como proposta viável de educação.

3.5.1 Evolução dos Programas desenvolvidos pela SEED/MEC e IES

Ainda nas políticas para a EAD da SEED/MEC verificamos um expressivo crescimento dos programas sob responsabilidade da Secretaria. Em 1996, a SEED desenvolvia dois programas voltados para a EAD: o TV Escola e o Proinfo. Em dezembro de 2007, a SEED contou com quatorze programas voltados para a EAD: TV Escola, Proinfo, Domínio Público, DVD Escola, E-Tec Brasil, Formação pela Escola, Mídias na Educação, PAPED, Pró-Formação, Pró-Letramento, Pró-Licenciatura, Rádio Escola, RIVED e UAB.

Não é nossa intenção analisar todos esses programas, haja vista que suas peculiaridades e objetivos podem ser encontrados no *site*¹⁶ da SEED/MEC. Entretanto, analisaremos dois projetos citados como prioritários pelo Prof. Carlos Eduardo Bielschowsky, responsável pela SEED/MEC, em entrevista à Folha Dirigida. Indagado sobre quais seriam os planos do MEC, o Secretário respondeu:

O MEC passa por um momento muito produtivo. [...]. Com relação à educação a distância e às novas tecnologias, destaco três componentes muito importantes: a **Universidade Aberta do Brasil**, o ensino técnico a distância, com o programa **E-TEC Brasil**, e o fortalecimento do governo com a implementação de novas tecnologias educacionais nas escolas. É uma determinação do presidente que todas as escolas públicas brasileiras tenham laboratórios de informática nos próximos quatro anos. Estamos falando de 142 mil escolas no país (grifo nosso).¹⁷

E-TEC: na definição da SEED/MEC, o E-TEC tem como objetivo a democratização do acesso ao ensino técnico público por meio da modalidade de educação a distância, visando a levar cursos técnicos a regiões distantes das instituições de ensino técnico e para a periferia das grandes cidades brasileiras, incentivando os jovens a concluírem o ensino médio. Tal iniciativa constitui-se uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se, portanto, de um passo importante para a democratização do acesso ao ensino técnico público.

¹⁶ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=com_content&task=view&id=247>. Acesso em: 1 dez. 2007.

¹⁷ Disponível em: <<http://educnet.info/blog/2007/08/31/entrevista-com-prof-carlos-bielschowsky-novo-secretario-de-ead-do-mec/>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

O programa se efetiva pela apresentação de propostas de adequação de escolas para que possam sediar os cursos. O E-Tec Brasil teria formatação organizacional semelhante à da Universidade Aberta do Brasil, ou seja, um sistema nacional construído entre as três esferas de governo, as instituições de ensino e a sociedade civil, cujos objetivos apontam a democratização do acesso dos jovens à educação pública, gratuita e de qualidade (SEED, 2007). Esse projeto deve começar a funcionar no ano de 2008.

UAB: com o reconhecimento da EAD na legislação educacional vigente, a discussão sobre a criação da Universidade Aberta do Brasil passou a integrar as prioridades do MEC. O surgimento do Fórum das Estatais em 2004 propiciou a retomada da discussão para a criação de uma universidade aberta. Com a convergência dos integrantes do Fórum foi instituído, pelo Dec. 5800 de 08 de junho de 2006, o Sistema UAB.

Inicialmente pensara-se em uma nova instituição especializada, do tipo *single mode*¹⁸, exclusivamente focada no ensino a distância. Contudo, a opção foi o modelo *dual mode system*, no qual a “a EAD está associada a uma universidade ou instituição convencional e em que as diferenças culturais, as distâncias e os problemas sociais podem ser atendidos muito melhor por iniciativas locais” (PRETI, 1998, p.25).

A proposta do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB – não cria uma nova instituição de ensino, mas articula as já existentes, na forma de pólos e parcerias, objetivando levar ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos.

Alonso (2005), vislumbrava essa tendência e os desafios dessa opção de ensino,

¹⁸ Segundo o Centro Internacional de Ensino a Distância da Universidade das Nações Unidas (ICDL/UNU), as instituições que atuam na EAD podem ser classificadas em três tipos: aquelas que atuam exclusivamente através dessa modalidade (como a Uned e a Open University); as instituições tradicionais que têm no seu interior algum departamento voltado para a EAD (como nos EUA, Austrália e Brasil); e as tradicionais, que oferecem cursos a distância, mas sem uma estrutura e um sistema em EAD implantado no seu interior (PRETI, 1998).

No caso brasileiro, parece haver uma tendência para a criação de espaços alternativos de formação, com base nas instituições educativas convencionais. Isso representa, sem dúvida, um esforço enorme quanto a transformações efetivas nas estruturas organizacionais, principalmente nas universidades. Contudo, esse esforço imprime dinâmicas seja de trabalho, seja nas culturas institucionais, uma vez que a EAD exige tempo e organização de trabalhos específicos. O fato é que começar um trabalho com a EAD implica reconfiguração profunda nas instituições educacionais. Reconfigurações, que dizem respeito a novas formas de planejamento institucional – tanto financeiro como administrativo – formação de pessoal, organização do trabalho docente distinta das que conhecemos [...]. (ALONSO, 2003 *apud* COSTA, 2005, p. 4).

Na definição do MEC, o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB,

É um programa do Ministério da Educação, criado em 2005, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação e possui como prioridade a capacitação de professores da educação básica. Seu objetivo é de estimular a articulação e integração de um sistema nacional de educação superior. Esse sistema é formado por instituições públicas de ensino superior, as quais se comprometem a levar ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros (SEED, 2007).

Esse programa tem como premissa o aprimoramento da educação a distância, objetivando a expansão e a interiorização da educação superior. Sua base é a parceria nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, e sua prioridade é capacitar professores da educação básica com cursos de licenciatura e de formação continuada; o projeto visa a contemplar outros cursos superiores nas diversas áreas do conhecimento. A oferta dos cursos é feita em pólos presenciais montados pelos municípios interessados, os quais, por sua vez, devem contar com uma infra-estrutura de laboratórios de informática, biologia, química, física, biblioteca e contar com o apoio de tutores que fiquem à disposição dos alunos. A elaboração dos cursos fica sob a responsabilidade das IES públicas de ensino superior de todo o País, as quais devem ainda elaborar material didático e pedagógico; o ingresso dos alunos ocorre mediante vestibular (SEED, 2007).

Em 2007, o Ministério da Educação, por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil, contou com 291 pólos de apoio presencial, oferecendo 46 mil vagas de ensino superior. A meta do governo é de 1000 pólos presenciais até

2010, alcançando um total de 300 mil novas vagas no sistema de educação superior (SEED, 2007). No modelo adotado, as IES assumem um papel de grande relevância para o sucesso da UAB, que passa pela construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento dos projetos de EAD no interior da instituição, colocando na devida perspectiva os enfrentamentos políticos e ideológicos. Isso exige a construção de uma nova concepção organizacional, pedagógica e administrativa, sob pena de fracasso, má qualidade na prestação dos serviços e discriminação dos profissionais ligados a essa modalidade.

Os dados apresentados no decorrer deste trabalho indicam que as políticas públicas para a EAD avançaram expressivamente a partir de 1996. Com o êxito dos programas e o aumento da oferta de EAD no País, assistimos a um crescimento expressivo na regulamentação dessa modalidade de ensino.

3.6 A REGULAMENTAÇÃO DA EAD E ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE POSSÍVEIS CONFLITOS LEGAIS

Se a Lei 9394/96 representa um “divisor de águas” no que se refere à situação da EAD no Brasil, a partir dessa data há uma mudança significativa na regulamentação do tema. A criação da SEED possibilitou o surgimento de uma nítida preocupação do Estado em dotar as políticas públicas para a EAD de mecanismos legais capazes de disciplinar sua implantação. Assim, de uma total ausência de regulamentação anterior à LDB assistimos a uma profusão de Leis, Resoluções, Decretos e Portarias que buscamos sistematizar no presente trabalho.

Se a intenção do Estado é disciplinar e organizar o crescimento desordenado da EAD no Brasil e a exploração mercantil dessa modalidade por instituições que nela enxergam uma forma fácil de expansão exponencial dos lucros, por outro lado também é possível vislumbrarmos nessa ânsia legislativa alguns entraves, inclusive possíveis interferências na autonomia universitária.

No quadro a seguir, apresentamos a evolução da produção legal para EAD no período pós-LDB; nosso objetivo não é uma interpretação teleológica de cada diploma legal, mas apenas traçar um quadro procurando sistematizar os textos legais.

QUADRO 3: Regulamentação da EAD

Lei 9394 de 20/12/1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)
Resolução 01 de 26/02/97	Fixa condições para a validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras no Brasil nas modalidades semipresenciais ou a distância
Dec. 2494 de 10/02/98	Regulamenta o Art. 80 da LDB
Portaria 301 de 07/04/98	Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância
Dec. 2561 de 27/04/98	Altera a redação dos Art.s 11 e 12 do Dec. 2494/98
Resolução CNE/CES 01 de 03/04/01	Estabelece normas para o funcionamento dos cursos de pós-graduação
Portaria 2253 de 18/10/01	Normatiza os procedimentos para a oferta de disciplinas na modalidade a distância
Portaria 335 de 06/02/02	Cria a Comissão Assessoria para a Educação Superior a Distância
Portaria 4059 de 10/12/04	Substitui a portaria 2253/01 que normatizava os procedimentos de autorização para a oferta de disciplinas na modalidade não-presencial em cursos de graduação reconhecidos
Portaria 4361 de 29/12/04	Revogou a Portaria 301, de 07 de Abril de 1998
Portaria 4363 de 29/12/04	Dispõe sobre a autorização e reconhecimento de cursos seqüenciais da educação superior
Dec. Lei 5622 de 19/12/05	Regulamenta o Art. 80 da LDB, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
Portaria 873 de 07/04/06	Autoriza em caráter experimental a oferta de cursos a distância nas IFES
Dec. Lei 5773 de 09/05/06	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino
Portaria Normativa 01 de 10/01/07	Disciplina o calendário de avaliação do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes
Portaria 02 de 10/01/07	Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância
Dec. Lei 11.502 de 11/07/07	Modifica a competência e estrutura da Capes, alterando as Leis 8405 de 09/01/92 e 11.273 de 06/02/06 que tratam da concessão de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica
Portaria 1047 de 07/11/07	Aprova as diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para o credenciamento de instituições de educação superior e seus pólos de apoio presencial para a modalidade de educação a distância, nos termos do Art. 6º, inc. IV do Dec. Lei 5773/06
Portaria 1050 de 07/11/07	Aprova os instrumentos de avaliação do INEP para o credenciamento de IES e de pólos de apoio presencial para a oferta da modalidade de Educação a Distância
Portaria 1051 de 07/11/07	Aprova o Instrumento de Avaliação do INEP para a autorização de curso superior na modalidade de educação a distância

O quadro 3 aponta um número considerável de diplomas legais que intencionam regulamentar a prática da EAD. As leis possuem uma hierarquia¹⁹ determinada constitucionalmente que deve ser respeitada. Uma legislação inferior na hierarquia não pode revogar uma legislação de hierarquia superior. Para melhor compreensão da legislação que disciplina a EAD devemos conhecer qual a hierarquia que rege as normas jurídicas, as quais são aqui descritas de modo sucinto.

QUADRO 4: Hierarquia das Leis no Brasil

1.	Constituição Federal
2.	Emenda a Constituição
3.	Lei Complementar
4.	Lei Ordinária, ou Código ou Consolidação
5.	Lei Delegada
6.	Dec. Legislativo
7.	Resolução
8.	Dec.
9.	Instrução Normativa
10.	Instrução Administrativa
11.	Ato Normativo
12.	Ato Administrativo

Considerando o quadro 4, alguns conflitos podem ser encontrados no que tange à normatização da EAD. Alguns dispositivos seriam confusos e outros alvos de questionamento, inclusive quanto a sua constitucionalidade, por interferir na autonomia universitária.

Analizamos na sequência alguns pontos controvertidos da legislação para a EAD segundo levantamento do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação (IPAE, 2007) e autores como Fragale Filho (2003), Rover (2003), Preti (1998) e Segenreich (2004).

Conforme consta no Plano Nacional de Educação (PNE), a existência de uma regulamentação própria na LDB seria o reconhecimento da construção de um novo paradigma para essa modalidade. A assertiva, corroborando Fragale Filho (2003), não deixa de ser exagerada, pois embora “retirando a EAD do mundo das sombras” os dispositivos inseridos na LDB são fontes para grandes

¹⁹ A hierarquia legal em detalhes, explicada de forma bastante didática pode ser encontrada em texto de Rosinethe Monteiro Soares (Disponível em: <<http://www.essere.com.br/artigos/hierarquia.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2007).

confusões (FRAGALE FILHO, 2003, p.14), a começar pela definição legal de EAD. Apesar de a LDB estar em um patamar normativo superior, é no Dec.2494/98 que encontramos a definição legal de EAD, que em seu Art. 1º a estabelece como uma,

forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizando isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1996).

O Art. 80 da Lei 9394/96 (LDB) se preocupou mais em dispor quem poderia oferecer a educação nessa modalidade e como deveriam ser criados os mecanismos de controle do que em conceituar a EAD. Vejamos o texto legal,

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluíra:

- I– custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- II– concessão de canais com finalidade exclusivamente educativas;
- III– reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996).

Excluído: .

Esse dispositivo é alvo de críticas quanto à exigência de credenciamento específico para a oferta da modalidade por universidades que são autônomas nos termos do Art. 207 da CF/88, o qual dispõe:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão

ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Uma vez que a Constituição encontra-se no topo da hierarquia legal, não é permitido a qualquer instituto de hierarquia inferior revogar, limitar ou alterar seus dispositivos. O Dec. 5622/05, contudo, reforça a necessidade de credenciamento das instituições para a oferta de cursos e programas a distância para a educação superior. “Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para a educação superior” (BRASIL, 2005).

Neste sentido, apesar de gozar de autonomia nas dimensões definidas na CF/88 e poderem criar livremente seus cursos de graduação e pós-graduação, *lato e stricto sensu*, duas normas infraconstitucionais (LDB e Dec. 5622/05) exigem o credenciamento das IES para o desenvolvimento de programas de EAD. O parágrafo 4º do Art. 80 da Lei 9.394/96 dispõe:

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado que incluirá:

- I– custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- II– concessão de canais com finalidade exclusivamente educativas;
- III– reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996).

Fragale Filho (2003) e os dados divulgados pelo IPAE (2007) apontam que tal dispositivo tem o escopo de assegurar o acesso aos mecanismos de radiodifusão em prol da educação, sem ônus ao poder público, inclusive dos canais comerciais. O Dec. 5.622, não obstante em seu “caput” postular que regulamenta o Art. 80 da LDB, é omissivo quanto a esse parágrafo, e tal omissão torna o dispositivo um direito *in abstracto* e até o presente momento o mesmo encontra-se passível de regulamentação para que tais instrumentos sejam postos à disposição de projetos educacionais. Com o advento da TV Digital, é ainda mais urgente tal regulamentação, porque permitirá o uso dessa ferramenta em projetos educacionais.

A Resolução CNE/CES 01 de 03.04.01, que revogou Resolução 1/97 e disciplina a oferta de cursos de graduação e pós-graduação por entidades estrangeiras, dispõe:

Art. 2º Os cursos de pós graduação *strictu sensu* oferecidos mediante formas de associação entre instituições brasileiras ou entre estas e instituições estrangeiras obedecem às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

Art. 3º Os cursos de pós-graduação *strictu sensu* a distância serão oferecidos exclusivamente por instituições credenciadas para tal fim pela União, conforme o disposto no § 1º do Art. 80 da LDB, obedecendo as mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução (BRASIL, 2001).

O IPAE considera que tais restrições geram um descompasso com o mundo moderno; os antigos conceitos emanados anteriormente por portarias foram recebidos pelo Dec. 5622/05 e são descritos especialmente no Art. 28. A revalidação deveria ser excluída, principalmente no tocante aos países com os quais o Brasil mantém acordos internacionais no setor da educação (IPAE, 2007).

Fragale Filho (2003) assinala que o problema é complexo e consequência dos avanços tecnológicos, acrescentando que tal disposição fere a autonomia universitária, pois as universidades têm assegurada livre gestão funcional e administrativa.

Segenreich (2004, p.13), citando a preocupação de um grupo de pesquisadores, pontua que se trata de impedir a “invasão de pacotes” nacionais e principalmente internacionais, totalmente desvinculados da realidade educacional brasileira. Tal invasão seria fruto da resistência do sistema “a incorporar projetos nacionais de qualidade”.

A Portaria 4059/04, em seu Art. 1º § 2º, permitiu o uso de EAD em disciplinas ou conteúdos dos cursos de graduação presenciais e revogou a Portaria 2253/01 que limitava a oferta na modalidade a distância somente às disciplinas presenciais opcionais. Com a revogação, qualquer disciplina pode ser ofertada na modalidade a distância, sendo mantido, porém, o limite de 20%.

Art. 1º. As instituições de ensino superior poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores

reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial, com base no Art. 81 da Lei 9394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.

§ 2º. Poderão ser ofertadas as disciplinas referidas no *caput*, integral ou parcialmente, desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso (BRASIL, 1996).

A crítica do IPAE (2007) é de que o percentual de 20% é aleatório e há proibição para que seja adotado o mesmo princípio na pós-graduação *lato sensu*. Para esse órgão, será importante permitir essa prática tanto na graduação quanto na pós-graduação, e em percentuais variáveis conforme a capacidade operacional e os projetos pedagógicos das instituições.

Fragale Filho (2003) acredita que a questão se pauta em como conciliar o projeto político-pedagógico do curso de graduação presencial com as novas perspectivas proporcionadas pela EAD.

Rover (2003), todavia, expõe que se trata de um instituto que contribui decisivamente para a expansão da oferta em EAD por possibilitar a criação de uma cultura *on-line* a professores, alunos e instituições.

A portaria parece ter criado um percentual aleatório que, uma vez ultrapassado, transforma um curso presencial em não-presencial. Essa oferta parcial vem sob a rubrica de experimentalismo, não a incluindo, em sentido estrito, no universo relativo à EAD (IPAE, 2007).

Ainda segundo o IPAE (2007), a EAD exige novos conceitos de presença que são limitados pelo Art. 1º § 1º da Lei 5622/2005, que elenca uma série de momentos presenciais,

Art. 1º [...]

§ 1º. A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

- I– Avaliação de estudantes;
- II– Estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III– Defesa de trabalho de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente;
- IV– Atividades relacionadas a laboratórios de ensino quando for o caso (BRASIL, 2005).

Assim sendo, a exigência da presença física do aluno à instituição para avaliação e defesa de trabalhos de conclusões de cursos deveria ser suprimida ou flexibilizada, porque novos conceitos de presencialidade podem ser adotados, “a exemplo do que já vem sendo feito em outros setores, inclusive no Judiciário. Há mecanismos seguros que permitem a aferição, pela internet, da identidade do aluno. Por que exigir a presença física?” (IPAE, 2003, p.3).

Outro artigo alvo de críticas é o Art. 3º § 1º do Dec. 5622/05, que dispõe: “Os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial” (BRASIL, 2005). Essa assertiva exige que os cursos ministrados a distância tenham a mesma duração do que os presenciais, contrariando os princípios de aceleração de aprendizagem e acarretando maior percentual de evasão (IPAE, 2007). Uma das características da EAD é a flexibilidade; engessá-la com regras do ensino presencial é limitar suas possibilidades.

O Art. 20 § 1º do Dec. 5.622/05 trata da abrangência e territorialidade da oferta da EAD e postula: “Os cursos ou programas criados conforme o *caput* somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição”.

O IPAE (2007) defende que “a grande virtude da EAD é a dimensão de abrangência geográfica”, acrescentando que limitar geograficamente a EAD é contrariar seus princípios fundamentais, especialmente quando a evolução tecnológica permite a expansão dos programas. Para Fragale Filho (2003), esse é um dos pontos mais controvertidos com relação à EAD. Seria sem sentido e inviável a necessidade legal de buscar autorização em cada Estado para o funcionamento de um curso por uma IES credenciada pela União. “O panorama complexo e dinâmico da EAD faz com que os limites territoriais percam sentido, constituindo-se a questão num desafio muito particular a ser enfrentado pelos legisladores” (FRAGALE FILHO, 2003, p.36).

O Art. 25 § 2º do Dec. 5.622/05 dispõe que caberá à Capes editar as normas complementares ao Dec. para a implementação dos cursos e programas de mestrado e doutorado a distância.

Segundo o IPAE (2007, p.1),

O prazo fixado foi de 180 dias, tendo se iniciado a 20 de dezembro de 2005 e já se encerrou há vários meses. Não há necessidade de novas disposições. As entidades que possuam programas de pós-graduação *stricto sensu* reconhecidos e que tenham acessoriamente credenciamento para EAD podem implementar os mestrados e doutorados à luz da legislação vigente. Novas normas regulatórias são dispensáveis.

Aqui parece que nos defrontamos novamente com a questão da autonomia universitária e com o fato de a EAD ser vista como um sistema paralelo ao sistema presencial quando se exige que universidades autônomas, já credenciadas e reconhecidas, necessitem de nova autorização para oferecer cursos na modalidade a distância. Para Segenreich (2004, p.4), “a maior objeção estaria nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, tradicionalmente de livre oferta, que não pode ser oferecido sem que a instituição passe por um segundo processo de credenciamento institucional”.

O IPAE (2007) divulga que um dos grandes entraves à democratização tecnológica seria o desrespeito à utilização dos recursos do FUST, criado pela Lei 9998/00, que teria a finalidade de reduzir o abismo tecnológico entre as nações industrializadas e os países em desenvolvimento. O contingenciamento de recursos do FUST da ordem de R\$ 4.000.000.000,00 em busca de superávit primário pelo Governo Federal tem perpetuado as condições de excluídos digitais da maioria da população brasileira. Há dados recentes demonstrando que há um computador para cada 170 alunos na rede estatal. A falta de vontade política impede que os recursos sejam utilizados nos fins previstos na legislação.

Esses são alguns exemplos de que a consolidação das políticas públicas para a EAD passa pela necessidade de se repensar alguns aspectos da legislação para o setor, em conjunto com a sociedade, pelos atores sociais envolvidos direta e indiretamente. O descompasso legal diante da atualidade do tema pode interferir de maneira negativa no desenvolvimento da EAD no Brasil.

Observamos que se por um lado parece haver um excesso de regulamentação, a sua ausência pode possibilitar situações que coloquem em risco a qualidade da educação a distância, comprometendo toda uma política voltada para o setor.

Assim como algumas instituições desenvolvem projetos de qualidade que merecem o incentivo, outras necessitam de acompanhamento muito próximo e

demandam uma rigorosa avaliação pedagógica/institucional, sob pena da contaminação do todo (SEGENREICH, 2004). Desse modo, cabe às IES acompanharem de perto a regulamentação para a EAD, pois é tênue o limite que separa a prudência do autoritarismo legal e da conseqüente perda de autonomia.

3.7 A EAD E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Etimologicamente, autonomia significa a possibilidade de um ente jurídico estabelecer as normas da sua própria conduta²⁰. Para Aragão (2001, p.24), na ausência de limites explícitos ou implícitos o termo compreende a tríplice capacidade de:

Auto-organização: poder de editar os próprios atos constitutivos, instituindo os órgãos supremos de direção; **Autogoverno:** poder de escolha dos próprios dirigentes e a possibilidade de editar as normas de conduta da entidade e de seus membros; e **auto-administração:** capacidade de dar execução própria às normas vigentes e de buscar a realização dos objetivos da entidade; como aspecto da auto-administração, a **autonomia financeira e orçamentária**, que coloca as seguintes condições para a administração de qualquer pessoa jurídica possa como autônoma: 1- que determine o próprio orçamento; 2- que as despesas obrigatórias que possuam não dependam do arbítrio de quem quer que seja, mas derivem da lei ou dos próprios estatutos.

Desde o surgimento das universidades, a questão da autonomia está presente como elemento intrínseco dessas instituições. As primeiras universidades surgiram na Europa ocidental, no início do século XIII, como consequência de uma reclassificação das instituições até então existentes. Sem que se saibam ao certo as causas, numerosos centros escolares ativos sofreram um declínio bastante brusco na segunda metade do século XII e somente alguns escaparam e experimentaram um crescimento acelerado, constituindo-se como as primeiras universidades (VERGER; CHISTOPHE, 1996).

Em Bolonha, por volta de 1190 teve início um movimento decisivo na configuração das universidades. Os estudantes até então dispersos começam a

²⁰ Do grego auto, próprio, e nomia, norma, regra.

se agrupar de acordo com suas nacionalidades. Os mestres deviam obediência à Comuna, e os estudantes procuravam se organizar para se proteger das cobranças da população local, dirimir conflitos internos, contratarem professores e escolher as matérias que julgassem importantes e das quais necessitassem. Esse reagrupamento de nações estudantis deu origem às primeiras universidades. (VERGER; CHISTOPHE, 1996).

Foi em Paris que os mestres independentes, que ensinavam principalmente as artes liberais, começaram a se associar, sem a oposição do rei da França. Embora o bispo e seu chanceler, responsáveis pela concessão das *licentia docendi*, tenham tentado frear esse movimento suscitando alguns conflitos, um legado pontifical outorgou à jovem *universitas magistrorum et scholarium Parisiensium* seus primeiros estatutos, garantindo a sua autonomia. (VERGER; CHISTOPHE, 1996).

Se com o nascimento das universidades no século XIII temos os primeiros registros de autonomia universitária, é também nessa mesma época que segundo Verger e Chistophe (1996, p.21) já se delineavam os primeiros limites para seu funcionamento.

Nesse esforço para a retomada do controle, as autoridades externas prestaram voluntariamente sua ajuda. Não tanto as autoridades eclesiásticas locais, presas às suas prerrogativas tradicionais e hostis à autonomia universitária, mas as autoridades superiores, detentoras dos poderes soberanos e que nessa época, procuravam reforçar sua capacidade de intervenção em todos os campos. Na Inglaterra, o rei desempenhou um papel importante; na França, a universidade, pelo menos, beneficiou-se com sua benevolente abstenção. Mas foi principalmente do papado, representado pelos grandes papas teólogos e canonistas da primeira metade do século XIII, que o apoio foi decisivo. Apostando abertamente na modernidade institucional e intelectual, em todos os lugares o papado garantia a autonomia universitária; por meio disso, ele reconhecia para as universidades uma espécie de magistério doutrinal extensivo a toda cristandade, servindo em última instância, evidentemente, a objetivos definidos por ele mesmo. Em decorrência disso, no próprio nascimento da instituição, já se desenhava o primeiro limite para a autonomia universitária.

Assim, longe de ser uma preocupação contemporânea, a questão da autonomia universitária já estava posta no século XIII.

De acordo com Anísio Teixeira, não tendo elaborado um modelo próprio de ensino superior, o Brasil sempre seguiu modelos alienígenas, sobretudo os das Universidades de Lisboa e Coimbra (TEIXEIRA, 1964 *apud* ARAGÃO, 2001). Essas influências continuaram, e até a Independência tínhamos um modelo de universidade que era o de Coimbra e cuja origem era medieval, refletindo Bolonha e depois Paris. Com os jesuítas, passou a ser o claustro de formação do clero, o qual se estendeu por todo o longo período colonial.

Adentramos ao século XX com a universidade representando uma federação de escolas particulares, e ainda na década de 1930 a estrutura permanecia a mesma. E assim, “com tamanha confusão e falta de originalidade, não é de se estranhar que a autonomia universitária no Brasil tenha demorado tanto tempo para ter um tratamento mais profundo e, sobretudo mais sério” (ARAGÃO, 2001, p.46). A primeira tentativa de incluí-la no ordenamento jurídico pátrio se deu durante os trabalhos constituintes de 1823, quando da criação das Faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda. Porém, com a dissolução da Assembléia Constituinte por Dom Pedro I, o projeto não foi apreciado.

Em 1931, com o início da Era Vargas, que a autonomia universitária foi proposta por Francisco Campos e inserida de forma cautelosa através do Dec. 19.851 de 11 de abril de 1931, mas teve curta duração, visto que o Dec. 22.579 de março de 1933 a revogou, e de fato nunca foi implantada. Com a Lei 4.024/61, sucedida pela Lei 5.540/68, voltamos a ter a autonomia no Direito brasileiro. Eram leis infraconstitucionais gerais, mas aplicadas inclusive aos Estados e Municípios que possuíam universidades (ARAGÃO, 2001).

Entretanto, somente em 1988 que a autonomia teve seu grande momento, passando a figurar na Constituição Federal no Art. 207, o qual estabelece:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Neste sentido, com a Constituição Federal de 1988 a autonomia universitária teve o seu *status* alterado na origem de suas garantias, o que de forma alguma poderia ser obtido por meio de lei ordinária (ARAGÃO, 2001).

Ainda segundo Aragão (2001, p.50),

O conceito de autonomia universitária só pode ser extraído da própria Constituição Federal, única sede normativa de onde podem provir as suas limitações. Naturalmente que essas limitações não serão apenas as extraídas do próprio Art. 207, devendo-se ao réves, considerar a Constituição em todo o seu conjunto.

Não existe a autonomia universitária, mas a “autonomia universitária da Lei 5540/68”, a “autonomia universitária da Constituição de 1988”, e assim por diante. Com a autonomia consagrada na Constituição Federal,

A única atuação que o legislador pode ter sobre a autonomia universitária constitucional é regulamentá-la. Naturalmente que, apesar de ter certa liberdade no exercício desta regulamentação, deverá manter-se sempre nos lindes das ponderações plausíveis entre os princípios e valores constitucionais que eventualmente entrem em conflito com a autonomia universitária (ARAGÃO, 2001, p. 50).

A CF/88 confere autonomia às universidades. Tal autonomia é fruto de conquista histórica, uma vez que sem essa prerrogativa podem ser denominadas outras espécies de estabelecimentos de ensino superior, mas não chamadas de universidades (ARAGÃO, 2001). Ranieri (2000) sugere que a autonomia universitária, embora definida na CF/88, deveria ter suas condições de exeqüibilidade definidas em lei especialmente no âmbito federal, pois a LDB se debateria em alguns paradoxos assim definidos,

Reafirma constantemente a posição peculiar da universidade pública no corpo da administração indireta, mas revela um certo descomprometimento com suas condições de sobrevivência, com o que favorece as instituições privadas; discrimina processos autônomos, mas não abandona a postura da concessão de privilégios para instituições (públicas e privadas) que atendam a padrões considerados exemplares, ainda que não os defina explicitamente (RANIERI, 2000, p.219).

A autonomia universitária deve ser interpretada sempre à luz de alguns princípios fundamentais: Estado democrático e social de direito, dignidade da pessoa humana, redução das desigualdades sociais, independência nacional,

liberdade de pensamento e de expressão, liberdade acadêmica, gestão democrática do ensino público, melhoria da qualidade do ensino e o desenvolvimento tecnológico do País. Na elaboração das leis infraconstitucionais o legislador deve estar atento a esses princípios sob pena de inconstitucionalidade (ARAGÃO, 2001).

Com estas considerações, a questão é entendermos quando ocorre uma violação da autonomia universitária. De acordo com Aragão (2001, p.68):

A autonomia pode ser conferida pela Constituição ou por diplomas infraconstitucionais. Em qualquer caso, pelo princípio do paralelismo das formas, apenas norma do mesmo grau hierárquico pode restringi-la. Destarte, um Dec. não pode tirar o que foi dado pela lei e uma lei não pode tirar o que foi dado pela Constituição.

Se a norma que concede a autonomia também já estabelece seus limites, não cabe à legislação hierarquicamente inferior, sob pretexto de regulamentá-la, restringi-la. Portanto, não devemos interpretar o conteúdo da autonomia universitária nas leis infraconstitucionais. Se antes da Constituição de 1988 as leis podiam estabelecer o que quisessem quanto à autonomia universitária, uma vez que eram elas próprias que a concediam, atualmente a situação é diversa (ARAGÃO, 2001).

Podemos conceituar a autonomia universitária como “a competência das universidades de auto-organizarem-se, autogovernarem-se e auto-administrarem-se para alcançar os seus objetivos didáticos-científicos” (ARAGÃO, 2001, p.72). Neste caso, uma das hipóteses de violação da autonomia universitária seria quando o legislador atua além dos limites constitucionais pré-fixados. O núcleo essencial dessa autonomia não pode ser afetado, sob pena de violação das garantias institucionais que esses valores constituem.

Se a CF/88 dispõe em seu Art. 22, XXIV que compete à União fixar as diretrizes e bases da educação nacional, nada mais natural que caiba à União a edição de normas nacionais gerais em matéria educacional. Logo, o que for norma geral deve ser estabelecido pela União, e o que não for integra o âmbito normativo reservado à autonomia (ARAGÃO, 2001).

Nesse contexto, a LDB quando tratou da autonomia universitária se preocupou em impedir que, pelo fato de ser financeiramente dependente do governo, seja a instituição submetida a um controle excessivamente estrito por parte deste. Não obstante, uma das possibilidades das IES perderem sua autonomia é quando após sucessivas oportunidades para melhorar a qualidade de ensino isto não ocorre. Isto, para Aragão (2001, p.81),

Não pode ser visto como inconstitucional, pois a própria CF em seu Art. 206, VII estabelece a "garantia do padrão de qualidade". Estes outros princípios constitucionais, ponderados com o da autonomia universitária, fazem com que deste não se possa abusar para garantir às universidades o "direito de ministrar ensino medíocre". O poder de suspensão da autonomia nos casos concretos deve, no entanto, ser exercido com grande cautela e parcimônia.

O autor ainda acrescenta que "parece-nos que a Lei 9394/86 (LDB), não contém afrontas ao princípio da autonomia universitária. Contudo mesmo que com as melhores intenções, uma normatização excessiva pode acabar prejudicando a autonomia universitária" (ARAGÃO, 2001, p.81).

Apesar da garantia constitucional, Oliveira (1999, p.53-62) assinala que,

Temos hoje uma instituição engessada, pretensamente democrática do ponto de vista das suas relações acadêmicas e administrativas internas, mas que na realidade, é uma instituição na qual o poder real, tanto acadêmico quanto administrativo, não está em seu interior. [...] Na pretensa democracia colegiada dos departamentos, e mesmo dos órgãos superiores de administração propriamente dita, qualquer dirigente universitário, bem como qualquer representante docente, técnico administrativo ou estudantil num órgão colegiado, sabe que o poder de decisão está no Ministério da Educação e Cultura/MEC, (quando não nos ministérios da área econômica ou da administração), e que uma simples portaria, um Aviso Ministerial ou um telefonema de um burocrata de terceiro escalão podem alterar ou determinar os mínimos detalhes da vida da instituição.

A questão da autonomia universitária está posta como necessidade objetiva e se tal discussão não for feita as aspirações sociais de democracia, justiça social e soberania nacional estarão comprometidas. Feitas estas considerações, analisamos alguns dispositivos legais que regulamentam a

implantação da EAD no âmbito das IES e que na visão de alguns autores violariam a autonomia universitária.

A Constituição garante às IES o direito de poderem criar, livremente, seus cursos de graduação e pós-graduação, *lato* e *stricto sensu*. A legislação infraconstitucional exige o credenciamento das universidades para o desenvolvimento de programas de EAD. Isso, em um primeiro momento, pode parecer uma violação da autonomia universitária, porém o direito de criar cursos *strictu sensu* pelas IES também depende de autorização da Capes, que pode, inclusive, reprovar as propostas de criação. Por conseguinte, com base no princípio constitucional de garantir a qualidade dos cursos ofertados, exige-se o credenciamento e autorização.

A Portaria 2, de 10 de janeiro de 2007, proíbe que sejam criadas instituições com o objetivo de desenvolvimento exclusivo de programas de educação a distância no nível superior. Da forma como consta no Art. 1º, concluímos que somente as instituições já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal possam requerer o credenciamento para EAD: a interpretação é que primeiro deve existir um credenciamento para programas presenciais e somente depois é que existe a possibilidade dessa entidade requerer um novo credenciamento, dessa vez para a EAD.

Questionamos como compatibilizar a autonomia universitária com a exigência de credenciamento para a oferta de EAD? Fragale Filho (2003, p.25) assevera que:

Trata-se de um problema complexo, proporcionado pelos claros avanços da tecnologia, que, de forma semelhante, ressurgiu no campo nacional, quando a supervisão pública da EAD vê-se confrontada com a autonomia universitária, objeto de norma constitucional que assegura livre gestão funcional e administrativa por parte das instituições. Ora, há aqui um claro problema legal, na medida em que a autonomia encontra-se assegurada em sede constitucional e as preocupações expressas pelo legislador em relação a quem se encontra credenciado para a oferta da EAD estão inscritas em legislação ordinária.

Se do ponto de vista legal parece haver desrespeito à autonomia universitária, na prática as IES não têm buscando um enfrentamento, se sujeitando às normas de credenciamento, como já vimos em números. As IES

não são compelidas, legalmente, a oferecerem cursos na modalidade EAD e, portanto, poderiam se negar a ofertar os referidos cursos.

Conforme Preti (1998), o que mais pesou para que administradores e gestores das políticas públicas se inclinassem em direção à EAD foi a percepção de que estamos diante de uma nova conjuntura econômica, associada aos avanços nas tecnologias da comunicação. Ainda para o autor, foi criada uma:

espécie de encantamento com essas tecnologias. Um encantamento positivo, de um lado, quando se visualizam as possibilidades novas que oferecem no campo educativo, na capacidade de modificarem o conceito de tempo e distância, propiciando uma interação muito mais intensa entre o real e o virtual. [...] Se, por um lado existe o fascínio, a sedução por estas tecnologias, por outro lado, corremos o risco da alienação, da crença ilimitada, panacéica, creditando a elas a capacidade de solucionar os problemas de aprendizagem e as dificuldades de acesso ao saber. No imaginário de muita gente, um curso via televisão, via satélite ou por computador, num ambiente multimídia ou via internet, é a garantia de qualidade e da atualidade daqueles cursos (PRETI, 1998, p.26).

A EAD, ainda nas palavras de Preti (1998, p.26), deve ser encarada como meio e não um fim em si mesma. Não devemos execrar ou entronizar as tecnologias ou responsabilizá-las pelos males modernos como o desemprego e os novos comportamentos, muito menos devemos avaliá-las como neutras, porque nelas existem “valores, conceitos, visões de sociedade, uma racionalidade, processos de conflitos, de privilégios e de exclusão, etc.”

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo nesta pesquisa foi refletir criticamente acerca das políticas públicas para a Educação no Brasil, bem como analisar os dispositivos legais relacionados à Educação a Distância e sua interferência na autonomia universitária.

Desenvolvemos este trabalho procurando evidenciar as condições históricas em que as políticas públicas para a educação vêm se concretizando dentro de um contexto de crise do capitalismo e reestruturação das IES.

As reflexões realizadas apontam que a educação, historicamente, teve características excludentes. Os interesses perseguidos sempre se pautaram pela lógica da satisfação dos interesses das classes dominantes e não o de uma educação voltada para a emancipação do ser humano, levando em conta suas complexas e históricas necessidades.

Nosso estudo evidenciou que o ideal da escola pública, universal e gratuita sempre encontrou barreiras quanto a sua efetividade, pois a educação nunca foi pensada, realmente, como acessível a toda a sociedade, sendo constantemente fruto de embates entre os atores sociais. Como afirmava Manacorda (2002) à época da Revolução Francesa, embora a educação moderna se pautasse na necessidade de educar humanamente todos os homens, isso não significava atender a toda a população.

Na Revolução Industrial, a educação era voltada para o trabalho. Homens e máquinas estavam diante de um novo paradigma de produção e o conhecimento do artesão já não atendia às necessidades desse novo modelo produtivo. Assim, ao trabalhador foi fornecido o conhecimento necessário para que homens e máquinas se entendessem, porque estas últimas não podiam parar.

No Brasil, as características excludentes da educação remontam à colonização e sua prioridade não avançou muito além dos discursos. As políticas públicas para a educação no País sempre estiveram em sintonia com os objetivos das classes economicamente hegemônicas.

No século XXI, os efeitos da globalização alteraram os conceitos de tempo e espaço, alçando-os a uma nova perspectiva com uma reconfiguração do universo do trabalho e nos colocando diante de novos desafios para a educação.

A crise do Estado do bem-estar social e da política do pleno emprego, com economias em recessão e desemprego estrutural, exigiu que o Estado desempenhasse novo papel para atender às novas necessidades históricas do capital. Essa nova configuração assumiu os contornos de um Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital, conforme foi-nos possível observar.

O Estado brasileiro, em sua necessidade de se reorganizar, enfrenta grandes dificuldades, visto que se submete a uma ordem mundial já configurada. Na educação, os efeitos dessa reorganização configuram-se como um rompimento com o paradigma dos anos 1980, que tinha como pano de fundo a abertura política e bandeiras como a democratização da escola e universalização do acesso, bem como uma gestão democrática e centrada no cidadão.

Não se trata de uma particularidade nacional, mas sim reflexo de uma trajetória internacional do capitalismo mundial, que vem comprovar o seu caráter hegemônico. Cada país, nesse contexto internacional, tem suas políticas condicionadas “por características muito peculiares da história política e da correlação de forças locais” (PERONI, 2003). Sendo assim, o novo quadro é o da busca por qualidade, entendida como sinônimo de produtividade, eficiência, eficácia, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços.

Observamos, portanto, o Estado esquivando-se de seus compromissos para com as universidades e a educação em geral. Esse novo período tem como característica a perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas. Embora o Estado esteja legalmente obrigado, em sede Constitucional, a promover o acesso à educação, tal feito não é efetivado. Um dos argumentos é o de que a educação não deve ser tarefa exclusiva do Estado, o que se choca claramente com o disposto na Constituição, que assinala que o Estado deve buscar os meios para fornecer, a todos, os serviços educacionais.

Segundo Peroni (2003), a mudança no eixo das políticas públicas para a educação não se trata de nenhuma forma de maquiavelismo tampouco de um modelo pronto a ser implementado no Brasil, mas sim de um movimento de

correlação de forças de hegemonia neoliberal que indica que os setores vinculados ao capital têm uma proposta de sociedade e de educação. Essa proposta está respaldada por orientações de múltiplos organismos internacionais que incluem a universalização do acesso à educação, a promoção da equidade, a ampliação dos meios e alcance da educação básica e o ajuste de ações educativas.

Nesse contexto, a EAD se apresenta como um meio viável para a expansão da oferta educacional e tal proposta é legitimada com a criação da SEED/MEC e sua inclusão na Lei 9394/96 (LDB). Passando a figurar de fato e de direito nas políticas públicas para a educação com a LDB, a EAD assume caráter prioritário nas ações do governo, sob a coordenação da SEED, que desenvolve atualmente 14 programas na área, dentre os quais se destaca pela amplitude da proposta a Universidade Aberta do Brasil.

Constatamos, através de números divulgados pelo MEC, um crescimento exponencial da EAD. Da ausência de diplomas legais que regulamentassem a prática da EAD no Brasil contamos hoje com 21 institutos que disciplinam a matéria e que passaram a ser objeto de questionamento.

Uma das polêmicas estabelecidas diz respeito à necessidade de credenciamento imposta pelo Art. 80 em seu § 1º para a oferta de EAD, mesmo para as instituições já credenciadas para a modalidade presencial e que, em tese, gozam de autonomia. Diversos autores questionam se tal dispositivo estaria em conflito com o Art. 207 da Constituição, que garante a autonomia universitária.

A Educação no Brasil se dá sob três pilares, corroborando Peroni (2003): financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais. Essas características estão presentes, sobretudo, na Educação presencial, que tem nesses pilares os princípios norteadores das políticas públicas para a educação no Brasil.

Assim, a EAD não foge à regra. Como demonstramos nesta pesquisa, as IES precisam aderir aos editais para a oferta de EAD para obter financiamento. Os critérios de avaliação encontram-se rigidamente dispostos pela SEED/MEC, nos “Instrumentos de credenciamento Institucional para oferta da modalidade de educação a distância” – que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes. É de competência da Capes a autorização de

programas de mestrado e doutorado na forma da Lei tanto para cursos na modalidade a distância quanto para os presenciais.

Conforme indicamos, a autonomia universitária deve ser interpretada sempre à luz de alguns princípios fundamentais, tais como Estado democrático e social de direito, dignidade da pessoa humana, redução das desigualdades sociais, melhora da qualidade de ensino, entre outros. Neste sentido, a ingerência da SEED/MEC é relativa, à medida que a exigência de credenciamento das IES interessadas na oferta cursos a distância vem sob a justificativa de zelar pela qualidade da educação.

A partir destas considerações, tal argumento pode ser utilizado pelas IES que não acreditam nas propostas de uma EAD de qualidade; ou seja, não havendo dispositivo legal que obrigue as IES a ofertarem cursos na modalidade a distância, é um direito das instituições autônomas não ofertarem cursos nessa modalidade. Destarte, aqui vislumbramos um conflito entre o discurso e a prática. Se há no interior das IES resistência à EAD, o presente trabalho apontou a adesão de um número expressivo das instituições a essa modalidade. Instituições de peso no cenário nacional solicitam o credenciamento e integram um projeto considerado pelo MEC como prioritário: a UAB.

Estamos, portanto, diante de duas situações:

- a) Uma, que é expressa por Preti (1998), na qual a nova conjuntura econômica, associada aos avanços da tecnologia da comunicação, foi a que mais pesou para que administradores e gestores das políticas públicas se inclinassem à EAD.
- b) E outra, defendida por Segenreich (2004), em que constatamos uma resistência de grupos significativos de atores do sistema educacional à aceitação dessa modalidade no mesmo nível da educação presencial e, por conseguinte, há uma adesão de fato e de direito, porém sem um comprometimento institucional no interior do campo universitário.

Acreditamos que ambas as situações coexistem no interior das IES e são frutos da inabilidade do Poder Público na condução do processo de institucionalização da EAD. Ambas as hipóteses podem resultar em uma visão fragmentada das possibilidades e limites da EAD. A primeira, como afirma Preti

(1998), por privilegiar o aspecto tecnológico e econômico, podendo resultar em um “encantamento” com as tecnologias, em alienação e assim imaginar que estamos diante de algo capaz de solucionar os problemas de aprendizagem e as dificuldades de acesso ao saber. A segunda por levar, conforme Segereinch (2004), a uma marginalização institucional, principalmente no seio das universidades consolidadas, com o isolamento da EAD em núcleos sem expressão na instituição ou delegando a consórcios o desenvolvimento de projetos de EAD.

Parece-nos que as forças antagônicas que disputam os espaços no interior das IES se encontram diante de algo que ao extrapolar o campo necessita de uma abordagem mais heterodoxa, que reconheça os limites e possibilidades da EAD e ampliem a discussão no espaço democrático das instituições, buscando compreender que não estamos diante de um “modismo”.

Quer nos parecer que as experiências, os números, o *status* das instituições envolvidas nos projetos que ampliam a oferta dos cursos a distância, seja em consórcios ou de maneira isolada, demonstram que a modalidade merece a devida atenção de todos os envolvidos no processo educacional.

O discurso da mercadorização da educação e da baixa qualidade dos cursos a distância não são suficientes para negarmos a importância da EAD. A mercadorização da educação foi institucionalizada e ocorre com os cursos presenciais. A má qualidade não é exclusividade de cursos EAD, visto que muitos cursos presenciais já receberam avaliação negativa do MEC e da sociedade.

Nesse contexto, o pressuposto básico para os cursos a distância frente a uma mercadorização do ensino deve se pautar em uma educação pública, gratuita e de qualidade, algo possível de ser realizado de acordo com os paradigmas válidos de instituições que adotaram a modalidade.

A educação deve valer-se de todas as ferramentas disponíveis, em cada momento histórico, para possibilitar um ensino de qualidade. Assim como o retroprojeto se mostrou instrumento eficaz nas aulas e tem sido substituído pelos projetores multimídias sem celeumas, também devemos avaliar as possibilidades da EAD de forma crítica para aproveitarmos o seu potencial. Não se trata, em

REFERÊNCIAS

ABRAED. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**. 3.ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2007.

ALMEIDA, M. E. B. **O Computador na Escola**: contextualizando a formação de professores. 2000. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ALMEIDA, M. E. B. **Tecnologia e Educação a Distância**: abordagens e contribuições dos ambientes digitais e interativos de aprendizagem. 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/mariaelizabethalmeida.rtf>>. Acesso em: 6 dez. 2007.

ALONSO, K. Educação a Distância no Brasil. In: PRETI, O. **Educação a Distância, Construindo Significados**. Brasília, DF: Plano, 2000. p.89-104.

ALONSO, Myrtes; ALEGRETTI, Sonia Maria de M. Introduzindo a pesquisa na formação de professores a distância. In: VALENTE, José Armando; PRADO, Maria Elizabette B. Brito; ALMEIDA, Maria Elizabeth B. de. **Educação a Distância via Internet**. São Paulo: Avercamp, 2003. p.163-174.

ALVES, L.; NOVA, C. (Orgs.). **Educação a Distância**: uma nova concepção de aprendizado e interatividade. São Paulo: Futura, 2003.

APRESENTAÇÃO SEED. Brasília, DF: MEC/SEED. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=content&task=view&id=153&Itemid=290>>. Acesso em: 10 nov. 2007.

ARAGÃO, A. D. **A Autonomia Universitária no Estado Contemporâneo e no Direito Positivo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ARRUDA, J. J. **Nova História Moderna e Contemporânea**: da transição feudalismo-capitalismo à guerra de secessão dos Estados Unidos. Bauru: Edusc, 2005. v.1.

AZEVEDO, Fernando D. **A Cultura Brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. 6.ed. Rio de Janeiro: UNB/UFRJ, 1996.

AZEVEDO, M. D.; CATANI, A. Políticas Públicas para a Educação Superior no Brasil: de FHC a Lula. In: AZEVEDO, M. D. **Política Educacional Brasileira**. Maringá: EDUEM, 2005. p.67-95.

BARROS, D. M. **Educação a Distância e o Universo do Trabalho**. Bauru: Edusc, 2003.

BELLONI, M. L. **Educação a Distância**. Campinas: Autores Associados, 2003.

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1991.

BOTTOME, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: MEC/SEED, 1988.

BRASIL. **Decreto n.5622/05**, de 19 de dezembro de 2005. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, DF: 2005. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

BRASIL. **Decreto n.6.320/07**, de 20 de dezembro de 2007. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, DF: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6320.htm>. Acesso em: 2 fev. 2007.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Câmara dos Deputados. Série Separata de Leis, Decretos, etc. n.11/96. Centro de Documentação e Informação. Brasília, DF: 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n.10.172/01. Brasília, DF: MEC/SEED. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

CARVALHO, G. de; BOTELHO, F. **Educação a Distância**: um estudo sobre as expectativas dos alunos em relação ao uso do meio impresso ou eletrônico. 1999. Disponível em: <<http://www.intelecto.net/ead/glaucia1.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2007.

CARVALHO, M. **Marxismo e Educação**: debates contemporâneos. Campinas: Autores Associados; Histedbr. 2005.

CORRÊA, J. **Sociedade da Informação, Globalização e Educação a Distância**. Rio de Janeiro: Senac, 2007.

COSTA, M. L. F. Políticas Públicas para o Ensino Superior a Distância: limites e possibilidades. In: AZEVEDO, M. L. de. **Política Educacional Brasileira**. Maringá: EDUEM, 2005. p.97-105.

CUNHA, L. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

DE TOMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998.

DEAES. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: INEP/MEC, 2007.
Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

FRAGALE FILHO, R. O Contexto Legislativo da Educação a Distância. In: _____. **Educação a Distância**: análise dos Parâmetros Legais e Normativos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.13-26.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática Educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, G. **A Produtividade da Escola Improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, G. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Cortez, 2000.

GIRARDI, N. M. **Autonomia da Gestão Escolar e as Funções Educacionais do Estado**. 1994. Dissertação (Mestrado em História e Filosofia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HOBSBAWN, E. **A Era dos Extremos**: o breve século XX – 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, L. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: RTC, 1986.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 6 dez. 2007.

IPAE. **Aspectos a serem considerados para se reduzir os entraves ao desenvolvimento da Educação a Distância no Brasil**. Rio de Janeiro, 5 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.ipae.com.br>>. Acesso em: 6 dez. 2007.

IPAE. Disponível em: <<http://www.ipae.org.br>>. Acesso em: 5 dez. 2007.

KENSKI, V. Novas Tecnologias na Educação Presencial e a Distância. In: ALVES, L.; NOVA, C. (Orgs.). **Educação a Distância**: uma nova concepção de aprendizado e interatividade. São Paulo: Futura, 2003. p.25-42.

LITWIN, E. **Educação a Distância**: temas para o debate de uma nova agenda educativa. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. (Orgs.). **Marxismo e Educação**: debates contemporâneos. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR, 2005.

LUCENA, C. Marxismo, Crise do Capitalismo Monopolista e Qualificação dos Trabalhadores. In: LOMBARDI, C.; SAVIANI, D. **Marxismo e Educação**. Campinas: Autores Associados, 2005. p.182-201.

MANACORDA, M. A. **História da Educação**: da antiguidade aos nossos dias. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MELLO, G. N. de. **Cidadania e Competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

NISKIER, A. **Educação a Distância**: a tecnologia da esperança. São Paulo: Loyola, 2000.

OLIVEIRA, R. A Atualidade do Debate sobre Autonomia Universitária. **Interface**, Comunic, Saúde, Educ 4, p.53-62, fev. 1999

PERONI, V. **Política Educacional e Papel do Estado**. São Paulo: Xamã, 2003.

PETERS, O. **A Educação a Distância em Transição**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.

PRADO, M. E. B.; VALENTE, J. A. A. Educação a Distância possibilitando a Formação do Professor com base no Ciclo da Prática Pedagógica. In: MORAES, M. C. **Educação a Distância**: fundamentos e práticas. OEA/MEC, Unicamp, NIED, 2002.

PRETI, O. Educação a Distância e Globalização: desafios e tendências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v.79, n.191, p.19-30, 1998.

RAMAL, C. Educação a Distância: entre mitos e desafios. In: ALVES, L.; NOVA, C. (Orgs.). **Educação a Distância**: uma nova concepção de aprendizado e interatividade. São Paulo: Futura, 2003. p.43-50.

RANIERI, N. **Educação Superior, Direito e Estado**. São Paulo: Edusp, 2000.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROVER, J. A. A Educação a Distância no Ensino de Graduação: contexto tecnológico e normativo. In: FRAGALE FILHO, R. **Educação a Distância**: análise dos Parâmetros Legais e Normativos. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.43-69.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. Campinas: Cortez, 2000.

SEED. Secretaria de Educação a Distância. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=content&task=view&id=153&Itemid=290>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

SEGENREICH, S. C. D. Políticas de EAD e seu impacto no Ensino Superior Brasileiro. In: **Primero Congreso Virtual Latinoamericano de Educación a Distancia**, p.1-15, 2004, Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.latineduca2004.com>>. Acesso em: 6 dez. 2007.

SHIROMA, E.; MORAES, M. D.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

TAKADASHI, T. **Da Sociedade da Informação no Brasil**: livro verde. 2000. Disponível em: <<http://www.socinfo.org.br>>. Acesso em: 2 fev. 2007.

UEM. NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.uem.br/site/index.php>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

UFMG. CAED. Disponível em: <http://mambo.grude.ufmg.br/paginas/caed/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=6&Itemid=29>. Acesso em: 1 dez. 2007.

UFPA. **Educação a Distância**. Disponível em: <http://www.ufpa.br/portalufpa/interna_eduadistancia.php>. Acesso em: 5 dez. 2007

UFSM. **Portal da Educação a Distância da UFSM**. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/ead/>>. Acesso em: 1 dez. 2007.

UNB. **Educação a Distância**. Disponível em: <http://www.unb.br/temas/educacao_dist/index.php>. Acesso em: 1 dez. 2007.

VERGER, J.; CHISTOPHE, C. **História das Universidades**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

WORSLEY, P. Modelos do Sistema Mundial Moderno. In: FEATERSTONE, M. (Org.). **Cultura Global, Nacionalismo, Nacionalização, Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.