

**Políticas públicas de educação a distância
para o ensino superior: da regulamentação
ao cenário atual**

**Public policies of distance education
for higher education: from regulation
to the current scenario**

**Políticas Públicas de educación a distancia
para la enseñanza superior: de la reglamentación
al escenario actual**

Jociano Coêlho de Souza

Universidad de Valladolid , Valladolid – Espanha

Thelma Panerai Alves

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE – Brasil

Resumo

Falar sobre as políticas públicas da Educação a Distância no Brasil, em momentos difíceis como o que estamos enfrentando atualmente, requer uma análise mais apurada do cenário político e econômico, já que o país enfrenta uma crise, tanto política como financeira, que levou a uma falta de investimento, redução e até mesmo congelamento de recursos para setores fundamentais, como a educação. Assim, este artigo tem como objetivo discutir as políticas públicas em Educação a Distância (EaD), sob uma perspectiva histórica, crítica e reflexiva, a fim de fazer uma ponte desde o seu surgimento no Brasil, passando pela sua grande expansão até os seus impasses atuais. Metodologicamente, trabalhamos com a pesquisa bibliográfica e documental. Portanto, podemos dizer que, nesse contexto, ainda há uma grande incerteza, principalmente, quando se instalou o cenário de sepultamento da Universidade Aberta do Brasil. Entretanto, acreditamos em uma nova reconfiguração, que vise à institucionalização e ao aumento da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Políticas públicas, Educação a Distância, Ensino superior

Abstract

Speaking about the public policies of Distance Education in Brazil, in difficult times as we are facing now, requires a more accurate analysis of the political and economic scenario, as the country faces a political and financial crisis that led to a lack of investment, reduction and even freezing of resources for key sectors such as education. Thus, this article aims to discuss public policies in Distance Education (DE) from a historical, critical and reflexive perspective in order to bridge the gap between its emergence in Brazil and its great expansion

to its current impasses. Methodologically, we work with bibliographical and documentary research. Therefore, a brief reflection on the current situation is presented, and there is a critical discussion about the horizon of DE in the public higher education institutions promoted by the Open University of Brazil (UAB). However, we believe in a new reconfiguration aimed at institutionalizing and increasing the quality of teaching.

Keywords: Public policies, Distance Education, Higher education

Resumen

Hablar sobre las políticas públicas de la Educación a Distancia en Brasil, en momentos difíciles como los que estamos enfrentando actualmente, requiere un análisis más apurado del escenario político y económico, ya que el país enfrenta una crisis tanto política como financiera que llevó a una falta de inversión, reducción e incluso congelación de recursos para sectores fundamentales, como la educación. Así, este artículo tiene como objetivo discutir las políticas públicas en Educación a Distancia (EaD) desde una perspectiva histórica, crítica y reflexiva a fin de hacer un puente desde su surgimiento en Brasil, pasando por su gran expansión hasta sus problemas actuales. Metodológicamente, trabajamos con la investigación bibliográfica y documental. Por lo tanto, podemos decir que, en ese contexto, todavía hay una gran incertidumbre, principalmente cuando se instaló el escenario de sepultura de la Universidad Abierta de Brasil. Sin embargo, creemos en una nueva reconfiguración que apunta a la institucionalización y el aumento de la calidad de la enseñanza.

Palabras clave: Políticas Públicas, Educación a Distancia, Enseñanza Superior

1. Introdução

O conhecimento das políticas públicas voltadas para Educação a Distância é de fundamental importância para promover uma fundamentação teórica. Porém, antes de adentrar nas políticas específicas, faz-se necessário rever alguns conceitos de políticas públicas pertinentes ao nosso contexto de análise.

Azevedo (2003), por exemplo, afirma que a ideia de políticas abrange tudo o que um governo faz e deixa de fazer, levando em consideração todos os impactos, tanto das suas ações como das suas omissões. Nesse sentido, é função do governo formular, definir, implementar e supervisionar as políticas públicas. Igualmente, é preciso lembrar que certas políticas públicas nascem de uma decisão política, mas nem toda decisão política implica no surgimento ou na formulação de uma política.

Assim sendo, podemos dizer que as políticas públicas são resultado das atividades políticas. Gavilanes (2009), após realizar uma revisão bibliográfica

de textos especializados em análises de políticas públicas, encontrou várias definições e propôs a criação de uma nova definição, descritiva e não normativa para esse assunto.

Portanto, podemos depreender que as políticas públicas se caracterizam como a consolidação da ação governamental e influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre o Estado e a sociedade. Desse modo, e nesse contexto, sentimos a necessidade de verificar como está expressa a formação de professores, no campo das políticas públicas da EaD, por meio dos seus documentos oficiais, especialmente aqueles direcionados à formação continuada do corpo docente que atua na modalidade EaD.

Nesse sentido, apresentamos uma discussão conceitual e teórica sobre as políticas públicas para a docência no ensino superior a distância, tomando como ponto de partida o seu processo histórico no Brasil e as legislações que desencadearam a aprovação e o reconhecimento da Educação a Distância (EaD) no país, o que passou a exigir uma definição de políticas e estratégias para sua implementação e consolidação no interior das Instituições de Ensino Superior (IES).

Em se tratando de políticas públicas para a EaD ou para o domínio das tecnologias digitais na educação, é relevante perceber que existe uma necessidade, por parte dos sujeitos envolvidos nos processos educacionais, em permanecer apropriando-se do saber técnico e tecnológico no ambiente colaborativo da educação.

Por fim, neste artigo, procuramos organizar um panorama dos marcos históricos, teóricos, estatísticos e legislativos, tendo em vista a questão atual da modalidade EaD.

2. Educação a Distância: alguns conceitos e regulamentações

Atualmente, podemos dizer que existem duas modalidades de educação: a presencial e a distância. A modalidade presencial é aquela em que os professores e os alunos se encontram fisicamente presentes, em um lugar que chamamos de sala de aula. Já na educação a distância, os professores e os alunos estão separados fisicamente, em relação à espaço e/ou tempo; além disso, é uma modalidade que se efetiva através do uso das tecnologias digitais (MORAN, 2009).

Nesse sentido, Moore e Kearsley (2007) destacam que a EaD ocorre em lugares diversos e que há demandas técnicas especiais de planejamento, além de instrucionais, métodos especiais de comunicação, assim como uma organização administrativa específica. Resumindo essa ideia, Moraes (2010) lembra que a EaD apresenta como elementos: o tempo do ensino e da aprendizagem, o ambiente, o espaço dessas atividades, o formato do público, a figura do professor, o formato dos materiais e os procedimentos didáticos.

Em termos legislativos, o conceito de Educação a Distância no Brasil foi definido, oficialmente, pela resolução Nº 1, de 11 de março de 2016, da seguinte maneira:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação [...]. (BRASIL, 2016)

Percebemos que, em termos oficiais, a EaD é mostrada como uma modalidade, na qual a mediação pedagógica se faz preferivelmente pelas tecnologias digitais. Entretanto, Moraes (2010) afirma que devemos evitar reduzir a EaD à ideia de um ensino mediado por Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), pois o seu conceito também está relacionado às diversas maneiras de organização do ensino e da aprendizagem. Isso abrange a estimulação e o apoio ao estudo independente e à inclusão da regulamentação de vários setores do sistema escolar, que também operam na EaD, validando e certificando publicamente a aprendizagem dos seus alunos.

Sob uma ótica mais crítica para com a evolução do ensino a distância no Brasil, é evidente que houve, no início, um retardo no que se refere às primeiras iniciativas do em relação a outras que aconteciam no mundo. Apesar de o Brasil ter demonstrado uma possível aceitação da modalidade, as iniciativas permaneceram, durante quase cem anos, praticamente sob domínio do setor privado. Para Lima (2016), nos domínios da educação oficial, tivemos, em 1972, uma posição do Governo Federal, que desacelerou essa implantação, isto é, foi decididamente contrário à implantação de uma universidade aberta e a distância no Brasil.

Vieira (2011) alega que existem documentos que regulamentam o uso da EaD e que trazem um arcabouço ideológico para contribuição das políticas

públicas sobre ela e que se relacionam com a formação de professores. Assim, a mesma autora faz uma síntese histórica que apresentamos a seguir:

Quadro 01- Síntese histórica da Educação a Distância no Brasil

Data	Legislação	Programa/ Institucionalização
1995		Rádio Escola
1996	Lei 9.394 de 20/12/1996	LDB
	Decreto Nº 1.917 de 27/05/1996	Criação da SEED
	Lei Nº 9.424 de 24/12/1996	TV Escola
		Programa Informática na Educação
		Fundef, descentralizando a educação e, por consequência, a formação continuada de professores
		Programa Proinfo
		Proformação
Paped		
1998	Decreto Nº 2.494 de 10/02/1998	Revogado pelo Decreto Nº 5.622
	Portaria Nº 301 de 7/04/1998	Revogada pela Portaria Nº 4.361
	Decreto Nº 2.561 de 27/04/1998	Revogado pelo Decreto Nº 5.622
2001	Lei Nº 10.172 de 9/01/2001	PNE
	Resolução CNE Nº 1 de 3/04/2001	Regulamenta a pós-graduação a distância
	Portaria Nº 2.253 de 18/10/2001	Oferta de até 20% em EaD nos cursos presenciais
2003	Referenciais de Qualidade – 1ª Versão	
2004	Portaria Nº 4.361 de 29/12/2004	Normatiza o credenciamento para EaD
		Portal Domínio Público
2005	Decreto Nº 5.622 de 19/12/2005	Estabelece que as avaliações sejam de forma presencial
		Programa UAB
2006	Decreto Nº 5.773 de 09/05/2006	Regulação, supervisão e avaliação das IES
2007	Referenciais de Qualidade – Versão atual	
	Portaria Nº 1 de 10/01/2007	
	Decreto Nº 6.094 de 24/04/2007	Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, (Fundeb, Nova Capes, Prodocência, entre outros)
	Decreto Nº 6.303 de 12/12/2007	Altera dispositivos dos Decretos Nº 5.622 e 5.773
	Portaria Nº 40 de 13/12/2007	Programa ProInfo Integrado
2008		Projeto DVD Escola
		Banco Internacional de Objetos Educacionais
		Portal do Professor

2009	Decreto Nº 6.755 de 30/01/2009	Política Nacional de Formação de Professores
	Portaria Nº10 de 02/07/2009	Plataforma Freire
2011	Decreto Nº 7.480 de 16/05/2011	Programa Prouca 2011
		Dissolução da SEED

Fonte: Vieira (2011, p.143)

Notamos que a síntese de Vieira (2011) cessa no ano de 2011, portanto, faz-se necessário completar essa tabela com alguns documentos que surgiram no decorrer desse tempo até os dias atuais - documentos esses que também fazem parte do marco regulatório e expansionista da EaD no Brasil.

Quadro 02 - EaD: legislações, programas e institucionalização – 2013 – 2015

2013	Instrução Normativa Nº 1 de 14/01/2013	Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD.
	Portaria SERES nº 244, de 31 de maio de 2013	Reconhece os cursos superiores na modalidade EaD e indica as vagas totais anuais estabelecidas para cada instituição.
2014	Portaria nº92, de 31 de janeiro de 2014	Aprova, em extrato, os indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica, modalidade presencial, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes.
2015	Portaria MEC Nº 1152 DE 22/12/2015	Dispõe sobre a Rede e-Tec Brasil e sobre a oferta de cursos a distância por meio da Bolsa-Formação, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec
	Nota Técnica Daes/Inep nº 008/20015	Revisão do Instrumento de Avaliação de Cursos de graduação presencial e a distância, do Sinaes
	Parecer CNE/CES Nº: 564/201	Diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância.
2016	Resolução Nº 1, de 11 de março de 2016	Estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

No ano de 2017, a Educação a Distância estava regida pela Resolução nº 1 de 11 de março de 2016. Nessa nova resolução, não há nada de muito novo. O que se percebe é que o processo de institucionalização ganhou força, isto é, agora o poder público deixa claro que as instituições de ensino superior

que mantêm cursos a distância devem fazer com que a EaD se constitua como uma política interna.

Com a verificação dos marcos legais que contribuíram para o desenvolvimento e regulamentação da EaD no Brasil, foi possível perceber que a legislação, durante o seu processo diacrônico, foi sendo lapidada e adaptada aos problemas e às demandas que foram surgindo na sociedade. Esse resultado levou às alterações nas suas disposições, para dar atendimento ao cumprimento da Constituição e da LDB. Isso confirma a ideia de que as políticas públicas estão vinculadas aos interesses e às necessidades sociais.

3. A Educação a Distância brasileira em tempos atuais: um horizonte ainda desconhecido

Hoje, apesar de vivermos em um tempo incerto quando se fala em educação brasileira, algumas pesquisas, como a do Instituto Homer Educação, mostram que a educação a distância continua crescendo. A Associação Brasileira de Ensino a Distância, por meio de um levantamento estatístico da situação atual da EaD no Brasil, constatou que a procura por cursos de nível superior, na forma a distância, aumentou cerca de 25% durante o ano de 2015, considerando-se a modalidade de educação que mais se mostrou resistente à crise atual.

Essa informação também é confirmada pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024), que afirma que os cursos vinculados à EaD, desde a sua criação, vêm crescendo exponencialmente: “No segmento público, a EaD aumentou mais de seis vezes (de 24 mil para 154 mil matrículas)” (PNE 2014-2024, 2015, p.222).

Nesse cenário, percebemos que o segmento privado tem um crescimento 24 vezes maior que o setor público, e que esse resultado pode estar relacionado ao fato de que a EaD, para o âmbito privado, se mostra uma opção de modalidade mais lucrativa, pois evita o deslocamento dos alunos para as instituições, rompe as barreiras geográficas e ainda diminui os custos dos cursos. Dessa forma, as instituições privadas tornam a EaD mais atrativa do que o ensino presencial, principalmente, para aquele aluno que mora distante da universidade ou não possui condições financeiras para manter as despesas geradas pelo percurso ao curso presencial.

Gifted (2016) ressalta que hoje existem diversas parcerias interinstitucionais, realizadas entre as Instituições de Ensino Superior (IES), tais como convênios, consórcios e redes. Para ela, esse fenômeno socioeconômico pode ser denominado de “concentracionista”, pois ele é necessário para a sobrevivência no mercado, para o crescimento e para o desenvolvimento social e econômico. Essas parcerias em tempos atuais propiciaram, como efeitos sinérgicos, a redução dos gastos, a maximização dos retornos financeiros, gerenciais e didático-pedagógicos nas IES conjugadas, bem como o aparecimento de várias iniciativas colaborativas (GIFTED, 2016).

Porém, esses dados representam um crescimento que camufla algo mais preocupante, ou seja, quando se olham os dados mais criticamente, percebemos que esse crescimento contempla mais o setor privado, enquanto as instituições públicas mantenedoras não têm financiamento contínuo, o que gera impactos na contratação e formação de professores para essa área e, conseqüentemente, impede a abertura de turmas e freia a expansão de novas.

No último censo do MEC, as instituições públicas ficaram responsáveis por apenas 13% de cursos na modalidade a distância (graduação e pós-graduação). O restante se encontra na esfera privada. Assim sendo, perguntamo-nos o porquê de as instituições públicas de ensino estarem perdendo matrículas e investimentos para a Educação On-line por meio da modalidade EaD?

Antes de discutir esse acontecimento, é importante lembrar que, no último quadro político governamental, isto é, nos governos de Lula e Dilma (2003-2015), tivemos uma grande mudança no quadro político brasileiro, principalmente, quando nos referimos às populações menos privilegiadas.

Por ser uma modalidade de ensino que possui características democratizadoras e apoiada em políticas públicas que beneficiam a população menos favorecida, a Educação a Distância se mostrou como mais uma solução para redução das desigualdades sociais.

Grossi et al (2012) constataram que, nesses governos, foi implementada uma série de programas que contribuíram para as políticas públicas de EaD. De acordo com esses autores, alguns projetos e programas que ofereceram suporte para a realização de cursos à distância, como o Programa um Computador por Aluno (Prouca), DVD Escola, Programa Banda Larga nas

Escolas (PBLE), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), Telecentro, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), não ofereceram a EaD diretamente, mas proporcionaram a viabilidade de apresentar cursos a distância, em parceria com a Secretaria de Educação a Distância (SEED), ora extinta.

Com o objetivo de democratizar o acesso à educação e mostrando uma preocupação com os menos favorecidos (principalmente, jovens que não tiveram acesso ao ensino, na idade própria), esses projetos e programas objetivaram a ampliação da EaD, além da incorporação das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) em todos os níveis e modalidades de educação. Para Grossi et al. (2012), com essas estratégias, os governos elevaram o nível de escolaridade, oferecendo formação profissional e, como consequência, prepararam a população para ingressar no mercado de trabalho, melhorando a sua renda e diminuindo, assim, a desigualdade social.

Pela análise das metodologias incorporadas em cada projeto, podemos deduzir que as TDICs possibilitaram novas perspectivas à EaD, porém, para que essas ações indutoras se implementem de maneira satisfatória, é necessário que, por meio de políticas públicas, o governo viabilize a consolidação dessas práticas. Desse modo, para que isso aconteça, é preciso muito mais que a implementação das tecnologias digitais na educação, especificamente, nas práticas pedagógicas. É indispensável que essas ações formativas se consolidem em políticas públicas, evitando, como aponta Bonilla (2005), a descontinuidade, característica marcante na história da educação brasileira e garantindo que o coeficiente Gini¹ continue diminuindo, como vem acontecendo nos últimos anos.

Silva et al. (2016), nas suas análises, confirmam que, como era de se esperar, por serem do mesmo partido político (Partido dos Trabalhadores - PT) e terem a mesma base aliada, no Governo Dilma, houve uma continuidade dos

¹ Cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, sendo representado por um índice que varia de zero a um, o zero significa o mínimo de desigualdade e um é o máximo de igualdade (GROSSI et al. 2012, p.4).

programas e projetos educacionais do Governo Lula, que tinham como foco a TDICs e a Educação a Distância. Entretanto, os mesmos autores asseguram que a EaD não aparece nas falas do Governo Dilma e que as políticas públicas voltadas para essa modalidade de ensino estão voltadas apenas para o ensino superior, divergindo das expectativas do próprio decreto que a instituiu. Mesmo assim, de acordo com o Censo de 2013, houve um crescimento na modalidade de ensino, chegando, em 2012, a valores superiores a 15% das matrículas da graduação.

Contudo, no ano de 2016, o futuro se apresentou incerto, perante a atual crise econômica e política. O que sabemos apenas é que os recursos que financiam a Educação a Distância “correm por fora” e não estão integralizando as matrizes orçamentárias das universidades públicas². Isso significa que, em meio a essa desestabilização, ter recursos é sempre um enigma, isto é, um ano tem, outro não, e isso impacta o planejamento dessa modalidade nas instituições. Por outro lado, as matrículas nas iniciativas privadas, como pode ser observado na figura 03, crescem exponencialmente a cada ano.

Atualmente, a modalidade de Educação a Distância das instituições públicas de ensino passa por um cenário preocupante e duvidoso. Sem um orçamento contínuo, as universidades tiveram que adotar medidas drásticas. De acordo com um manifesto nacional em defesa do ensino a distância publicado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2016, apesar das estatísticas e dos aspectos positivos, hoje, a UAB ainda trabalha no limite dos seus recursos, o que pode inviabilizar a continuidade do sistema. De modo recente, o governo federal noticiou um contingenciamento de recursos que impactou várias áreas da educação, até mesmo na modalidade a distância, o que tem preocupado as comunidades acadêmicas em todas as regiões brasileiras.

² No artigo “Dinheiro para ensino a distância some nas principais universidades do país”, publicado em 03/08/2016, no jornal Folha de São Paulo, Diego Maia alerta para a diminuição dos recursos financeiros destinados a essa modalidade de ensino, o que pode ser sinalizado como fundamento para a situação atual da EaD no Brasil.

Por isso, diante dessa situação e buscando apoio para reverter o quadro de inviabilidade em que se encontra a Universidade Aberta do Brasil, o Fórum Nacional de Coordenadores da Universidade Aberta do Brasil lançou um manifesto em favor da manutenção do orçamento do Programa UAB, além de uma petição pública que teve como objetivo coletar assinaturas de alunos, tutores, professores e todos que acreditam na modalidade de ensino no sistema público de ensino, manifestando-se, assim, a favor da manutenção do sistema UAB, estabelecido para "o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País", segundo o Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006.

Nesse contexto, algumas universidades acabaram reduzindo as viagens dos professores aos diversos polos presenciais espalhados pelo país. Com isso, os professores tiveram que fazer mais webconferências com os alunos, um fator preocupante, visto que a presença dos docentes nos polos é importante para as avaliações e atividades presenciais, além de um requisito necessário para melhoria da qualidade da educação a distância.

O corte de bolsas financiadas pela UAB fez com que os tutores assumissem o dobro de alunos por disciplina. Além disso, houve ainda uma estagnação na expansão da graduação *on-line* em função dessa inconstância na liberação de recursos. Nesse contexto, para fugir do financiamento descontinuado do governo, as instituições tiveram que absorver, pelo processo de institucionalização, a gestão dos seus cursos EaD.

Esse quadro marca um momento preocupante, tanto para a expansão da EaD quanto para a qualidade dos cursos oferecidos nessa modalidade de ensino. Sabemos que há um grande movimento a favor da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que busca apoio para garantir a manutenção do orçamento e o funcionamento dos cursos de ensino superior a distância, pois eles formam milhares de profissionais anualmente no país.

O déficit de financiamento da EaD também atingiu a docência *on-line*, tanto em termos estruturais como em termos de qualidade. Com isso, houve um aumento de disciplinas sem professores, ampliando, assim, a carga horária dos que continuaram na modalidade.

Além do mais, com a saída de alguns professores e tutores, muitos docentes tiveram que assumir mais turmas, incorporando ainda o papel de tutores em determinados componentes curriculares.

Em contraponto, a Hoper Educação realizou um estudo que aponta que, em 2016, foram registradas 1,59 milhão de matrículas no ensino superior privado brasileiro na modalidade a distância, podendo chegar a 1,78 milhão em 2017. O instituto ainda destaca que a modalidade de ensino está resistindo à crise econômica brasileira. Por isso, a previsão é de que o EaD continue crescendo, enquanto o número de matrículas presenciais no ensino privado está diminuindo, de 4,3 milhões em 2015 para 3,98 em 2016.

A pesquisa mostra que existe uma previsão de aumento nos próximos anos, com uma projeção que sugere um salto de 1,2 milhão para 1,96 milhão de matrículas na EaD, em comparação com uma diminuição de 4,6 milhões para 4 milhões na modalidade presencial, até 2018.

Assim, poderíamos nos perguntar se isso não seria mais uma ação do processo de privatização proposto pelo neoliberalismo?

Essa indagação não é fácil de responder visto que a modalidade de Educação a Distância sempre se assentou no argumento de democratização e de acesso à educação. Porém, diante do quadro atual, faz-se necessário refletir sobre até que ponto a EaD não poderia, na verdade, estar funcionando como um instrumento da ótica neoliberal, diminuindo cada vez mais a atuação do Estado e aumentando o domínio da iniciativa privada. De acordo com Possolli (2012), um pressuposto que poderia ajudar nessa reflexão seria a percepção de como a Educação a Distância poderia ser utilizada para servir aos objetivos privados e sob a lógica da racionalidade econômica, o que levaria a uma desresponsabilização do Estado perante a modalidade de educação em detrimento do atendimento universal, o qual deveria caracterizar a educação enquanto bem público.

A mesma autora afirma que as políticas de contenção de despesas e o ajuste econômico ao projeto de desenvolvimento neoliberal - ainda presentes atualmente - afetaram o crescimento das instituições públicas, o que provocou o aumento descontrolado da oferta de vagas nas instituições privadas. Assim, essa situação poderia explicar perfeitamente a situação do pequeno

crescimento da EaD no setor público e a explosão exponencial no segmento privado.

Para compreender esse desmonte, é preciso também lembrar quais foram os verdadeiros motivos que levaram o Estado a implantar a Educação a Distância e investir nela. Para Possolli (2012), essa preferência do Estado pela implantação da EaD nas IES públicas se deu pela possibilidade de redução de custos, o que atendia à Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o Estado, o custo maior era apenas com implantação de polos de EaD, porém, eram ainda menos dispendiosos do que investir no ensino público "tradicional".

Diante de tanta reconfiguração, como saída, a EaD teve que ser institucionalizada nas universidades públicas, já que as políticas de financiamento estavam apresentando descontinuidade e prejudicando o andamento dos cursos a distância. Hoje, a modo de exemplo, em muitas universidades, a EaD se constitui como parte indispensável do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Porém, devido aos repasses financeiros em muitas instituições, ainda existem os polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Portanto, o que podemos dizer é que, com a situação apresentada nos últimos anos, houve um redimensionamento orçamentário da UAB, a qual teve o seu orçamento reduzido, o que, conseqüentemente, levou as Ipes a reconfigurarem as suas políticas institucionais para EaD. Além disso, a inserção dessa modalidade nas Ipes também exigiu adequações no processo organizacional administrativo, financeiro e pedagógico, em função das peculiares da modalidade.

O processo de institucionalização, quando ocorre, oferece à instituição uma identidade organizacional e política, quando se pensa nos contornos da EaD. Porém, para que isso aconteça, é necessário um ordenamento legal, que venha a regularizar uma prática institucional que antes era informal.

Ferreira e Mill (2014) apontam alguns aspectos importantes que devem ser pensados, quando se pretende institucionalizar a EaD. Segundo esses autores, o olhar deve ser direcionado para a organicidade acadêmica, a formação técnico-científica e humana, a integração entre o projeto pedagógico e administrativo do curso, o material didático, o sistema de tutoria, a metodologia da EaD, o ambiente virtual de aprendizagem e as TDIC, a equipe multidisciplinar, a equipe docente e a estrutura de apoio presencial. Ademais,

tudo isso deve ser considerado nos contornos do processo de institucionalização da modalidade.

De antemão, sabemos que esse processo não é simples, já que requer ações que promovam o progresso da corporificação da EaD na instituição, revelando os contornos particulares e as possíveis alterações provocadas na instituição. Além disso, é indispensável refletir sobre a inserção e o desenvolvimento de uma “cultura da EaD”, por meio da qual os docentes possam entender em que consiste realmente a modalidade, além das suas especificidades e potencialidades. Para isso, o processo também implica em considerar uma formação continuada e um acompanhamento docente com ações voltadas para esse fim e outros procedimentos que também envolvam a tríade a ser desenvolvida pela universidade, quer dizer, a docência, a pesquisa e a extensão.

4. Considerações finais

Hoje, nossa sociedade é vista com a da informação, o que demanda uma nova forma de organização social e cultural. Nesse sentido, os avanços tecnológicos no sistema educacional têm incentivado o poder público a desenvolver políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de programas, sobretudo, os de educação a distância que favoreçam a inclusão e a democratização do ensino superior.

Ao discutir as políticas públicas para EaD, cabe ressaltar que, a partir do final da década de 1990, ocorreu uma forte ampliação no número de vagas no ensino superior. Além da possibilidade de evoluir e se capacitar, o aluno da EaD tem flexibilidade de horários e a possibilidade de trabalhar habilidades apreciadas pelo mercado de trabalho, como a proatividade, a autonomia, a capacidade de organização e a familiaridade com ferramentas tecnológicas.

Analisando as políticas públicas para EaD, percebemos que há uma forte relação entre as políticas educacionais brasileiras e o desenvolvimento econômico, visto que há também um interesse estatal. Entretanto, a modalidade enfrenta algumas fragilidades, ligadas, principalmente, à insuficiência dos mecanismos de regulação e controle estatal, o que gera dificuldades no processo de institucionalização. O modelo atual também enfrenta desafios que vão desde a falta de recursos financeiros à

marginalização do trabalho docente, pois, com esse sistema de bolsa, a docência *on-line* se torna um pouco secundária em relação à presencial.

Também podemos apontar o barateamento e a massificação da educação superior na modalidade EaD, como um dos motivos para os problemas nas políticas públicas, gerando, por exemplo, a “fragmentação” do papel do professor, não por questões teóricas educacionais, mas apenas por redução de custos.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos et al. *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<https://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/azevedo-sergio-discutindo-modelos-e-alguns-problemas-de-implantac3a7c3a3o1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BONILLA, M. H. S. *Escola aprendente: para além da sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Quartet, 2005.

BRASIL. *Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/decreto5800.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

_____. Ministério da Educação. *Decreto nº. 5.800/2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 14 jun. de 2017.

_____. *Resolução nº 1, de 11 de março de 2016 – Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 14 jun. de 2017.

FERREIRA, M.; Mill, D. Institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: desafios e estratégias. In: REALI, Aline M. de M. R.; MILL, Daniel. (Orgs.). *Educação a distância e tecnologias digitais: reflexes sobre sujeito, saberes, contextos e processos*. São Carlos: EdUFSCar, 2014.

GAVILANES, R. V. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*, n.20, p. 149-187, 2009. Disponível em: <<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

- GIFTED, Á. G. A Educação a Distância do Brasil. In. SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 1., 2016, São Carlos. *Anais...* Disponível em: <<http://www.sied-enped2016.ead.ufscar.br/ojs/index.php/2016/article/view/1148/0>>. Acesso em: 16 mai. 2017.
- GROSSI, M. G. R.; COSTA, J. W., AGUIAR S. F. Como a Educação a Distância se fez presente nas políticas públicas educacionais brasileiras no Governo Lula. *Revista Aprendizagem em EaD*, v. 1, p.1-19, out 2012. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/raead/article/download/3177/2893>>. Acesso em: 23 jun. 2017.
- LIMA, M. C. A. EaD no Brasil - Educação ou “engessamento” a distância? Algumas considerações sobre as políticas e as práticas oficiais de EaD no Brasil. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 1., 2016, São Carlos. *Anais...* Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/2004/1086>>. Acesso em: 14 jun. de 2017.
- MOORE, M., Kearsley, G. *A Educação a Distância: uma visão integrada*. 3ªed. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- MORAIS, R. C. *Educação a distância e ensino superior: introdução didática a um tema polêmico*. São Paulo: Senac, 2010.
- MORAN, J. M. *O que é Educação a Distância*. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2009. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/prof/moran/dist.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2017.
- POSSOLLI, Gabriela Eyng. *Políticas de educação superior a distância e os pressupostos para formação de professores*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.
- VIEIRA, M. P. A. *A EaD nas políticas de formação continuada de professores*. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.