

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção

EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA

**Análise das políticas públicas e da implementação da
educação a distância no ensino superior do Brasil a
partir das experiências da Universidade Federal de
Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal**

Tese de Doutorado

Nara Maria Pimentel

Florianópolis

2006

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção

EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA

**Análise das políticas públicas e da implementação da
educação a distância no ensino superior no Brasil a
partir das experiências da Universidade Federal de
Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal**

Nara Maria Pimentel

Tese apresentada ao programa
de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa
Catarina.

Florianópolis

2006

NARA MARIA PIMENTEL

EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA

Análise das políticas públicas e da implementação da educação a distância no ensino superior no Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal

Esta tese foi julgada e _____ para a obtenção do título de
_____ **em Engenharia de Produção** no **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, junho de 2006

Prof. Dr. Ariovaldo Bolzan
Orientador

Banca Examinadora

Professor Doutor Cícero Barbosa

Professora Doutora Alba Regina Battisti de Souza

Professor Doutor Francisco Fialho

Professor Doutor Rubens Martins

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Professor Ariovaldo Bolzan pelo incentivo e orientação durante minha caminhada profissional.

Ao meu tutor em Portugal, professor Hermano Carmo pela acolhida e orientação sábia e carinhosa.

Ao Professor Cícero Barbosa pelo incentivo, compreensão e interlocução fundamental para a melhoria do meu trabalho.

Ao programa ALBAN pela oportunidade de complementar meus estudos.

Aos entrevistados pela oportunidade de aprendizagem.

A Denise e Flávia pela dedicação e incentivos constantes.

Aos meus colegas de trabalho que contribuíram para meu crescimento pessoal e profissional

Aos meus filhos pelo carinho e compreensão às constantes ausências.

Ao Tadeu, eterno companheiro que com seu amor me faz crescer sempre mais.

SUMARIO

RESUMO	00
ABSTRACT	00
1. INTRODUÇÃO	12
2 O PERCURSO DA PESQUISA	18
2.1 A temática da tese	18
2.2 Originalidade e relevância sobre o tema da tese	19
2.3 Justificativa	20
2.4 Os objetivos da pesquisa	28
2.4.1 Geral	28
2.4.2 Específicos	28
2.5 Orientações metodológicas	29
2.6 Limitações para o trabalho	34
2.7 Organização da pesquisa	35
3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM EAD: UMA REFLEXÃO CONCEITUAL	36
3.1 Introdução	36
3.2 O cenário educacional e a reforma no ensino superior.....	40
3.3 O papel da Secretaria de Educação a Distância na política oficial do Ministério da Educação.....	50
3.4 As políticas públicas em Educação a Distância no Brasil nos diversos níveis de ensino	57
3.4.1 Educação Básica na modalidade a distância.....	62
3.4.2 Educação Superior e Educação profissional.....	64
3.4.3 Pós –graduação a Distância.....	65
3.4.4 Diplomas e certificados de cursos a distância.....	65
4 EDUCAÇÃO SUPERIOR ABERTA E A DISTÂNCIA:	
A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL	69
4.1 Introdução.....	69
4.2 Os projetos de Lei e a criação da Universidade Aberta.....	71
4.3 A universidade Aberta do Brasil e a atual configuração.....	81

5 O PAPEL DA UNIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO	
ABERTA E A DISTÂNCIA.....	86
5.1 Introdução	86
5.2 Universidade Aberta com aprendizagem Aberta.....	99
6 A METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS	116
7 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA UNIVERSIDADE	
ABERTA DE PORTUGAL E NA UNIVERSIDADE FEDERAL	
DE SANTA CATARINA	128
7.1 Universidade Aberta de Portugal- Apresentação	128
7.2 O histórico da implantação	133
7.3 A Universidade Aberta de Portugal Hoje.....	137
7.4 Universidade Federal de Santa Catarina;apresentação.....	141
7.5 O histórico de implantação da EAD na UFSC.....	145
7.5.1 O Ensino Superior na UFSCna modalidade a distância: experiências com Graduação.....	151
7.5.1.1 Os Cursos de complementação para licenciatura em Física, Química, Matemática e Biologia.....	152
7.5.1.2 O Programa MAGISTER.....	152
7 6 A Educação a Distância na UFSC hoje.....	154
8. ANÁLISE DOS RELATOS DOS INTERLOCUTORES: PONTOS	
E CONTRAPONTO.....	158
9.CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	166
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	172
ANEXO 1	182
ANEXO 2	184
ANEXO 3	193

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação dos especialistas portugueses entrevistados	32
Quadro 2: Relação dos especialistas brasileiros entrevistados	33
Quadro 3: Brasil – Número de Instituições de Educação Superior/2002	43
Quadro 4: Número de IES autorizadas a ofertar cursos de Graduação a distância	46
Quadro 5: Número de IES autorizadas a ofertar cursos de Pós-Graduação <i>lato-sensu</i> a distância	48
Quadro 6: Número de IES autorizadas a ofertar cursos Seqüenciais a distância	49
Quadro 7: Paradigmas: Ensino a Distância/Educação Aberta	94
Quadro 8: Número de alunos nas instituições – Portugal/2002	130
Quadro 9: Números do Ensino de Graduação	143
Quadro 10: Números do concurso Vestibular	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Evolução da população discente de Graduação, por tipo de instituição	44
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Análise do ambiente interno das organizações educativas	34
Figura 2: Organograma do Sistema UAB	83

Figura 3: Alguns pressupostos para a promoção e o desenvolvimento da EAD.....	102
Figura 4: Estrutura organizacional para EAD.....	115
Figura 5: Ciclo Iterativo da Análise de Política e seus Níveis	120
Figura 6: Organograma da Universidade Aberta de Portugal	140
Figura 7: Processo de análise e comparação	158

LISTA DE SIGLAS

EAD: Educação Aberta e a Distância

UA: Universidade Aberta

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

MEC: Ministério da Educação

TIC: Tecnologia de Comunicação e Informação

UNESCO: Organizações das Nações Unidas para a Educação

SEED: Secretaria de Educação a Distância

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior

SEMTEC: Secretaria de Educação Média e Tecnológica

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

PROGRAMAALBAN: Programa de Bolsas de Estudo de Nível Superior para a América latina

IES: Instituição de Ensino Superior

CEPAL: Comissão Econômica para América Latina e Caribe

PROMEDLAC: Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CRUB: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CONSED: Conselho Nacional de Secretários de Educação

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

IFES: Instituição Federal de Ensino Superior

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

CES: Centro de Estudos Sociais e Sindicais

CNE: Conselho Nacional de Educação

UNIREDE: Universidade Virtual Pública do Brasil

PNE: Plano Nacional de Educação

CEDERJ :Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

UVB: Universidade Virtual Brasileira

RICESU: Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior

PL: Projeto de Lei

IRDEB: Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia

FUNCEVE: Fundação César Venâncio

UFUAB: Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil

OCDE: Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento

BM: Banco Mundial

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

PPGEP: Programa de Pós-graduação em engenharia de Produção e Sistemas

RESUMO

Este trabalho consiste em pesquisar sobre a forma como as universidades têm implementado a modalidade a distância na educação superior. Nesta perspectiva, realizou-se um mapeamento descritivo das políticas públicas em educação a distância por meio de um estudo comparativo entre a Universidade Federal de Santa Catarina e a Universidade Aberta de Portugal. O estudo tem seu eixo norteador na metodologia da análise da política pública, nos pressupostos teóricos que norteiam os estudos das políticas educacionais e da modalidade a distância. Pelas suas características, a modalidade a distância quando adotada no ensino superior prescinde de políticas educacionais que respeitem suas especificidades, o que nem sempre ocorre. A corrida das universidades para participarem do processo de implantação desta modalidade de ensino tem provocado mudanças estruturais que vão da adoção à rejeição. Cada um desses diferentes aspectos tem uma dupla face: a concorrência e rivalidades generalizadas, de um lado, e cooperação mútua, de outro. É nesse contexto que este trabalho se insere. Ou seja, na tentativa de refletir sobre a modalidade a distância no ensino superior como forma de contribuição para a melhoria da educação como um todo. A partir de exemplos oriundos das Universidades Abertas espera-se despertar interesse pelos gestores educacionais que queiram ampliar seus conhecimentos sobre a modalidade a distância ressaltando os fatores que devem ser considerados na organização de um sistema capaz de funcionar com qualidade. O desafio que se apresenta para o ensino superior consiste em tentar viabilizá-la, mediante projetos pedagógicos que possibilitem uma educação de qualidade para todos. Para tal, a tese aqui defendida é de que o desenvolvimento da modalidade a distância na educação superior depende das políticas públicas de governo como garantia de sucesso; entretanto, a falta de políticas internas nas instituições de ensino superior para a sua implementação constitui o grande entrave para sua efetivação.

ABSTRACT

This work consists in researching about the way that universities have implemented the distance modality on the superior education. Under this perspective, it's been made a descriptive mapping of the public policies on education through distance by means of a comparative study between the Federal University of Santa Catarina and the Open University of Portugal. The study has its guide axis on the methodology of the public policy analysis, on the theoretical presuppositions that lead the educational policies studies and the distance modality. Because of its features, the distance modality, when adopted in the superior education sets aside educational policies that shall respect its specificities, which doesn't always happen. The universities' race in order to participate on the implementaton process of this teaching modality have caused structural changes which vary from adoption to rejection. Each one of these different aspects has a double face: the competition and generalized rivalries on a side and mutual cooperation, on the other. This work is inserted right in this context. Furthermore, on the critical analysis about the distance modality on the superior education as a contribution mean for education improvement as a whole. With examples proceeding from open Universities we hope to rouse interest from the educational managers that should be considered in the organization of a system capable of working out with quality. The challenge that is presented for the superior education consists in trying to make it feasible, by means of pedagogical projects which make an optimal education for all people possible. For this, the thesis here defended is that the development of the distance modality on the superior education depends on government public policies with success guarantee; however, the lack of internal policies in the superior education institutions for its implementation constitutes the biggest hindrance for its accomplishment.

1. INTRODUÇÃO

Pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura – UNESCO¹ - realizada com base em 2002 revela a necessidade de contratação no Brasil, até 2015, de 396,3 mil professores para as quatro primeiras séries do ensino fundamental. Trata-se de uma tarefa de dimensões colossais se levarmos em conta que precisaremos ampliar em quase 50% o quadro de docentes, que hoje é de 806 mil.

Dados como esse apresentado pela UNESCO, aliados aos altos índices de abandono e repetência, têm constantemente sido objeto de reflexão e pesquisas, por parte da comunidade acadêmica. Sem dúvida, as universidades da forma como estão estruturadas e organizadas terão dificuldades em vencer esse desafio.

Não se pode ignorar os processos em andamento no mundo. O conhecimento e a capacidade de aprendizado ao longo da vida passam a ser encarados como condições para o desenvolvimento humano. Nunca se escreveu e se falou tanto sobre a necessidade de se ter e dar acesso à educação e à educação de qualidade como agora. É esse o contexto em que se insere a Educação Aberta e a Distância e todos os modos e meios de compreendê-la enquanto uma ação política educativa.

Mcluhan (*apud* LIMA, 1996, p. 28), de fora do sistema escolar, foi capaz de realizar todas as previsões que os educadores mais ousados vinham fazendo com relação ao destino prospectivo da instituição escolar. Uma das suas afirmações foi que “os cidadãos do futuro serão recompensados por sua diversidade e por sua originalidade”. E de que forma os sistemas públicos têm de recompensar cidadãos se não for pelas políticas públicas educativas, sejam elas externas ou internas, e que levem em conta a diversidade e a originalidade?

¹ Dados do relatório da UNESCO acessado em 26 de abril de 2006.

Nesse cenário, o conceito de educação a distância e sua aplicação ganham uma dimensão renovada, transformando-se numa das possíveis alternativas para elevar a formação superior no Brasil e no mundo. Porém não se trata de mera adoção da modalidade educação a distância. É fundamental contemplar no planejamento institucional e no desenho de cada curso ou programa aspectos pedagógicos que orientem sua estrutura, objetivos e valores.

As opiniões evidenciam um aprofundamento do debate sobre os aspectos pedagógicos, o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC - e as diretrizes políticas para viabilizar a modalidade como um instrumento poderoso de democratização do conhecimento - para quem a ele não tem acesso - em condições de qualidade e de exigência acadêmicas.

Cada país - e cada instituição - adota diretrizes e legislações específicas para a utilização da Educação Aberta e a Distância. As políticas públicas, no entanto, no que dizem respeito as especificidades dessa modalidade, quase sempre se mostram inadequadas a essa gama de situações que se multiplicam com a oferta de cursos pelo mundo afora.

Em geral, a ênfase mais na tecnologia do que nos processos educativos é apontada como a causa principal do fracasso de várias experiências no Brasil. Por isso, tanto na definição de estratégias técnicas e pedagógicas como na produção de materiais para os cursos, é de suma importância o trabalho integrado de uma equipe multidisciplinar que priorize a didática, sem nunca perder de vista as características dos alunos. Estes dois últimos tópicos estão diretamente vinculados à discussão sobre políticas públicas. Afinal, que tipo de educação se quer desenvolver e para quem?

Outro fator a ser considerado: as mudanças no sistema educacional só vão ocorrer se, primeiro, o professor mudar. Cursos de formação de docentes, para serem levados a cabo e a sério, precisam ter como base teorias pedagógicas centradas em princípios compatíveis com o momento histórico. Currículos, programas, materiais multimídia, “softwares” educacionais e vídeos

educativos, se forem modernos exclusivamente na aparência vão servir – como diz o ditado - apenas para enganar.

Políticas públicas superficiais que dão apenas um retoque mais renovado à cara da educação no país já não resolvem. De agora em diante – antes que seja tarde demais - só uma transformação profunda, pode impor a implantação de políticas de educação coerentes com as transformações de toda a sociedade (PRETTO, 2001). Os novos processos de aquisição e construção do conhecimento passam necessariamente pela utilização das TICs no processo de ensino-aprendizagem e, mais ainda, na EAD. Mas de que adianta ter as tecnologias como suporte, instrumento e material de apoio, se o processo estiver com as bases teóricas comprometidas?

Castro (2000 p. 39), não vê outra saída, a não ser uma rápida e eficiente capacidade de adaptação das instituições, sob pena de se fossilizarem, transformando-se em material de estudo para paleontólogos: (...), mudanças que se produzem em escala global estão obrigando os países a adequarem suas instituições e seus modos de funcionamento aos novos cenários que se configuram.

A universidade está diante de uma encruzilhada: ou se desenvolve como uma instituição com valor para a sociedade, por sua tarefa de produção e reflexão acerca do conhecimento, ou se resigna a ficar como está. A última condição significaria morrer pouco a pouco.

No Brasil, uma análise do ensino superior no país revela a lógica de mercado que se impõe a Educação Aberta e a Distância, encarada por muitos educadores e pesquisadores como uma das formas de consolidar a visão dos chamados “empresários da educação” - que vêem os cursos como um negócio qualquer, os alunos como clientes e por aí vai... Aliás, muitos investimentos públicos têm contribuído para a evolução deste “negócio” e várias práticas de universidades públicas e particulares também o reforçam.

A Educação Aberta e a Distância – pela complexidade e aspectos diferentes do ensino convencional - se torna mais vulnerável a essas relações entre Estado, sociedade e mercado: Poderíamos inclusive afirmar que muitas

vezes, a EAD integra um 'fast food' educacional numa confluência de interesses entre grupos de empresas, governo e organismos internacionais. Trocando em miúdos: cursos de embalagem tecnológica sedutora e de pouquíssimo conteúdo para consumo rápido das massas.

A integração que se espera do processo, com certeza, não é essa. Belloni (2001) identifica a raiz do problema dentro das próprias instituições escolares – nos educadores e seus métodos – como também, nas escolhas políticas da sociedade. Mas estabelecer ações de alcance nacional para o planejamento e a aplicação de programas de integração das TICs, por exemplo – seja na educação presencial ou a distância – se torna, principalmente, uma responsabilidade de setores do governo.

O papel das instituições é o de empreender a troca de experiências e fazer parcerias para superar a falta de investimentos financeiros e humanos, na luta por uma educação de qualidade em todos os níveis. Sobre o financiamento, ponto crítico para o desenvolvimento da EAD na rede pública, até o momento apenas o ensino presencial é contemplado nesse aspecto

A descontinuidade das ações do governo é outro fator a ser levado em conta. Integrar tantos projetos diferentes para fortalecer a escola e os professores é um trabalho difícil, que por isso mesmo precisa incorporar as universidades: “Existe hoje no país, massa crítica razoável de pesquisas que já apontam alguns indicadores sobre o tema. (...) Se pensamos nas tecnologias a serviço da produção de conhecimento e de cultura, podemos pensar na inserção do país no mercado mundial dito globalizado, numa outra perspectiva. Uma perspectiva de efetiva cidadania” (PRETTO, 2003 p. 28).

Segundo Aretio e Ibáñez (1994) o desenvolvimento da Educação a Distância está sendo um dos fenômenos mais relevantes no mundo educativo neste século XXI. A educação a distância vem sendo utilizada em diversos níveis e os títulos hoje outorgados são cada vez mais equiparados ao presencial. Isso não representa, principalmente no caso do Brasil, a aceitação unilateral dessa modalidade educativa. Mas estamos num processo que avança para a sua plena aceitação.

A educação superior no Brasil passa particularmente neste momento por uma tomada de consciência sobre a representação dessa modalidade educativa nos processos educativos e na estrutura interna das universidades. O governo Federal traz à tona a Universidade Aberta do Brasil, um projeto que faz parte das discussões de pesquisadores e legisladores desde a década de 1970 e que ainda não se efetivou.

A revitalização da Universidade Aberta e suas atuais bases teóricas e implicações financeiras bate na porta das universidades públicas, provocando seus gestores a repensarem esta modalidade de ensino com suas reais possibilidades e limitações a partir das particularidades de cada instituição.

Acredita-se não ser mera participação do processo de ampliação ao acesso ao ensino superior, mas fazê-lo de forma consciente e participativa, priorizando a institucionalização interna e externa.

Estrutura da tese

Este trabalho está estruturado conforme o que é descrito nos parágrafos seguintes.

No primeiro capítulo apresenta-se a **Introdução** do trabalho. Desta forma faz-se uma abordagem geral à temática da tese.

No segundo capítulo trata-se do **Percurso da Pesquisa**, apresentando-se a escolha do tema e as hipóteses, sua originalidade e relevância, objetivos e procedimentos teórico-metodológicos.

No terceiro capítulo, **Políticas Públicas em EAD: uma reflexão conceitual** faz-se uma breve apresentação de estudos teóricos no campo das políticas públicas educativas nos anos 1990. Dessa forma, a autora aqui busca situar o objeto de pesquisa e sua posição conceitual como pano de fundo para as discussões que se sucedem.

No quarto capítulo, **Educação Superior Aberta e a Distância: a Universidade Aberta do Brasil** resgatam-se os relatos históricos sobre a Universidade Aberta do Brasil contextualizando com o momento atual.

No quinto capítulo, **O papel da Universidade na Educação Aberta e a Distância** realiza-se uma reflexão acerca do papel da universidade na Educação Superior e mais especificamente na modalidade educação a distância . São abordados conceitos-chave, como ciência, cidadania, cultura e inovação, na tentativa de criar uma base de sustentação para a definição de políticas internas para o uso da modalidade de EAD no Ensino Superior do Brasil.

No sexto capítulo apresenta-se **A metodologia de análise de políticas**. Neste capítulo apresenta-se os pressupostos teóricos para a análise das duas organizações.

No sétimo capítulo, **A Educação a Distância na Universidade Aberta de Portugal e na Universidade Federal de Santa Catarina** Neste capítulo analisa-se duas organizações de ensino superior que atuam em Educação Aberta e a Distância: a Universidade Aberta de Portugal (UA) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) do Brasil.

No oitavo capítulo, **Análise do relato dos interlocutores: pontos e contrapontos** apresentam-se a síntese dos depoimentos dos entrevistados a partir da análise crítica das entrevistas.

No nono capítulo **Considerações finais e recomendações**, realiza-se uma síntese do trabalho apontando, para tanto, alguns indicativos para a formulação de estratégias voltadas à aplicação da modalidade educação a distância no ensino superior.

2 O PERCURSO DA PESQUISA

2.1 A temática da tese

O objeto de estudo apresentado neste trabalho trata da Educação Aberta e a Distância na educação superior com destaque sobre a forma como as universidades têm implementado esta modalidade nos diversos níveis de ensino.

Para estudar esse tema foram propostas algumas hipóteses, apresentadas a seguir:

- A falta de políticas internas, no ensino superior, para a adoção da modalidade educação a distância é um dos grandes entraves para o seu desenvolvimento.
- A estrutura atual das Universidades não contempla os pressupostos teórico/práticos da Educação Aberta e a Distância.
- As instituições de ensino superior podem impulsionar a melhoria da qualidade da EAD.
- O arcabouço legal que normatiza a EAD no Brasil, e em muitas outras partes do mundo, ainda reflete uma visão fragmentada da modalidade educação a distância, tratada de uma maneira geral como alternativa para situações emergenciais.
- Há descontinuidade das políticas públicas para a EAD na educação superior o que inviabiliza a implementação e a continuidade de novas propostas no interior das instituições.
- A falta de políticas públicas internas favorece a disseminação de uma cultura desfavorável à implantação da modalidade educação a distância na Universidade.

- Embora a prática do uso da modalidade educação a distância no ensino superior não seja recente, a EAD ainda é “novidade ” dentro da maioria das Universidades.
- A adesão dos professores estudantes e dirigentes ao processo de implantação/implementação da EAD no ensino superior está relacionada às políticas internas da Universidade para a modalidade.
- A formação de pessoas para uso da modalidade educação a distância é que vai determinar em grande parte o sucesso das ações de EAD nas Universidades.
- As diretrizes políticas para a EAD não estão acompanhadas de transformações do modelo educacional superior.
- As propostas oficiais atendem em parte as exigências das Universidades Públicas no que tange a sua viabilidade técnica e pedagógica.
- Há necessidade de regulamentações para a modalidade educação a distância no que diz respeito ao seu desenvolvimento.
- Há necessidade de regulamentação quanto à disponibilidade financeira para sua execução de acordo com suas especificidades.

2.2 Originalidade e relevância sobre o tema da tese

A amplitude da questão das reformas institucionais é fato novo a caracterizar o final do Século XX. Há cinqüenta anos não se considerava a sociedade civil como protagonista criativa do desenvolvimento e havia poucas dúvidas sobre o fato dos governos nacionais representarem a totalidade de suas nações. Eram poucos os que já então apontavam para a possibilidade de futuras alterações na estrutura da vida em sociedade decorrentes de mudanças tecnológicas.

É nesse processo que situamos a Educação Aberta e a Distância. Essa modalidade educativa expande enormemente as fronteiras do conhecimento. Os desdobramentos decorrentes da sua implantação nas universidades embora positivos, também aumentam as tensões decorrentes dos riscos da tomada de decisão em favor da sua implementação. Riscos de se tomar decisões às pressas sob pressão, sem uma visão mais integrada e refletida, sem uma percepção da perspectiva histórica, sem clareza suficiente de objetivos e sem uma inserção mais estratégica, poderá trazer sérios danos à credibilidade e à potencialidade da EAD .

Em contrapartida, a sociedade civil, como protagonista expresso, clama por maiores possibilidades de acesso ao ensino principalmente o superior reforçando cada vez mais a tese de que somente pela educação poder-se-á melhorar a qualidade de vida de milhões de pessoas que vivem em condições precárias. A universidade tem um papel predominante numa possível mudança para melhoria dos atuais quadros de analfabetismo do nosso País.

Considera-se este estudo atual e necessário levando-se em conta o contexto histórico, político e econômico por que passa o Brasil e o mundo e principalmente porque a EAD é realidade em muitas instituições de ensino superior. Este estudo é inédito já que aborda a forma como as universidades estão se organizando para implantar a EAD nos diversos níveis de ensino. Estudos neste sentido são necessários para que se possa avançar no desenvolvimento da EAD e mais ainda quando se pode a partir da descrição do modo como duas universidades utilizam a EAD tirar proveito da experiência de ambas.

2.3 Justificativa

A educação superior passa atualmente por uma grande mudança estrutural. Trata-se de um tempo histórico onde é necessário revisitar os conceitos em que se fundamenta da sociedade moderna e uma das instituições que lhe têm garantido legitimidade: a universidade (IOKOI, 2005).

Neste tempo histórico, para além das reformas nos diferentes níveis de ensino, a universidade se depara com os dilemas sociais externos e internos. É no contexto destes dilemas que situa-se a modalidade educação a distância. Do ponto de vista externo, no papel dos órgãos de governo e suas representações sociais. Do ponto de vista interno, no “dilema de conciliar hierarquia de mando e poder” (ibid, 2005), que refletem as disputas internas e a necessidade de produção de conhecimentos novos.

Deste ponto de vista a modalidade educação a distância tem sido implantada e implementada nas universidades “carregada” de preconceitos, dúvidas e inquietações, geralmente surgindo à margem dos processos acadêmicos e, desta forma, negligenciada pelos gestores oficiais.

Em conseqüência, a comunidade acadêmica tem questionado tanto a forma quanto os resultados. Não sem razão, já que historicamente os sucessos e insucessos dessa modalidade de ensino tiveram pouca participação dos intelectuais da academia.

Neste sentido, este trabalho busca realizar uma reflexão sobre a forma como as universidades têm implementado a modalidade educação a distância. O estudo teve como base as políticas públicas de Educação a Distância para esse nível de ensino e a análise crítica de implantação dessa modalidade educativa em universidades.

A primeira questão a ser considerada é a necessidade de se reafirmar a competência da universidade, lugar de produção científica e de convivência de diferentes áreas do conhecimento, para pesquisar propor e executar modos de formação dos diferentes profissionais. É necessário, no entanto, fazer a crítica em relação às atuais formas de organizações e concepções da oferta de cursos a distância para que se resgate a positividade do seu desenvolvimento histórico, identifiquem-se as suas limitações e elaborem-se novas propostas.

Sabe-se que o Brasil dispõe de razoável experiência de utilização dos meios de comunicação de massa na educação tendo início no final da década de 1950. Entretanto os programas não se destinavam ao ensino superior. A história da Educação a Distância na Educação Superior

começa nos anos de 1970 por iniciativa do Conselho Federal de Educação.

A primeira referência oficial que se tem notícia quanto à discussão do tema para a educação superior foi em 1971, com a visita de especialista brasileiro à Inglaterra para estudar o projeto denominado Universidade Aberta, destinado a adultos via Educação a Distância. Em 1986, foi apresentada ao Conselho Federal de Educação a sugestão de se criar uma comissão para estudar o tema. Em 1987, criou-se a comissão especial de sete especialistas, indicados pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Federal de Educação, para que estudasse as possibilidades do ensino por correspondência e técnicas correlatas com vistas ao seu aproveitamento na universidade aberta no Brasil. Estas foram as primeiras referências sobre a possibilidade de se implantar a modalidade educação a distância no ensino superior no Brasil.

Desde então, a temática vem sendo objeto de vários debates proporcionados pelo Governo e instituições interessadas no tema, de forma que a oferta e a demanda por esta modalidade já é uma realidade nacional.

Atualmente há registro de experiências em várias regiões do país, algumas por iniciativa de instituições de ensino superior privadas, outras públicas, incentivadas pela Secretaria de Educação a Distância, da Secretaria de Educação Superior do Ministério de Educação.

Particularmente, desde 1990 as universidades públicas vêm sendo incentivadas a participarem - por meio de um conjunto significativo de ações coordenadas pelos órgãos de governo - na implantação da Educação a Distância no ensino superior.

Dentre os argumentos apontados pelo MEC está a questão da ampliação do acesso ao ensino superior e a necessidade de melhoria na formação dos educadores em diferentes níveis e áreas de ensino, tendo como justificativa o quadro atual da educação brasileira. Neste sentido, vários pesquisadores, juntamente com os órgãos de pesquisa do governo,

têm apontado essas prioridades.

Segundo pesquisas realizadas por Morhy (2004) "a expansão das matrículas no nível superior de Graduação de 1990 a 2002, mostra um crescimento sem precedentes. A população estudantil cresceu 225,9%, sendo que na área privada esse crescimento foi de 252,6% e na pública de 219,7%. No âmbito da área pública a população estudantil cresceu 172,1% nas instituições federais, 440,1% nas estaduais e 138,6% nas municipais". No entanto, "essa expansão foi marcada negativamente pela proliferação de instituições privadas algumas de baixa qualidade e pela deterioração qualitativa da área pública, que se encontra profundamente afetada em suas finanças pela crise fiscal do estado cada vez mais refém do novo quadro econômico mundial".

No sentido de atender as demandas, a modalidade EAD no Brasil tem sido nos últimos anos alvo de medidas provisórias e decretos com o objetivo de regulamentação para financiamentos de oferta de cursos a distância. Segundo dados² de 2004, havia aproximadamente 153 cursos superiores a distância aprovados, 50 instituições credenciadas, 40 cursos de Graduação e 90 de especialização. Em 2006³, o número de instituições credenciadas é de 126, 77 cursos de Graduação, 43 Pós-graduação *latu-sensu* e 05 seqüenciais. Os dados demonstram um crescimento do ensino superior a distância, principalmente a partir da década de 1990.

Diante do crescimento da população acadêmica a modalidade educação a distância apresenta-se como uma alternativa de acesso. Para atender estas demanda a EAD no ensino superior no Brasil pode ser considerada sobre duas formas distintas: a oferta de Cursos que são regulamentados pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC/Secretaria Nacional de Educação a Distância-SEED (como oferta de Graduação, Pós-graduação *scrito-sensu* e seqüenciais) e a oferta de cursos livres

² Conforme Moran, J.M., em dados extraídos do "site" do MEC, acessado em junho de 2004.

³ Conforme dados disponíveis em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/index>>. Acessada em 11 de março de 2006.

para pessoas físicas ou “feitos sob encomenda” para empresas e organizações, ditos de extensão, inclusive com autonomia das universidades.

Estas formas, além de estarem atreladas a regulamentações internas e externas, crescem em ritmos diferenciados e respondem às expectativas distintas das populações-alvo. Também as universidades e seus corpos discente e docente respondem de diversas maneiras. Por um lado, atendendo aos chamados dos órgãos de governo e, por outro, sendo impelidas a adotarem a modalidade educação a distância para não perderem “o trem da história” e “cumprirem” o seu papel social.

Além dessas razões, estrangulamentos de infra-estrutura, resistência cultural e falta de entendimento mais amplo da modalidade, ainda freiam o incremento da Educação Aberta e a Distância no ensino superior.

Entretanto, é fato que um avanço se faz necessário quando se fala em educação a distância, principalmente na Educação Superior. Verifica-se que cada instituição caminha de acordo com suas possibilidades e decisões internas. O embate envolve disputas por cursos entre centros e departamentos, por infra-estrutura, como computadores, equipamentos, móveis, salas, softwares, etc. Aliás, essa tem sido uma das principais motivações da adesão de muitas universidades a projetos dessa natureza.

Certamente, a justificativa passa pelo sucateamento da infra-estrutura e falta de apoio financeiro que as instituições de ensino superior atravessam neste momento. Muitas vêm na implantação da modalidade educação a distância uma chance de ampliar espaço físico e adquirir material. É fato também que tais investimentos trazem melhorias para os cursos como um todo, mas é necessário compreender e analisar esses fatores.

Uma outra hipótese levantada pela pesquisa nesta área diz respeito à falta de políticas internas na instituição como um dos entraves para o

seu desenvolvimento.

Pesquisadores da área, Belloni (2001), Carmo (2002), Aretio (1994) Homlberg (1971) e Litwim (2001), entre outros, afirmam que um dos paradigmas que a Educação a Distância agrega como mudança positiva é justamente a otimização dos recursos humanos e materiais criados. Porém o que se vê na prática é o contrário.

Apesar desse quadro, cada vez mais cursos vêm sendo realizados no país e, embora existam poucos estudos em termos de resultados no ensino superior, principalmente na Graduação, há relatos de boas experiências graças ao envolvimento de profissionais comprometidos com essa modalidade.

Por outro lado, há no Brasil um quadro de diretrizes que buscam, além de normatizar, imprimir critérios de qualidade aos projetos de cursos a distância. O MEC/SEED, por meio da Secretaria de Educação Superior, criou em fevereiro de 2002 a Comissão Assessora para Educação Superior a Distância⁴, cujo objetivo é de apoiar a Secretaria de Ensino Superior – SESu - na elaboração de uma proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância no nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação, em conjunto com representantes da Secretaria de Educação a Distância – SEED, da Secretaria de Educação Média e tecnológica – SEMTEC, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES - e do Instituto de Estudos e Pesquisa Educacionais – INEP.

A comissão tem como objetivo imprimir critérios de qualidade aos cursos oferecidos na educação superior. O relatório - finalizado e disponibilizado em “site” na internet⁵ - possui como estrutura: contextualização do problema, quadro normativo, situação atual da EAD, referências para elaboração de projetos de educação superior a distância e nova proposta de regulamentação da EAD; e serve de subsídio para as

⁴ Conforme a Portaria do MEC nº 335, de 6 de fevereiro de 2002.

⁵ Disponível em <http://www.seed.gov.br>.

universidades na implantação ou implementação de cursos a distância.

Além disto, decretos e instruções normativas começam a chegar nas universidades como uma possibilidade de se promover a modalidade e reduzir índices de exclusão educacional no país, contribuindo para o aumento das matrículas no ensino superior.

Em 2005 a idéia da criação da Universidade Aberta do Brasil surge novamente incentivada pelo MEC/SEED. Este projeto começa a tomar forma e já desafia o ensino superior a utilizar a modalidade educação a distância. Pela proposta analisada, o objetivo é ampliar e consolidar esta modalidade com incentivo financeiro, institucional e técnico do governo.

Acredita-se que o “Sistema Universidade Aberta” e suas implicações provocarão profundas mudanças estruturais nas universidades públicas. Neste sentido, a pesquisa se amplia com um estudo proporcionado pelo Programa ALBAN na Universidade Aberta em Portugal (UA), por meio de entrevistas com dirigentes da UA e com especialistas ligados à educação a distância no Brasil sobre a questão da institucionalização da EAD e a importância da participação dos intelectuais da academia para seu avanço.

Tanto no Brasil quanto fora dele, verifica-se que o investimento conceitual em Educação Aberta e a Distância, nos seus métodos e técnicas aplicados ao enriquecimento da educação presencial, é elevado: exige capacitação dos profissionais envolvidos, produção de materiais didáticos, aquisição de equipamentos e sua manutenção, assistência técnica e segurança, preparação dos ambientes físicos e virtuais, desenvolvimento de sistemas de operacionalização e gestão e, fundamentalmente, investigação científica.

Portanto, para que uma mudança nas políticas, estratégias e procedimentos políticos de supervisão e avaliação do ensino superior seja efetiva e convergente é necessário que estudos qualificados se intensifiquem e indiquem direções a seguir.

É preocupação deste estudo que o processo de incorporação dos novos recursos e possibilidades, aliado à ampliação da oferta, aconteça de tal forma que não apenas restem preservados os melhores padrões de qualidade já atingidos pela educação tradicional, mas que sejam inclusive aperfeiçoados. Neste sentido, a incorporação das tecnologias e metodologias precisa conduzir ofertas que atendam aos mesmos padrões de qualidade, independentemente dos recursos, presenciais ou a distância em cada área dos cursos superiores.

Além das iniciativas dos órgãos de governo, a comunidade acadêmica precisa estar envolvida, ampliando conceitualmente, reestruturando-se física e tecnicamente e principalmente investindo em recursos humanos essenciais para fazer dessa modalidade de ensino uma forma de se promover educação conservando os melhores padrões de qualidade exigidos pelos intelectuais que compõem hoje as universidades do país.

2.4 Os objetivos da pesquisa

2.4.1 Geral

Analisar a forma como a modalidade educação a distância tem sido implantada no ensino superior a partir da análise envolvendo duas organizações de ensino, uma em Portugal, a Universidade Aberta, e outra no Brasil, a Universidade Federal de Santa Catarina.

2.4.2 Específicos

- Analisar as políticas públicas relacionadas ao uso da modalidade educação a distância na educação superior no Brasil e em Portugal no que tange aos aspectos de viabilidade interna da modalidade.
- Analisar as políticas educativas para a modalidade educação a distância na Universidade Federal de Santa Catarina desde sua implantação.
- Verificar em que medida as diretrizes políticas se concretizam nas ações de EAD.
- Contribuir para o debate sobre o uso da modalidade educação a distância no ensino superior.
- Contribuir com a Universidade Federal de Santa Catarina na construção de políticas internas para a modalidade educação a distância com vistas ao seu aperfeiçoamento.
- Ampliar o conceito de Educação Aberta e a Distância – EAD.
- Propor estratégias para a implantação da EAD na educação superior.

2.5 Orientações metodológicas

A metodologia adotada para a aquisição dos dados da pesquisa envolveu a utilização da entrevista, da análise descritiva a partir da metodologia da análise da política pública e da pesquisa bibliográfica. A base teórica para a construção das entrevistas fundamentou-se nas abordagens de Danielle Ruquoy⁶, que ressaltam que os dados produzidos no decurso da entrevista estão longe de ser fruto da aplicação de um instrumento técnico neutro, revelando-se, em vez disso, produto de uma interação social de pleno direito, na qual é crucial a definição social da situação e dos intervenientes.

Neste sentido foram observados os seguintes momentos:

- a escolha dos interlocutores;
- o estabelecimento do contato;
- a apresentação do entrevistador e do entrevistado;
- a apresentação da entrevista; e
- a condução da entrevista.

A análise dos dados das entrevistas recolhidos também constituiu uma etapa importante do trabalho. Neste sentido volta-se a atenção para três aspectos importantes:

- I. o tema da entrevista (o objeto de estudo);
- II. o contexto da interação; e
- III. as condições sociais da interação.

Para obtenção das respostas às questões da pesquisa seguiu-se as seguintes estratégias:

a) Entrevistas com questionário com dirigentes da Educação a Distância em Portugal e no Brasil como reitores, diretores, especialistas e professores de

⁶ Conforme ALBARELLO, Luc; DIGNEFFE, Françoise, e outros. *Práticas e métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Porto/Portugal: Gradiva, 1977. Coleção Trajetos.

universidades que adotam a modalidade educação a distância em cursos e programas.

As entrevistas ocorreram a partir de um roteiro e foram gravadas em fitas de áudio, transcritas e analisadas. Vale ressaltar que a entrevista não constitui um fim em si mesma; para se chegar aos resultados da pesquisa, há que se realizar a operação mais complexa e essencial do processo: a análise do conteúdo.

A análise do conteúdo das entrevistas constitui parte da base deste trabalho e está refletida nas considerações e conclusões acerca do tema.

Para a seleção do grupo de entrevistados, levou-se em consideração os seguintes fatores:

- a) o cargo ocupado pelo entrevistado; e
- b) a experiência com a modalidade educação a distância.

Dito isto, cabe ressaltar a definição da situação da entrevista, formulada desde 1924 por Bingham e Moore "a entrevista é uma conversa com um objetivo". Segundo Ghiglione e Matalon (2001, p. 63-67)⁷ " a definição de entrevista como uma conversa tendo em vista um objetivo, apresenta a vantagem de ser suficientemente ampla para englobar uma grande variedade de pontos de vista possíveis". A entrevista não supõe nenhum controle de forma, extensão ou conteúdo da resposta, uma vez que apenas em toda a sua complexidade garante a validade do diagnóstico realizado e o interesse libertador do ato da fala.

Saliente-se a importância das entrevistas para a construção dos argumentos da pesquisa. A situação destas põe em jogo uma série de variáveis que influem no conteúdo do que é dito. É ao ter uma visão menos ingênua do processo de entrevista que se assegura uma melhor domínio da produção dos dados no sentido de uma informação confiável, complexa e adequada.

⁷ GHIGLIONE, Rodolfo e MATALON, Benjamin , O inquérito: teoria e prática, quarta edição, Celta Editora, Oeiras/2001.

Para a pesquisa foram realizadas 08 entrevistas a partir de questionário em Portugal e 08 no Brasil.

Em Portugal

A Universidade Aberta de Portugal⁸ é uma instituição pública de ensino a distância, criada pela Lei nº 444/88 de 2 de dezembro. Possui uma sede em Lisboa e Centros de Apoio em instituições de ensino superior público existentes nos distritos, que oferecem cursos formais de Graduação, não formais, cursos de Mestrado e de Português.

A opção por essa Universidade está baseada na produção acadêmica em educação a distância, nos princípios didáticos e na forma de organização enquanto Instituição de Ensino Superior de EAD. Entende-se que analisar uma instituição assim já consolidada poderia fornecer parâmetros para a avaliação que se quer fazer das políticas públicas em EAD para o ensino superior no Brasil com o objetivo de se consolidar aqui a educação a distância neste nível de ensino.

Os estudos em Portugal foram financiados pelo Programa ALBAN⁹. Para tanto, submeteu-se este projeto de pesquisa para ser contemplado. A solicitação foi para uma complementação de estudos de 6 meses e o país escolhido, como já dito, foi Portugal, mais especificamente a sua Universidade Aberta. O período de realização foi de 10 de novembro de 2004 a 10 de maio de 2005.

Os resultados foram encaminhados ao Programa ALBAN, por meio de relatório específico com pareceres do Orientador no Brasil e do Tutor em Portugal.

Dessa forma, este projeto, possibilitou o aprofundamento teórico do objeto de estudo, bem como a experiência ímpar de poder conhecer e avaliar de forma sistemática e contextualizada a aplicação da modalidade educação a distância no ensino superior.

⁸ Conforme informações disponíveis em <<http://www.univ-ab.pt>>.

⁹ Conforme informações disponíveis em <www.programaalban.com>

Permitiu ainda um olhar crítico, respaldado pelas leituras e desvelamento teórico do sistema estudado. As análises, a partir das entrevistas, foram reveladoras e elucidativas, contribuindo também para um aprofundamento dos estudos, bem como a presença constante do tutor no encaminhamento e orientação, que foi fundamental.

No Brasil, as entrevistas realizadas foram organizadas a partir da escolha dos entrevistados. Tanto aqui quanto em Portugal, optou-se por ouvir aqueles que estavam diretamente envolvidos com a modalidade educação a distância, conhecendo suas experiências e pontos de vista, com o principal objetivo de elucidar as hipóteses.

Essa escolha foi fundamentada tendo como parâmetro o fato de que, por estarem diretamente envolvidos com nosso objeto de estudo, suas opiniões poderiam oferecer parâmetros de análise.

A relação dos oito (08) entrevistados portugueses encontra-se no quadro 1, para uma identificação conforme cargo e departamento

Quadro 1: Relação dos entrevistados portugueses¹⁰

Cargo	Departamento
Ex-Reitor e Fundador	
Professor Doutor – Catedrático	Departamento de Ciências Humanas e Sociais
Professor Doutor – Catedrático	Departamento de Ciências Humanas e Sociais
Professora Doutora – Associada	Departamento de Ciências Exatas e Tecnológicas
Professora Doutora - Associada	Departamento de Ciências Exatas e Tecnológicas
Reitora	
Professor Doutor Catedrático	Departamento de Ciências Humanas e Sociais
Professor Doutor Decano	Departamento de Ciências Humanas e Sociais

¹⁰ Optou-se por não divulgar os nomes dos entrevistados.

No Brasil

Foram 8 (oito) os entrevistados, todos especialistas em EAD, 02 do Ministério da Educação, 02 Coordenadores de EAD de Universidades Federais e 04 professores da Universidade Federal de Santa Catarina que atuaram em cursos superiores a distância. O quadro 2 traz a relação de cargos e instituições.

Quadro 2: Relação dos entrevistados brasileiros¹¹

Cargo	Instituição
Especialista em EAD	Ministério da Educação
Especialista em EAD	Ministério da Educação
Especialista em EAD	IFES
Especialista em EAD	IFES
Professor	IFES

Além deste estudo, destacam-se outras formas de ampliar a pesquisa.

b) Análise descritiva

A prática da Universidade Federal de Santa Catarina/Brasil - Estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina a partir da análise das políticas internas para a modalidade educação a distância.

c) Informações e depoimentos via Internet

Documentos encontrados no site www.mec.gov.br/seed.

Após a definição das raízes conceituais e metodológicas veja-se como foram aplicadas a este trabalho. Desta forma, como mostra a figura 1, sintetizou-se o estudo nos seguintes enfoques:

¹¹ Optou-se por não divulgar os nomes dos entrevistados.

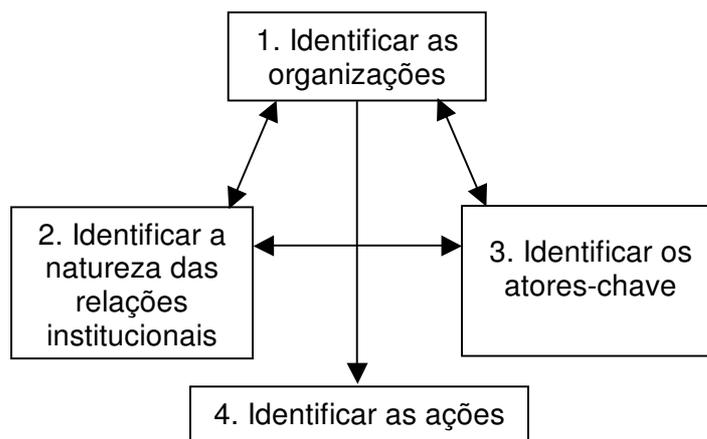


Figura 1: Análise do ambiente interno das organizações educativas

(Fonte: Elaborada pela autora)

Com esse processo julga-se analisar os dois níveis de complexidade – externo e interno - e comparar duas organizações de diferentes dimensões, em estágios de maturidade institucional distintos. Desta comparação espera-se propor as principais linhas mestras para a organização da modalidade de EAD no ensino superior por meio de um quadro estratégico de possibilidades e limites para sua implementação.

2.6 Limitações para o trabalho

Ao iniciar a pesquisa, a autora tinha clareza das limitações impostas pela sua condição como observadora e que funcionariam como filtros ao longo do processo.

A primeira delas diz respeito ao “olhar externo”; na UA a autora colocou-se como observadora externa, com as vantagens de poder interpretar por meio de um distanciamento menos comprometido. Por outro lado, com um inconveniente de poder acessar somente as informações de domínio público ficando à margem dos processos internos da instituição.

A segunda posição ¹² é de pesquisadora mergulhada na UFSC, que possibilitava acessar a área secreta da instituição, o que dificultou o acesso à área de domínio público.

Face à essa identificação de limitações cabe aos futuros pesquisadores da área aprofundar a pesquisa sobre a EAD no ensino superior. Abre-se aqui a possibilidade de ampliar o estudo deste tema na educação superior, explorando principalmente como as universidades públicas brasileiras estão implementando a EAD nos diferentes níveis de ensino.

2.7 Organização da pesquisa

Para a realização da pesquisa procurou-se realizar a gestão adequada do tempo. Desta forma, após aprovação do projeto de pesquisa pelo ALBAN Office, os primeiros meses foram dedicados à pesquisa exploratória e à estrutura provisória da tese, posteriormente com as entrevistas e, logo após, sua análise. Neste período também foram realizados os estudos teóricos.

Qualquer pesquisa precisa parar num certo momento, para se sujeitar à crítica e as contribuições da comunidade científica para que se avance nas proposições.

¹² Esta posição, em parte facilitadora, também suscitou uma preocupação para com a questão ética da utilização da informação o que implicava num esforço adicional de sua seleção (Cf. CARMO, 1997).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM EAD: UMA REFLEXÃO CONCEITUAL

A investigação baseada em políticas deve ir além da apresentação de sugestões ecléticas e muito abrangentes. Deve haver algum princípio de escolha, alguma justificação para se estabelecer um limite num determinado local e não noutra. Devemos ter alguma idéia daquilo que procuramos de como e de onde procurá-lo. (HOWEL,1990, p. 242)

3.1 Introdução

Primeiramente, é preciso destacar a forma como se compreendem as políticas públicas tendo por base a literatura na área e buscando trazer a discussão para a modalidade educação a distância. Para tanto, apresentam-se aqui algumas premissas:

“Uma política Nacional de Educação é mais abrangente do que a legislação proposta para organizar a área. Realiza-se também pelo planejamento educacional e financiamento de programas governamentais, em suas três esferas, bem como por uma série de ações não governamentais que se propagam, com informalidade, pelos meios de comunicação e realiza-se para além desses espaços, por meio da difusão de seu ideário pelas publicações oficiais e oficiosas”. (SHIROMA, 2002, p. 87)

“política é algo sobre o qual se discute, que não se oferece em lápides de pedra a populações que se mostram receptivas e gratas por isso. Política é algo mais abrangente do que ações de governo. Trata-se de um processo mais que um produto, envolvendo negociações, contestações ou mesmo luta entre diferentes grupos”. (OZGA Jenny, 2000, p. 382)

“As investigações são voltadas aos resultados que um dado sistema vem produzindo. O interesse consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos”. (FREY, K., 2000, p. 212)

“É preciso conduzir nossas reflexões para questões que ajudem a esclarecer “qual é o projeto político” o que se está fazendo em relação a esse projeto e porque, levando em conta ‘de um “projeto’ e não ‘do”projeto’”. (Dale,1986 p. 56; in GOLDNER,1971)

“O processo político é mais complexo (...) há um processo dialético no qual os momentos de legislação (a lei de documentação) e de implementação (a prática) podem estar mais ou menos frouxamente unidos”. (BOWE E BALL, 1992, p. 98)

Note-se que as abordagens apontam para definições e rumos para além da produção de instrumentos de programas e projetos. Trata-se de se referir às questões de fundo onde as decisões tomadas, as formas de implementação, as escolhas feitas em relação as estratégias e intervenções políticas constituem o objeto principal dos estudos realizados atualmente pela área.

É importante reconhecer o valor de diferentes abordagens teóricas sobre políticas públicas e considerar o conteúdo do debate, sua existência e sua natureza.

Quando se entra em contato com a realidade da educação pública no Brasil, não é incomum constatar-se os descompassos entre a realidade e as políticas públicas.

Neste sentido convém observar alguns dados citados por Maria Eugênia Castanho:

“1. O índice de exclusão social mostra que somos o 109º colocado no ranking.(Correio Popular, 17/06/2004, p.B-4). Estamos dentro do 1/3 dos países com pior resultado. Os indicadores do Índice de Exclusão Social são: pobreza, desemprego, desigualdade social, alfabetização, escolarização superior, homicídios e população infantil. Os fatores que puxaram para baixo o índice de exclusão social foram a desigualdade social, violência e desemprego. Somos a 15ª economia do mundo, o 4º maior PIB da América.

2. Um milhão de crianças entre 7 e 14 anos estão fora da escola. Os direitos das crianças e adolescentes do Brasil estão sendo violados. Apenas 10,2% dos estudantes que terminaram o ensino fundamental mostram capacidade suficiente de leitura e 97,2% dos estudantes ainda não mostram nível adequado de conhecimentos sobre matemática ao terminar o ensino fundamental.

3. Uma pesquisa divulgada pela UNESCO (2004) sobre o perfil dos professores brasileiros mostra que, entre outros problemas, o acesso à tecnologia é restrito. Um total de 60% dos professores do ensino fundamental e médio das escolas públicas e particulares do país nunca usaram a internet. Um terço dos professores se diz pobre e 53,1% diz ser da classe média baixa. Do total 83% diz que os pais não complementaram educação básica e 15% que os pais não tem qualquer instrução formal.

4. As grandes preocupações dos jovens não são políticas e sim relativas a violência. 2/3 dos que trabalham estão no mercado informal; 86% ganha menos de dois salários mínimos por mês; 38% está desempregado e 23% nunca leu um livro por vontade própria”. (CASTANHO, M. E. M., 2005, p. 56)

Nestes aspectos entende-se que a análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes naturezas e determinação são importantes, especialmente quando dizem respeito as políticas sociais como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc. e a aferição do sucesso ou fracasso exigem grande esforço de análise.

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

Pensar a modalidade educação a distância no contexto das políticas educacionais é ir além das questões legais e buscar compreender o contexto social brasileiro, um cenário de profundas desigualdades sociais em dimensões gigantescas. O país é enorme e a grandiosidade também requer políticas complexas e claras a curto, médio e longo prazo e com uma gestão eficaz e contínua.

Neste cenário o investimento em educação é sem dúvida a única forma possível de minimizar tamanhas diferenças. Para tanto, a modalidade educação a distância está sendo considerada como uma possibilidade de promoção de educação para todos numa perspectiva de melhoria da formação e possibilidade de acesso. Entretanto, vale lembrar que já foi considerada como “forma milagrosa” para atingir muitos em pouco tempo.

Embora já se tenha amadurecido em relação as suas bases conceituais, vale a atenção redobrada das instituições de ensino superior para que se resguardem os princípios básicos da educação de boa qualidade.

Segundo Lisboa (*apud* RAMPINELLI, W. et alii, 2005):

“um dos grandes desafios contemporâneos é o de encontrar formas institucionalmente mais adequadas para a regulação da vida social compatíveis com os graves dilemas societários que vivemos. Isto envolve inclusive nossas universidades e a forma como o poder é moderado dentro delas.” (RAMPINELLI, W. et alii, 2005, p. 29)

A universidade só resolverá sua crise institucional na medida em que for uma anarquia organizada, feita de hierarquias suaves e nunca sobrepostas. Se

os mais jovens, por inexperiência, não podem dominar as hierarquias científicas, devem, pelo seu dinamismo, conseguir dominar as hierarquias administrativas, adverte Boaventura de Souza Santos (2000).

E vai mais além:

“as universidades, ao cumprirem seu papel de debater e testar inovações institucionais de que carecemos, sintonizariam com as urgentes demandas sociais da atualidade, tornando cada universidade um lócus do experimentalismo democrático. Não podemos nos resignar ao fetichismo institucional. Há que usar da imaginação criadora e da força da cooperação e ousar novas fórmulas. As instituições são em grande parte, fruto das contingências e não de pretensos determinismos estruturais.” (SANTOS, B. S., 2000)

De fato, a prática e o ideal da democracia exercido dentro da universidade possuem um componente forte, calcado no poder, que nesta instituição tem um inelutável componente de liderança intelectual. De qualquer modo, todos terão que equacionar as questões internas trazidas pelas lideranças intelectuais e abrir espaço para o debate sobre a modalidade educação a distância.

É desta forma que situa-se análise das diretrizes políticas relacionadas a essa modalidade, hoje. Não se trata de direcionar para esse ou aquele ator, mas importa, sim, perceber esse debate num contexto mais amplo, onde os sujeitos envolvidos têm um papel relevante. Portanto, a discussão sobre as políticas públicas em EAD na educação superior é, no entendimento deste estudo, um recorte dentre os contextos históricos das políticas públicas educativas como um todo. Por estar assentada desde sua origem na complexa relação entre o público e o privado, o saber e o poder, é que não se quer tratá-la de modo isolado.

É importante ressaltar que, no conjunto destas ações, a modalidade educação a distância é vista como uma forte tendência, principalmente nos aspectos relacionados com a crescente inserção dos métodos, técnicas e tecnologias de Informação e Comunicação em um sistema de oferta de ensino superior combinando cursos presenciais e não presenciais.

Outro aspecto que chama a atenção refere-se às possibilidades atribuídas à modalidade como estratégia para ampliar o acesso no ensino superior e também para a melhoria e ampliação da formação de educadores.

Dessa forma, o fator condicionante das políticas públicas na educação superior não poderá prescindir de uma reflexão sobre a importância do ensino superior para a melhoria e implantação consistente da modalidade educação a distância, mesmo porque as referências feitas a esta modalidade dizem respeito à reconfiguração do ensino superior.

No entanto, as instituições de ensino superiores já vêm sofrendo os impactos das mudanças ocasionados pelas reformas e mudanças dos cenários educativos. Neste sentido, vale a pena revisitar alguns eventos importantes no cenário educacional a partir das reformas do ensino superior.

3.2 O cenário educacional e a reforma do ensino superior

Shiroma, Moraes e Evangelista (2002) e Dalila Oliveira (2002), ao apresentarem a reforma do ensino como política educacional dos anos 1990¹³, analisam o atual processo de reconfiguração da educação superior no Brasil focando os elementos essenciais que estruturam as políticas nacionais.

Evangelista e Oliveira sublinham aspectos significativos que caracterizaram a reforma do ensino nos anos de 1990. Um destes refere-se a exaltação às forças do mercado – com as respectivas políticas de liberalização, desregulamentação e outras, além da hegemonia conservadora sobre as formas de consciência social e suas ressonâncias nas práticas educativas. Demandava-se requisitos diferenciados de educação geral e qualificação profissional dos trabalhadores. Começou uma polêmica em torno da apropriação dos avanços tecnológicos em todas as esferas: o discurso era e de

¹³ Não se aprofundará aqui este tema. Sobre este assunto há vários educadores e pesquisas completas na área, como, por exemplo, Shiroma (2002), Oliveira (2001), Pereira (1999), Morhy (2004), Simão (2003), Ozga (2000), Santos (2004, 2000), Almeida (2005) e Chauí (1999), somente para citar os pesquisados.

que para sobreviver frente aos concorrentes do mercado, para manter-se no emprego, para ser, enfim, um cidadão do século XXI, seria necessário dominar os códigos da modernidade.

As autoras alertam para a máxima salvacionista que atribuiu à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos de 1990. Neste sentido há uma série de documentos internacionais que corroboram esta máxima e constituem fatos importantes para a educação nacional.

O primeiro deles é a Conferência Mundial de Educação para Todos, que foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. Além deste, o Fórum Consultivo de Educação para Todos. As recomendações de Jomtien e de outros fóruns promovidos por organismos multilaterais reforçam os interesses internacionais para a formação superior, como atestam os documentos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe).

O documento econômico da CEPAL alertava, em 1990, para a urgente necessidade de implementação de mudanças educacionais demandadas pela reestruturação produtiva em curso.

Segundo as autoras, cidadania, competitividade e equidade são os lemas da CEPAL nos anos 1990. As estratégias recomendadas pela CEPAL, em 1992, foram marcadamente reiteradas por outros organismos, como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a cultura). Foi esta que convocou especialistas do mundo todo para compor a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, coordenada pelo Francês Jacques Delors, que produziu o Relatório Delors, um documento fundamental para se compreender os rumos da política educacional de vários países.

Nesse relatório aparece o conceito de Educação ao Longo da Vida recomendando que se explore o potencial das tecnologias de informação e comunicação, da profissão, da cultura e do lazer, redefinindo, dessa forma, os tempos e os espaços destinados às aprendizagens.

No Relatório Delors o ensino superior é apontado como motor do desenvolvimento econômico, depositário e criador de conhecimento mediante o ensino e a pesquisa, como “*locus*” da alta especialização adaptada à economia e à sociedade. Pólo da educação ao longo da vida, a ele são dirigidas as políticas de educação permanente na modalidade educação a distância.

Segue-se então a V reunião do comitê Regional Intergovernamental do projeto principal de Educação para a América Latina e Caribe – PROMEDLAC V, que viria reforçar os mesmos argumentos anteriores. Nesse mesmo contexto, tanto para induzir políticas quanto financiá-las surge o BANCO MUNDIAL.

A interlocução nacional se dá por intermédio de vários organismos - dentre os quais se pode citar: MEC, MCT/CNPq, CRUB, CONSED, UNDIME e FINEP – que, além de promoverem várias discussões, apontam caminhos relacionados ao papel da educação universitária e da modalidade educação a distância ao contexto educativo brasileiro.

Todos estes movimentos acontecem concomitantemente embora para segmentos distintos. Porém, o discurso é recorrente e permanente. “Não há ineditismo algum nas medidas implantadas na educação ao final da década. Elas haviam sido anunciadas há anos e em diversos veículos.” (SHIROMA, 2002, p. 85)

A consciência da importância do ensino superior tem aumentado consideravelmente, provocando condições para a ampliação do debate acerca do tema, o que de certa forma tem induzido os órgãos de governo a criarem regulamentações para a implementação da EAD.

Vale a pena trazer alguns dados que reforçam a evidência da educação superior e sua importância para a mudança do atual cenário educativo brasileiro e, no caso deste estudo, na modalidade educação a distância.

Segundo Morhy (2004),

“A universidade chegou ao Brasil com um grande atraso. Até 1900 não existiam mais do que 24 escolas de educação superior no País (...) várias iniciativas visando a criação de uma universidade estão registradas, porém, muitas, sem sucesso¹⁴” (MORHY, 2004, p. 34)

De lá para cá houve um aumento, mas os poucos investimentos financeiros afetaram consideravelmente o crescimento e o desenvolvimento das instituições públicas.

Em 2002 já funcionavam no país 1.637 IES, sendo 195 públicas (incluindo 78 universidades) e 1.442 privadas (incluindo 84 universidades), como mostra o quadro 3.

Quadro 3: Brasil – Número de Instituições de Educação Superior/2002

	Federal	Estadual	Municipal	Pública	Privada	Total
Universidades	43	31	4	78	84	162
Centros Universitários	1		2	3	74	77
Faculdades Integradas	-	-	3	3	102	105
Faculdades, Escolas, Institutos	7	25	48	80	1.160	1.240
Centros de Educação Tecnológica	22	9	0	31	22	53
Total	73	65	57	195	1.442	1.637

Fonte: INEP/MEC. Tabela organizada pela autora

A expansão das matrículas no nível superior de Graduação, de 1990 a 2002, mostra um crescimento sem precedentes diante das mudanças sociais e econômicas da sociedade brasileira. O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado para o decênio 2001-2010 prevê a oferta de mais vagas em cursos superiores. Segundo dados, o Brasil ainda apresenta um grande desequilíbrio no acesso dos Jovens ao ensino superior quando comparado com o quadro

¹⁴ Para conhecer acerca dos registros históricos evolutivos sobre a criação das Universidades no Brasil, vale a leitura desta obra.

internacional ou mesmo latino-americano. Apenas cerca de 11% da população brasileira entre 18 e 24 anos está matriculada no ensino superior¹⁵.

Apesar do crescimento das matrículas no ensino superior verificado ao longo da década de 1990, ainda há um grande desequilíbrio na sua distribuição por faixa etária. Também tem se verificado um forte crescimento nas matrículas dos cursos noturnos, indicando que uma população trabalhadora mais velha, com perfil diferente do aluno tradicional de Graduação, está ingressando no ensino superior.

A transformação mais marcante no ensino superior em escala mundial refere-se à expansão do acesso ao longo das últimas décadas. Os dados que indicam que o crescimento relativo das matrículas no ensino superior no Brasil vem evoluindo está na tabela abaixo onde apresenta-se a evolução da população discente de Graduação, por tipo de instituição, no Brasil.

Tabela 1: Evolução da população discente de Graduação, por tipo de instituição

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Pública	Privada	Total
1990	308.867 (20,0)	94.417 (10,6)	75.341 (4,8)	478.625 (31,1)	961.455 (62,4)	1.540.080 (100,0)
1991	320.135 (20,4)	202.315 (12,9)	83.286 (5,3)	605.736 (38,7)	959.320 (61,2)	1.565.056 (100,0)
1992	325.884 (21,2)	210.133 (13,6)	93.645 (6,0)	629.662 (41,0)	906.126 (59,0)	1.534.788 (100,0)
1993	344.387 (21,5)	216.535 (13,5)	92.594 (5,8)	653.516 (41,7)	914.152 (57,3)	1.567.668 (100,0)
1994	363.543 (21,8)	231.936 (13,9)	94.971 (5,7)	690.450 (41,6)	970.584 (58,4)	1.661.034 (100,0)
1995	367.531 (20,8)	239.215 (13,5)	93.794 (5,3)	700.540 (39,8)	1.059.163 (60,1)	1.759.703 (100,0)
1996	388.87 (20,8)	243.101 (13,0)	103.339 (5,5)	735.427 (39,3)	1.133.102 (60,6)	1.868.529 (100,0)
1997	395.833 (20,3)	253.678 (13,0)	109.671 (5,6)	759.182 (39,0)	1.186.433 (60,6)	1.945.615 (100,0)
1998	408.640 (19,2)	274.934 (12,9)	121.155 (5,6)	804.729 (37,8)	1.321.229 (62,1)	2.125.958 (100,0)
1999	442.562 (18,6)	302.380 (12,7)	87.080 (3,6)	833.022 (35,1)	1.573.923 (64,8)	2.369.945 (100,0)
2000	482.750 (17,9)	332.104 (12,0)	72.172 (2,6)	887.026 (32,9)	1.807.219 (67,0)	2.694.245 (100,0)
2001	502.960 (16,6)	357.015 (11,8)	79.250 (2,6)	939.225 (30,1)	2.091.529 (69,0)	3.030.754 (100,0)
2002	531.634 (15,3)	415.564 (11,9)	104.452 (3,0)	1.051.655 (30,2)	2.428.258 (69,8)	3.479.913 (100,0)

Fonte: INEP/MEC. Tabela organizada pela autora

O quadro acima representa um dos principais argumentos utilizados para se justificar o emprego da modalidade a distância enquanto meio de

¹⁵ Conforme o jornal O Estado de São Paulo. *Percentual de Universitários ainda é baixo*. São Paulo, 18.out.2003.

atender a população que busca acesso ao ensino superior. Pode-se perceber a evolução quantitativa, o que não implica necessariamente em evolução metodológica por parte das Instituições de Ensino Superior. Esse é o desafio a ser enfrentado.

Segundo, Marília Costa Morosini e Maria Estela Dal Pai Franco (2006)¹⁶, as estratégias das políticas educativas para ao ensino superior seguem tendências internacionais e estão vinculadas às políticas e modelos econômicos adotados.

“Numa primeira fase houve a expansão de Instituições de Ensino Superior - IES, pela estratégia da interiorização (criação de instituições fora dos grandes centros) e de aumento de vagas nas capitais, atendendo as pressões de comunidades pela abertura de novos cursos e oportunidades de freqüência em noturnos.”
(<http://www.sbec.org.br/evt2003/trab.doc>)

Numa segunda fase, que abarca os anos finais da década de 1980 e iniciais dos anos de 1990, a expansão estende-se à Pós-graduação, tanto no sentido *Lato* como em cursos de Mestrado, Doutorado e programas de Pós-doutorado. A mediação repousa especialmente nas exigências do sistema econômico e nas pressões de grupos da sociedade civil. Estava em gestação a expansão na perspectiva da educação continuada.

Numa terceira fase, 1995-2002, a educação continuada é consolidada atendendo diferentes faixas etárias. As políticas privilegiam a expansão dos cursos de Graduação e do sistema de Pós-graduação. A mediação da expansão é oriunda das exigências de mercado, das pressões da sociedade do conhecimento num mundo internacionalizado e, especialmente, dos novos interlocutores.

¹⁶ MOROSINI, Marília Costa e FRANCO, Maria Estela Dal Pai. *Políticas de Educação Superior no Brasil: Fases, Expansão e Desafios de Cooperação no Âmbito Nacional e Internacional*. Disponível em <<http://www.sbec.org.br/evt2003/trab.doc>>. Acessado em 11 de março de 2006. A versão inicial, *Brazilian Higher Education policies and new challenges in international cooperation*, foi apresentada no 22ⁿ Annual EAIR Forum, Berlin, Freie Universität Germany, 6-9 September, 2000.

A expansão prevista para o sistema de educação superior é de 30% na faixa dos 18 – 24 anos, conforme o Plano Nacional de Educação vigente. Na passagem para o ano 2000 esse percentual era de 11%. A expansão do sistema prevê um número em torno de 3 milhões de estudantes nos cursos de Graduação. No ano de 2000 cerca de 2 milhões de estudantes freqüentavam cursos superiores, dos quais 44,5% em cidades do interior do país e 66,7% em instituições privadas. A taxa de sucesso dos alunos da Graduação estava em torno de 62%. Levando em consideração as políticas do período, a expansão do sistema ocorreu no modo presencial e na educação a distância semi-presencial.

Pela análise até 2002, o crescimento do número de instituições privadas e de alunos é maior do que o das públicas. Ao fazer uma relação com a modalidade educação a distância esse quadro não é diferente. Vejam-se os dados recolhidos da página do MEC sobre o crescimento do número de instituições que atualmente oferecem cursos a distância no Brasil¹⁷. Sobre as Instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância nas diferentes regiões, estas são mostradas em síntese a seguir:

a) Graduação

O quadro 4 apresenta o número de instituições de ensino superior autorizadas à oferta de cursos a distância, por região geográfica e forma de organização no período de 1996 até 2006.

Quadro 4: Número de IES autorizadas a ofertar cursos de Graduação a distância- 2006.

Regiões	Número de IES	Organização					
		Particular	Estadual	Federal	Comunit.	Privada	?* ¹⁸
Sul	23	10	02	07	04	-	-

¹⁷ Acessado em <http://www.mec.gov.br/seed> em 11 de março de 2006.

¹⁸ *(?) não há caracterização do tipo de instituição a que se refere-se este ponto de interrogação na página do MEC na internet. A intuição aponta para instituições “outras” com credenciamento e autorização especiais e pontuais.

Sudeste	23	12	02	08	01	-	-
Norte	04	01	01	01	-	-	01
Nordeste	18	08	05	05	-	-	-
Centro-Oeste	10	05	01	04	-	-	-
TOTAL		36	11	25	05	-	01
Total Geral IES – 78							

Fonte: www.mec.gov.br

Pelas informações, nota-se que o número de instituições particulares credenciadas para oferta de cursos a distância é de 36 particulares contra 25 Federais, que somadas às Estaduais (11) totalizam também 36. Assim, verifica-se a comprovação de que as IES privadas, embora neste caso com números equiparados, crescem não somente na oferta de cursos presenciais, mas estão cada vez mais presentes na oferta de cursos a distância.

No caso dos cursos de Graduação há o registro denominado de “outras”, cujos projetos são o VEREDAS e também o UVB.br.

O projeto Veredas, desenvolvido em Minas Gerais possibilitou a ação consorciada entre o Governo do Estado de Minas Gerais e várias instituições de educação superior desse estado com a finalidade de conferir formação superior para os professores que atuam nas séries iniciais nas escolas públicas.

Há também nessa categoria o credenciamento e autorização para que as IES vinculadas ao Centro de Educação Superior a Distância do Rio de Janeiro – CEDERJ, da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, ofereçam cursos de Graduação a distância.

Cabe salientar o Consórcio CEDERJ pelo desafio de implementar no Brasil um modelo de EAD por meio de um consórcio entre universidades públicas sediadas no Rio de Janeiro.

Segundo BIELSCHOWSKY (2006, p.56-57) “é importante ressaltar que todo o processo do consórcio foi desenhado procurando atender um público-

alvo que não dispõe de recursos financeiros ou tecnológicos, como, por exemplo, computador em casa. É um sistema de educação pública no qual os alunos não pagam quaisquer taxas, cujo financiamento vem sendo realizado pelo Governo do Estado através da Fundação CECIERJ.

O consórcio conta atualmente (primeiro semestre de 2006) com cerca de 24.000 alunos dos quais cerca de 12.000 em cursos de licenciaturas de Física, Matemática, Pedagogia, Biologia, bem como de Informática e Administração; 8.500 alunos no pré-vestibular; e 3500 alunos nos cursos de extensão. Outros cursos de graduação serão oferecidos nos próximos anos”.

O Ministério da Educação vem apoiando financeiramente as atividades do CEDERJ com o Programa Pró-Licenciatura bem como a FINEP e o BNDES. Iniciativas como a do CEDERJ merecem atenção e avaliação no sentido de serem estratégias interessantes e exitosas para atendimento a evolução das matrículas nos cursos de Graduação do país.

b) Pós-graduação *lato-sensu*

No quadro 5, apresenta-se o número de instituições que oferecem estes cursos, também por região geográfica e forma de organização no período de 1996 até 2006.

Quadro 5: Número de IES autorizadas a ofertar cursos de Pós-Graduação *lato-sensu* a distância –2006

Regiões	Número de IES	Organização					
		Particular	Estadual	Federal	Comunitária	Privada	? ¹⁹
Sul	08	05	01	01	01	-	-
Sudeste	26	19	01	04	-	02	-

¹⁹ *(?) não há caracterização do tipo de instituição a que se refere-se este ponto de interrogação na página do MEC na internet. A intuição aponta para instituições “outras” com credenciamento e autorização especiais e pontuais.

Norte	03	02	01	-	-	-	01
Nordeste	03	02	-	-	-	-	-
Centro Oeste	03	-	-	02	-	01	-
TOTAL		28	03	07	01	03	01
Total – 43 IES							

Fonte: www.mec.gov.br

Desta tabela conclui-se que o número de IES particulares que possuem cursos superiores a distância é de 28 contra 07 das federais que somadas as estaduais chegam a 10, verificando-se aqui também o descompasso e o avanço das particulares em relação as federais.

c) Seqüenciais

Por último, no quadro 6 apresenta-se, de igual maneira, o número de instituições aptas a oferecer cursos seqüenciais no período de 1996 até 2006.

Quadro 6: Número de IES autorizadas a ofertar cursos Seqüenciais a distância – 2006

Regiões	Número de IES	Organização					
		Particular	Estadual	Federal	Comunit.	Privada	?
Sudeste	01	01	-	-	-	-	-
Norte	04	04	-	-	-	-	-
Total – 05 IES							

Fonte: www.mec.gov.br

Por este quadro, percebe-se a ausência de cursos seqüenciais nas IES federais e estaduais, entre outras, permanecendo somente as particulares²⁰.

²⁰ Cabe salientar que não é objeto deste estudo, destacar porque este nível de ensino não ganhou destaque enquanto oferta pela Universidades Federais. Há uma discussão no país sobre os cursos seqüenciais.

Pelo exposto acima e pelos dados apresentados, os argumentos em relação ao acesso e crescimento dessa modalidade do ensino então contextualizados e justificados. Verifica-se que os diversos níveis de ensino estão contemplados e as estratégias de implementação prevê a colaboração com e entre parceiros de projetos.

3.3 O papel da Secretaria de Educação a Distância SEED na política oficial do Ministério da Educação.

A Secretaria de Educação a Distância – SEED, (www.mec.seed.gov.br) alinhada com a política global do MEC, tem incentivado a adoção da modalidade educação a distância. Basta lembrar aqui algumas linhas citadas por Barreto (2001) para que se comprove tal afirmativa.

As linhas de ação da SEED fundamentam-se na existência de um sistema tecnológico cada vez mais barato, acessível e de manejo mais simples, capaz de:

- trazer para a escola um enorme potencial didático-pedagógico;
- ampliar oportunidades onde os recursos são escassos
- familiarizar o cidadão com a tecnologia que está em seu cotidiano;
- dar respostas flexíveis e personalizadas para pessoas que exigem diversidade maior de tipos de educação, informação e treinamento;
- oferecer meios de atualizar rapidamente o conhecimento;
- estender os espaços educacionais;
- motivar os profissionais e alunos a aprender continuamente em qualquer estágio de suas vidas.

Os tópicos, apontados nas políticas para a EAD estão relacionados direta ou indiretamente ao papel da educação superior. Evidentemente que a educação superior tem um papel fundamental, e este é um ponto que se defende, mas não isolado do processo mais amplo no qual estas diretrizes

estão sendo criadas.

Segundo MOTA (2006 p. 13) "desde sua criação em 1995, a SEED/MEC tem atuado transversalmente às demais secretarias e órgãos do MEC, bem como em intensa articulação com os sistemas de ensino, com o propósito de promover a utilização intensiva das tecnologias de informação e comunicação no contexto escolar, buscando inovações tecnológicas e metodológicas para a melhoria da qualidade da educação no país."

Destacam-se então alguns desafios desta construção nas quais a modalidade educação a distância está inserida.

A conjuntura das políticas públicas, em expansão, aponta para novos modelos de Instituições de Ensino Superior trazendo novos desafios.

"Entre os desafios locais é ressaltada a cooperação para conciliar a expansão do sistema com sua crescente necessidade de qualificação.

Outro desafio é articular os inúmeros interlocutores que fazem parte de organismos da sociedade civil pressionando pelos interesses dos grupos que representam. Um terceiro desafio é o exercício da vigilância crítica no sentido de que a ação do estado esteja mais em consonância com a ação da universidade e as necessidades da sociedade" (MOROSINI, M. C. e Franco, M. E. D. P., 2000)

Inclui-se aqui um quarto desafio: a construção de políticas educativas nas universidades para a modalidade educação a distância, que é para esta discussão o ponto central. As políticas públicas para as modalidades a distância definidas nas atuais conjunturas social, econômica e cultural, nos embates internos têm representado tentativas de suprimir, superar e/ou escamotear a contradição social que recai sobre esta modalidade, principalmente no âmbito acadêmico.

Mesmo sabendo que a história da educação a distância no Brasil foi construída com bases conceituais frágeis onde a falta do debate também está centrada na falta de cultura de uso dessa modalidade educativa no ensino superior, percebe-se muitos avanços, e embora tenha aumentado a frequência

de cursos a distancia de nível superior, ainda são poucas as iniciativas de oferta diante das demandas.

O fato é que não se pode mais deixá-la à margem do processo educativo. Afinal, cursos em diferentes níveis de ensino estão sendo realizados com a participação de professores, dirigentes, estudantes e pesquisadores. Assim, uma das formas de contribuir seria realizar uma reflexão sobre as características dessa modalidade educativa em conjunto com os profissionais que já atuam na EAD.

É preciso ter clareza que agora é um momento pontual e único para a EAD, ou seja, investimentos financeiros por parte do governo federal para todos os níveis de ensino, principalmente para a formação docente, estão sendo disponibilizados para as IFES. Porém, a tendência é que estas demandas sejam, com o passar do tempo, supridas e então o que resguardará as instituições serão as bases metodológicas implantadas pelas políticas internas. Daí a necessidade de se ter planejamento e gestão adequada para a modalidade sob risco de descontinuidade de processos.

Por exemplo, cursos de Graduação são longos (3 a 5 anos) e, portanto, prever como a instituição vai fazer para manter os cursos em andamento, quem e quantos profissionais estarão envolvidos nestas ações, é necessário. Além disso, para se criar infra-estrutura não é complicado; o desafio será mantê-las atualizadas e em condições de uso com pessoal qualificado.

Esta reflexão tem a ver com a criação de estratégias políticas pontuais e que tendem a acabar assim que esta demanda for sendo qualificada. E mais, não pode constituir-se numa política eleitoreira, principalmente com a EAD, que já tem um histórico frágil de implementação e implantação.

É neste sentido que a discussão sobre a modalidade educação a distância na Graduação para esse público – ou seja, educadores em serviço que não possuem curso superior – deve ser conduzida. Levando em conta esse perfil, aí sim cabe às universidades pensarem e determinarem quais os pressupostos teóricos e metodológicos que devem levar em conta para sua oferta. Essa discussão não pode prescindir dos educadores, comunicadores,

programadores, administradores, enfim, de todo um espectro de especialistas para se compor um curso adequado e de qualidade. Deve estar no PDI e também no Projeto Pedagógico dos Centros e Departamentos.

Quanto à oferta de cursos a distância de Graduação na formação inicial, entende-se que precisa ser analisada à luz da realidade educacional e não somente nas experiências internacionais e interesses do mercado. Por experiência, nem todas as áreas podem ser oferecidas a distância e o perfil de estudantes oriundos do ensino médio, pelo menos em situações normais do processo de escolaridades no Brasil, não se mostra totalmente adequado, salvo em situações específicas de adultos fora da escola que querem retomar seus estudos. Mesmo para esse segmento, é preciso atenção às condições de escolarização do estudante para inseri-lo em cursos a distância.

No entanto, na Pós-graduação em nível de especialização, mestrado e no doutorado, a modalidade, se mostra adequada. Tem-se aí um perfil de estudante mais maduro e autônomo e que, em virtude de estar no mercado de trabalho ou mesmo buscando colocação, pode, sem prejuízo da qualidade, investir na formação a distância.

Também nos níveis de extensão universitária entende-se que a modalidade educação a distância deva fazer parte da política de formação das universidades. Há várias áreas e profissionais que precisam investir na melhoria da sua formação inicial e que a modalidade a distância pode ser ideal. Há muitos exemplos de sucesso hoje no Brasil em áreas que têm contribuído muito para a melhoria da qualidade de vida como um todo.

Conhecer e pesquisar seus resultados pode ser o início de uma caminhada pela universidade. Talvez seja o momento de uma tomada de consciência por parte da comunidade acadêmica buscando respostas às seguintes questões: interessa utilizar a modalidade educação a distância ? Se sim, como? Para quem? Em que nível? Se não, por quê?

Tudo nos leva a crer que, para vencer o desafio da construção de políticas educativas internas para a modalidade educação a distância na educação superior, é preciso retomar as discussões pedagógicas à luz da

realidade educacional da universidade, da região e do estado onde está inserida e num contexto maior, ou seja na realidade educacional do país.

As discussões internas, como já apontado, dizem respeito ao Plano de Desenvolvimento Institucional, onde as diretrizes pedagógicas estão inseridas. É neste instrumento que se deve recuperar o debate e inserir a modalidade educação a distância . Esta não será uma tarefa das mais simples. Mas não basta contemplar a opção da Universidade pela modalidade. É preciso que o debate chegue aos diversos segmentos acadêmicos e que o velho “discurso pedagógico” tantas vezes propagado em palestras, artigos e grupos de pesquisa ponha em prática a discussão do Projeto Pedagógico dos cursos e nele contemple a EAD.

Mas esse processo, como também já assinalado, não está descolado das questões mais amplas, ligadas às políticas públicas e aos movimentos históricos da educação. A história recente da educação brasileira é repleta de projetos para serem compreendidos, exigindo dos educadores uma leitura contextualizada das políticas educacionais como um todo.

Atualmente, são muitos os documentos legais e projetos que chegam a Universidade em função da reforma universitária, alguns para que se execute e outros para que se dê sugestões. E todos certamente acabam por provocar mudanças que afetam diretamente o cotidiano das instituições.

Nesse contexto, segundo Niskier, 2005²¹ , devido a abundância de medidas provisórias, decretos e portarias, além dos pareceres – muitas vezes desrespeitados - do Conselho Nacional de Educação, o que se tem feito, na verdade, é uma reforma universitária fragmentada, aos pedaços, quase caótica. Para ele, nunca se viveu um ambiente assim conturbado, com resultados tão pífios.

No caso da modalidade educação a distância cabe, porém, uma consideração importante. As universidades estão “formando” pessoas em várias áreas por meio dessa modalidade de ensino e o número cresce cada

²¹ Arnaldo Niskier: A reforma que não reforma. Folha de São Paulo. Disponível em <<http://www.andes.org.br/impressa>>. Acessado em 01/03/2006.

vez mais, principalmente por conta dos incentivos legais. Estão se criando verdadeiras universidades paralelas dentro das universidades, em muitos casos com um número de alunos maior que o dos cursos presenciais. A EAD cresce na maioria das IFES na “paralela” ou à “margem” da academia.

“A submissão da educação aos interesses imediatos do mercado é o principal dispositivo dessa construção, podendo levar a Universidade pública, no país, a redefinições, de ordem objetiva e subjetiva, que se estendem desde a privatização de interesses, propósitos e objetivos universitários, antes de caráter público, definidos coletiva e socialmente, até a privatização da cultura universitária acumulada na prática histórica do trabalho do conjunto dos sujeitos universitários” (BELLONI, 1998, p. 53).

Este é um dos riscos a que se está exposto nesse momento. A modalidade à distância, pela forma como vem sendo empregada, está fortemente atrelada aos interesses imediatos do mercado. A linha que separa os interesses coletivos dos sujeitos universitários e os interesses do mercado é muito tênue, podendo romper-se diante de tantas pressões. Os apelos que revestem seus pressupostos são os mesmos existentes nos discursos e práticas de vários segmentos da sociedade e nos documentos oficiais.

O indicador desse fato está representado nas afirmações e expressões contidas nos documentos legais. São termos “carregados” de conceitos centrais à organização da vida pública, como, por exemplo: cidadania, igualdade, justiça, competitividade, profissionalização, equidade, educação ao longo da vida, qualidade, liderança, desempenho, acesso, tecnologias de informação e comunicação e outros tantos. São com as apropriações desse discurso que documentos e propostas de cursos estão sendo preparados. É também esse emaranhado de discursos que tem levado muitos educadores a reforçarem e criticarem os atuais posicionamentos dos órgãos de governo.

A investigação sobre política educacional ainda pode desafiar as tendências de valorização excessiva do mercado e ajudar a estabelecer um equilíbrio necessário.

É preciso refletir sobre o significado destes termos num sentido mais amplo. Termos que não são novidade para a organização das políticas

públicas, mas que, se não forem imbuídos de um sentido verdadeiro, podem ser substituídos por termos vazios de significado.

Segundo documento de Alinhamento Estratégico – MEC2003, Brasil, o destaque inovador da SEED no período 2003-2006 será o incentivo a Educação a Distância no Ensino superior. Nas palavras do Ministro da educação,

“com a EAD poderemos romper as limitações derivadas da rede física e expandir, com rapidez e qualidade, a oferta de cursos em diversos níveis, da educação profissional à Educação Superior (...) poderemos formar e requalificar, na perspectiva da formação continuada, os professores das cerca de 200 mil escolas públicas espalhadas por este imenso território que é o nosso país.” (BRASIL, MEC, 2003)

Assim, torna-se imprescindível um “debruçamento” sobre as diretrizes político-educativas adotadas atualmente na Educação Superior no Brasil, principalmente com o surgimento pela segunda vez da Universidade Aberta do Brasil. Realizar este estudo tendo como parâmetro uma Universidade Aberta permitirá a abertura do debate sobre o Ensino Superior a Distância no Brasil

A formulação de políticas públicas internas adequadas nas universidades poderá contribuir para ampliar o potencial da educação a distância, servindo como forma de democratizar o acesso e melhorar a qualidade da educação superior, além de contribuir para a incorporação de atitudes autônomas que levam o cidadão a aprender ao longo da vida.

Nesse cenário, o conceito de educação aberta abrange uma condição de política de educação do país; a EAD seria uma das metas implícitas para tornar concreto o que se chama “educação aberta. (BATES, 1995)

Nessa perspectiva, sua aplicação ganha uma dimensão renovada, tornando-se numa das possíveis alternativas de elevar a formação superior no Brasil e no mundo. Porém não se trata de mera adoção da modalidade educação a distância . É fundamental contemplar no planejamento institucional e no desenho de cada curso ou programa aspectos pedagógicos que orientem sua estrutura, seus objetivos e os valores que pretendem alcançar.

Portanto, o estudo da modalidade educação a distância constitui uma tendência das políticas públicas contemporâneas, tornando-se num objeto de investigação pertinente tanto para os sistemas políticos econômicos como para os sistemas social e educativo. Em síntese, pode-se afirmar que, na verdade, nada é independente da ação social e política, nem mesmo a possibilidade de que exista uma sociedade do conhecimento.

As características das políticas públicas - ou a ausência delas - determinarão se todos entrarão na sociedade do conhecimento ou se as formas que atualmente adotam a produção, distribuição e apropriação do conhecimento vão significar um enorme retrocesso para o conjunto da humanidade.

3.4 As políticas públicas em EAD no Brasil nos diversos níveis de ensino

A seguir se fará um apanhado geral das diretrizes políticas implementadas pelo Ministério da Educação para EAD no Brasil, como registro histórico desta modalidade

Uma análise das políticas públicas para a Educação a Distância.²² no país revela que a lógica de mercado se impõe a EAD, como uma das formas de consolidar a visão dos chamados “empresários da educação” - que vêem os cursos como um negócio qualquer, os alunos como clientes e por aí vai... Aliás, muitos investimentos públicos têm contribuído para a evolução desse “negócio” e várias práticas de universidades públicas e particulares também o reforçam.

A EAD – pela complexidade e aspectos diferentes do ensino convencional - se torna mais vulnerável a essas relações entre Estado, sociedade e mercado; poder-se-ia inclusive afirmar que, muitas vezes, ela integra um ‘*fast food*’ educacional numa confluência de interesses entre grupos de empresas, governo e organismos internacionais. Trocando em miúdos:

²² Baseados nos documentos disponibilizados no site do MEC.

cursos de embalagem tecnológica sedutora e de pouquíssimo conteúdo para consumo rápido das massas.

A integração que se espera com certeza não é esta. Belloni (2001) identifica que a raiz do problema está dentro das próprias instituições escolares – nos educadores e seus métodos – como também nas escolhas políticas da sociedade.

Ciente de que a raiz do problema está, entre outras, dentro das próprias instituições, nos educadores e seus métodos, e por ter vivenciado desde 1995 o processo de implantação da modalidade educação a distância numa instituição de educação superior é que a autora concorda com o apontado por Belloni. A participação dos docentes, discentes e gestores na construção do projeto pedagógico é urgente e imprescindível ao sucesso de ações a distância na educação superior.

Evidencia-se com afirmações dessa natureza, mais uma vez, a necessidade de se repensar as políticas internas das instituições no que diz respeito a EAD, mesmo levando-se em conta que a educação por si só não pode assegurar a eliminação de todas as mazelas sociais, mas certamente poderá contribuir.

Não se quer aqui simplificar essa necessidade. Os embates internos para se estabelecer diretrizes conceituais e metodológicas para a EAD na educação superior não serão tarefas simples.

Estabelecer ações internas para o planejamento e a aplicação de programas de integração das TIC, por exemplo, seja na educação presencial ou a distância, é uma responsabilidade de setores do governo no âmbito mais macro e na gestão das universidades. Cabe às instituições o papel de empreender a troca de experiências e fazer parcerias para superação da falta de investimentos financeiros e humanos, na luta por uma educação de qualidade em todos os níveis.

Neste sentido, cabe lembrar que

“o governo federal tem fomentado a implementação de cursos interinstitucionais *strito sensu* para a qualificação de quadros universitários. Se a proposta tem um lado positivo, que é o de levar a formação pós-graduada a regiões distantes do país, no entanto, em muitos casos, converteu-se em possibilidade de captação de recursos. Acrescente-se o fato de que a oferta de convênios e cursos pagos passou a ocorrer com muita frequência nos últimos anos. A venda de serviços, consultorias e cursos recomendados nos vários fóruns se materializa, impulsionada pelo projeto de autonomia universitária do governo federal”. (SHIROMA, 2002, p. 97)

Dadas as considerações acima, convém complementar que a autonomia da universidade é um dos principais eixos da reforma para o ensino superior, mas se realiza com o “autonomia limitada”. Um dos indicadores dessa limitação no caso da modalidade educação a distância é o financiamento – ponto crítico para o desenvolvimento da EAD na rede pública.

Sobre o financiamento para a EAD, a crise nas instituições de ensino superior atinge não somente o Brasil, mas a Espanha e Portugal. Em entrevistas, dirigentes apontam a necessidade de se prever recursos nas propostas de governo, pois a modalidade educação a distância requer atendimento financeiro diferenciado já que possui especificidade própria.

Neste estudo evidenciou-se que este aspecto como passível de regulamentação. Aspectos ligados ao planejamento, execução e avaliação dos cursos não necessitam de regulamento externo, mas sim de regulamentações internas e de acordo com a realidade de cada instituição.

A questão do financiamento também fica à mercê das discontinuidades das ações do governo e é outro fator a ser levado em conta, principalmente porque integrar tantos projetos diferentes para fortalecer a universidade e os professores é um trabalho difícil, que, por isso mesmo, precisa envolver as universidades.

Além disso, as diferenças sociais, econômicas, culturais e educacionais do nosso país estão exigindo políticas firmes e contínuas para a área.

As bases legais para a modalidade de educação a distância foram estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), regulamentada pelo Decreto n.º 5.622,

publicado no D.O.U. de 20/12/05 (que revogou o Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e o Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998) com normatização definida na Portaria Ministerial n.º 4.361, de 2004 (que revogou a Portaria Ministerial n.º 301, de 07 de abril de 1998). Em 3 de abril de 2001, a Resolução n.º 1, do Conselho Nacional de Educação, estabeleceu as normas para a Pós-graduação *lato e stricto sensu*.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, define que a educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (MEC, 2003). Os meios de comunicação são os responsáveis pela alteração do conceito de presencialidade do educador (presença física), assim como da sua responsabilidade do “ensinar”.

A oferta de cursos e disciplinas nessa modalidade depende das políticas internas da instituição em oferecer cursos de curta duração (extensão), longa e média duração (Graduação e Pós-graduação) ou apenas disciplinas ou parte de disciplinas na modalidade EAD. Para cursos de extensão, uma vez que a certificação é livre, não há legislação específica.

Para cursos de Pós-graduação e Graduação, na modalidade educação a distância, a Lei nº 9.394/96(LDB), o Decreto nº 2.494/98 e a Portaria MEC nº 301/98, informam que tanto as instituições públicas ou privadas podem oferecê-los, desde que legalmente credenciadas para o ensino superior a distância, através de parecer do Conselho Nacional de Educação e homologado pelo Ministro da Educação por meio de Portaria publicada no Diário Oficial. Esse credenciamento é realizado *in loco* por uma comissão formada por especialistas da área, a partir da análise de documentos e infraestrutura administrativa (instituição), curso (parte pedagógica) e instrumentos (tecnologia e material didático).

Há uma outra possibilidade para instituições que estejam interessadas em implementar a modalidade EAD, que é a oferta de parte da carga horária

dos cursos já reconhecidos pelo MEC, a distância. A Portaria nº 2.253, de 18/10/2001, autoriza as Instituições do Sistema Federal de Ensino a introduzir, na própria organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou parte, utilizem métodos não presenciais, cuja porcentagem permitida não pode exceder 20% do total da carga horária do curso em questão. E também cria normas para que o processo seja gerenciado dentro da instituição e para que a SESu e MEC tenham informações sobre a implantação da portaria.

As normas são:

- a) as IES credenciadas como universidades ou centros universitários ficam autorizadas a alterar o projeto pedagógico de cada curso superior reconhecido para oferta de disciplinas que em todo ou em parte utilizem métodos não presenciais;
- b) os exames finais de todas disciplinas/cursos que optarem por essa modalidade deverão ser presenciais; e
- c) os cursos de Graduação reconhecidos podem implementar até 20% da carga total do curso na modalidade não presencial. Essa porcentagem pode ser atingida mediante a implementação de disciplinas “100%” na modalidade EAD ou porcentagens de algumas disciplinas.

É importante salientar que essa modalidade requer planejamento e gestão diferenciada que só é possível por meio da utilização de instrumentos que possibilitem a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados e utilizados de forma integrada aos meios de comunicação (correio, telefone, fax, internet, etc.).

Segundo essas orientações verificam-se algumas possibilidades para sua aplicação na educação superior. No entanto, segundo Mason (2004), ilude-se quem acha que a mola propulsora da estratégia da modalidade educação a distância são as tecnologias. A tecnologia e especificamente a Internet, enquanto instrumento, oferece uma grande possibilidade de interação e de realização de atividades, mas não deve haver uma concentração demasiada na

tecnologia em si, pois a maneira pela qual é utilizada dentro do processo de ensino poderá levar a resultados insatisfatórios. Por isso, faz-se necessário rever o processo pedagógico de formação dos estudantes assim como as novas formas de aprender e ensinar.

Como já dito, a EAD utiliza-se da tecnologia disponível, mas para que atinja seus objetivos é necessário que as instituições interessadas em trabalhar com essa modalidade comecem a repensar o modelo pedagógico existente e vigente dentro dos novos contexto de demanda, oferta e de tecnologia disponível.

Segundo Moran (1993), rever os processos pedagógicos implica reavaliar e adaptar-se aos novos e sofisticados processos de interação que as novas tecnologias da informação possibilitam a partir da criação de ambientes de aprendizagem e comunidades virtuais, eliminando barreiras de tempo e distância.

Vale a pena destacar as normas criadas²³ pelo MEC para os diversos níveis de ensino.

3.4.1- Educação Básica na modalidade de Educação a Distância

De acordo com o Art. 30º do Decreto n.º 5.622/05,

"As instituições credenciadas para a oferta de educação a distância poderão solicitar autorização, junto aos órgãos normativos dos respectivos sistemas de ensino, para oferecer os ensinos fundamental e médio a distância, conforme § 4º do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, exclusivamente para:

I - a complementação de aprendizagem; ou

II - em situações emergenciais.

Para oferta de cursos a distância dirigidos à educação fundamental de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico, o Decreto n.º 5.622/05 delegou competência às autoridades integrantes dos sistemas de ensino de que trata o artigo 8º da LDB, para promover os atos de

²³ Segundo a página do Ministério da Educação/ Secretaria de Educação a Distância. Disponível em www.mec.gov.br/seed.

credenciamento de instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições .

Assim, as propostas de cursos nesses níveis deverão ser encaminhadas ao órgão do sistema municipal ou estadual responsável pelo credenciamento de instituições e autorização de cursos (Conselhos Estaduais de Educação) – a menos que se trate de instituição vinculada ao sistema federal de ensino, quando, então, o credenciamento deverá ser feito pelo Ministério da Educação.

Segundo Teatini e Neves²⁴, há três grandes motivos que justificam mudanças na educação superior no Brasil:

- o primeiro refere-se a democratizar o acesso,
- o segundo a contextualizar os processos de ensino e aprendizagem; e
- o terceiro a contribuir para a solução dos problemas sociais e para o desenvolvimento sustentável do país.

Neste sentido a Secretaria de Educação a Distância- SEED/MEC entende que a Educação a Distância é uma estratégia político-educacional capaz de responder com qualidade aos três motivos enunciados. Assim, prevê a convivência entre a educação presencial e a educação a distância, onde ambas as formas, alimentando-se e enriquecendo-se mutuamente, poderão contribuir para a expansão, equidade e qualidade da educação superior no país.

Segundo os pesquisadores, o cenário da demanda por ensino superior ganha complexidade maior com três importantes fatores: 1) o crescimento do número de jovens que concluem o ensino fundamental e médio; 2) a necessidade de docentes formados em nível superior para atender a escola básica e 3) a pressão do setor produtivo por formação e especialização continuada dos profissionais, face aos avanços tecnológicos.

²⁴ Por ocasião do Seminário Universidade: por que e como reformar? Contribuições da Educação Superior a Distância à reforma da Universidade. João Carlos Teatini Secretário de Educação a Distância do Ministério da Educação e Carmem Moreira de Castro Neves Diretora de Política de educação a distância da Secretaria de Educação a Distância do MEC, 2002.

Dados levantados pelo INEP, no Censo do professor de 2002, mostram que na rede pública brasileira, entre as 809.125 pessoas que exercem funções docentes atuando de 1ª a 4ª séries e as 800.753 em exercícios de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, 73,3% e 31,7%, respectivamente, não têm formação superior – licenciatura; no ensino médio, 21% dos 468.310 que exercem funções docentes ainda não têm a formação mínima exigida pela legislação. Tais índices indicam que 52,7% dos professores da rede de educação básica não têm formação mínima legal. Na educação básica, nas áreas específicas de matemática, física, química e biologia a carência permanente de professores torna a situação calamitosa, com estimativa de déficit de 250.000 docentes.

Desta forma, é necessário reconhecer que a universidade pública brasileira nos limites impostos pela educação presencial, mesmo se houvesse aumento substancial de recursos, no curto e médio prazos, não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça, nem de formar professores na qualidade e quantidade desejadas.

É evidente que, em um país de dimensões continentais, com uma gigantesca população demandante de formação inicial e continuada, a Educação Aberta e a Distância surge como um caminho de qualidade viável e, mais que isso, necessário.

3.4.2 Educação Superior e Educação Profissional na modalidade de Educação a Distância:

No caso da oferta de cursos de Graduação e educação profissional em nível tecnológico, a instituição interessada deve credenciar-se junto ao Ministério da Educação, solicitando, para isto, a autorização de funcionamento para cada curso que pretenda oferecer. O processo será analisado na Secretaria de Educação Superior, por uma Comissão de Especialistas na área do curso em questão e por especialistas em educação a distância. O Parecer dessa Comissão será encaminhado ao Conselho Nacional de Educação. O trâmite, portanto, é o mesmo aplicável aos cursos presenciais. A qualidade do

projeto da instituição será o foco principal da análise. Para orientar a elaboração de um projeto de curso de Graduação a distância, a Secretaria de Educação a Distância elaborou o documento *Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distância*, disponível no site do Ministério para consulta.

3.4.3 Pós-graduação a distância

A possibilidade de cursos de mestrado, doutorado e especialização a distância foi disciplinada pelo Capítulo V do Decreto n.º 5.622/05 e pela Resolução n.º 01, da Câmara de Ensino Superior-CES, do Conselho Nacional de Educação-CNE, em 3 de abril de 2001.

O art. 24 do Decreto n.º 5.622/05, tendo em vista o disposto no § 1º do artigo 80 da Lei n.º 9.394, de 1996, determina que os cursos de Pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) a distância serão oferecidos exclusivamente por instituições credenciadas para tal fim pela União e obedecem às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidos no referido Decreto.

No art. 11, a Resolução n.º 1, de 2001, também conforme o disposto no § 1º do art. 80 da Lei n.º 9.394/96, de 1996, estabelece que os cursos de Pós-graduação *lato sensu* a distância só poderão ser oferecidos por instituições credenciadas pela União. Os cursos de Pós-graduação *lato-sensu* oferecidos a distância deverão incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso.

3.4.4 Diplomas e certificados de cursos a distância emitidos por instituições estrangeiras

Conforme o artigo 6º do Decreto 5.622/05, os convênios e os acordos de cooperação celebrados para fins de oferta de cursos ou programas a distância entre instituições de ensino brasileiras, devidamente credenciadas, e suas similares estrangeiras, deverão ser previamente submetidos à análise e

homologação pelo órgão normativo do respectivo sistema de ensino, para que os diplomas e certificados emitidos tenham validade nacional.

A Resolução CES/CNE 01, de 3 de abril de 2001, relativa a cursos de Pós-graduação, dispõe, no artigo 4º, que “os diplomas de conclusão de cursos de Pós-graduação *stricto sensu* obtidos de instituições de ensino superior estrangeiras, para terem validade nacional, devem ser reconhecidos e registrados por universidades brasileiras que possuam cursos de Pós-graduação reconhecidos e avaliados na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior ou em área afim”.

Vale ressaltar que a Resolução CES/CNE nº 2, de 3 de abril de 2001, determina no *caput* do artigo 1º, que “os cursos de Pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais, deverão imediatamente cessar o processo de admissão de novos alunos”.

Estabelece, ainda, que essas instituições estrangeiras deverão, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de homologação da Resolução, encaminhar à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - a relação dos diplomados nesses cursos, bem como dos alunos matriculados, com a previsão do prazo de conclusão. Os diplomados nos referidos cursos “deverão encaminhar documentação necessária para o processo de reconhecimento por intermédio da CAPES”.

Barreto (2001) cita o caso do Consórcio UniRede (www.unirede.br) apresentado como “um canal privilegiado de capacitação do magistério” através da oferta de cursos a distância nos níveis de Graduação, Pós-graduação, extensão e educação continuada em conformidade com os Objetivos e Metas do capítulo 6 do PNE do MEC (www.mec.gov.br).

Recentemente, como já apontado, Portaria do MEC permite às instituições de Ensino Superior a oferta de disciplinas não presenciais em cursos presenciais reconhecidos, o que realimenta a discussão sobre a EAD no ensino superior. Muitos educadores estão se perguntando que tipo de resposta essa modalidade pode dar para a formação de profissionais em nível superior e

que vantagens apresentar em relação à modalidade presencial. Nesta perspectiva, o MEC, por meio de decretos e pareceres e na LDB, tem referenciado a adoção da modalidade educação a distância sem a devida reflexão sobre suas implicações no sistema atual de ensino superior.

Segundo Moran, existem algumas formas de organização²⁵ para a oferta de cursos a distância:

1. Instituições Isoladas – São instituições de ensino superior que, além dos cursos presenciais, oferecem cursos a distância. Podem oferecer cursos em todos os níveis de ensino.
2. Associações e Consórcios – Tratam-se de IES que unem esforços para oferta de cursos a distância em vários níveis. Esta “associação” poderá ser pontual ou temporária.
3. Instituições exclusivamente virtuais. Este tipo de organização favorece a construção de redes de educação a distância. No Brasil há exemplos interessantes, como o CEDERJ - Centro de Educação Superior do Rio de Janeiro, Instituto UVB – Universidade Virtual Brasileira, UNIREDE - Universidade Virtual Pública do Brasil, UniVirCo – Universidade Virtual do Centro Oeste e o RICESU – Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior.
4. Instituições virtuais – São aquelas criadas exclusivamente para oferecer cursos à distância, principalmente em cursos de extensão.

De um modo geral, esse quadro de diretrizes e iniciativas impõe à sociedade civil, aos pesquisadores da área e aos agentes institucionais que compõem o corpo universitário brasileiro a tarefa de intensificar as reflexões sobre as transformações recentes e os debates desse tema na educação superior. Para tanto, vale ressaltar o que já se afirmou em outros momentos

²⁵ Cf. *A Educação superior a distância no Brasil*. Disponível em <www.eca.usp.br/prof/moran/eadusp.htm>. Acessado em 17 de outubro de 2005.

neste trabalho: que as políticas são feitas por pessoas e para pessoas e nunca sem debate, já que não estão prontas e acabadas.

Acredita-se que a Educação superior poderá constituir um sistema que contribua efetivamente com esta discussão e com a consolidação das bases teóricas para a Educação Aberta e a Distância bem como para com o arcabouço legal que a institui na educação superior.

Compreende-se que há, uma aposta cada vez mais clara nos novos materiais de ensino como substitutos da melhoria das condições de trabalho e formação de professores. Também no interior das universidades, iniciativas de duplicação/simplificação de meios de acesso à formação profissional estão em curso.

Enfim, como apontado por Shiroma (2002), uma análise das políticas sociais se obrigaria a considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam.

4 EDUCAÇÃO SUPERIOR ABERTA E A DISTÂNCIA: A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

4.1 Introdução

“A universidade do futuro está aberta a toda pessoa que pode participar do ensino com sucesso, portanto também para muitos adultos em idade média ou adiantada. Ela não impõe locais e horários de estudo compulsórios. Portanto, o estudo pode ser iniciado, interrompido e retomado, exatamente de acordo com as necessidades da vida da carreira profissional dos estudantes. O estudo é realizado tanto em tempo integral quanto em tempo parcial, podendo-se alternar as duas formas. Onde isso for possível, o ensino se orienta mais pela prática profissional e pessoal dos estudantes. O estudo básico e o estudo de formação complementar se confundem e, em parte, estão inter-relacionados. A universidade do futuro emprega tanto componentes do ensino com presença quanto do ensino a distância e desse modo consegue com vistas às formas de ensino e aprendizagem, uma flexibilidade jamais vista. Dependendo da inclinação e da necessidade, os alunos podem decidir entre os seguintes modos de estudar: seminários, aulas práticas, trabalhos com cursos de ensino a distância auto-instrutivos, estudo digital, estudo digital em todas as suas formas (por exemplo, multimídias, hipertexto e teleconferências), estudo autônomo aberto, bem como estudo fechado com pacotes de ensino rigorosamente estruturados. Também podem fazer combinações com esses modos de ensino, tanto paralela quanto seqüencialmente. É possível inclusive fazer uso das ofertas de várias instituições ao mesmo tempo. Trabalha-se com módulos de ensino. Créditos obtidos em diferentes instituições são acumulados e servem de base para graduações. Pode-se recorrer tanto a uma assessoria intensiva quanto de ensino quanto a uma assistência tutorial competente na respectiva área, especialmente como complementação do estudo autônomo aberto. Ambas as formas têm uma importância que jamais puderam ter no tradicional ensino em presença ou ensino a distância. A universidade do futuro é a escola superior flexível por excelência”. (PETERS, 2001, p.382)

O texto acima traduz de forma ampla o conceito de Educação Aberta que se quer imprimir ao projeto de Universidade Aberta. Terá que ser um sistema cujo projeto pedagógico contemple as especificidades da EAD e que seja de fato construído em parceria ou em consórcio com e entre universidades.

No Brasil, a educação superior aberta e a distância constitui ainda uma incógnita. Esta afirmação, feita em 1992 pela pesquisadora Maria Helena Teixeira, hoje em 2006, embora com alguns avanços, continua refletindo a realidade.

A falta de legitimidade da EAD pelas instituições de ensino superior no Brasil ainda constitui um entrave, além, é claro, da falta de decisões políticas claras para a continuidade efetiva dos projetos de governo, em relação principalmente ao financiamento.

Neste sentido, realizou-se um estudo acerca desta proposta que não é nova, porém se inova neste tempo e neste espaço enquanto proposta educativa que faz uso da modalidade educação a distância como principal forma de consolidação.

A pesquisa envolveu documentos do Centro de Recursos Educacionais - CERED – de 1988, bem como documentos legais do período de 1972 a 1991. A base principal foi o volume da publicação dos documentos advindos da comissão especial que, no prazo de 90 dias, discutiu e propôs alternativas sobre o tema da indicação 18/86: *Ensino a Distância - Universidade Aberta*, de autoria do conselheiro Arnaldo Niskier, além da pesquisa de Maria Helena Teixeira²⁶. Também baseou-se nos atuais documentos da Universidade Aberta do Brasil – MEC/SEED de 2005 e 2006²⁷

O projeto da Universidade Aberta é mais uma possibilidade de inserção das IES na educação a distância. Para tanto, é preciso

²⁶ TEIXEIRA, Maria Helena Gonçalves. Educação Superior Aberta e a Distância análise das proposições para implementação de uma política educacional alternativa. Dissertação de Mestrado. UnB, 1992

²⁷ Disponíveis em www.uab.mec.gov.br

compreender seus propósitos educativos antes de se deixar levar pelas possibilidades de modernização em curto prazo.

Segundo os documentos do Fórum das Estatais em 2000

"o projeto Universidade Aberta do Brasil representa a convergência de esforços das instituições participantes do Fórum das Estatais pela educação rumo à criação das bases da primeira Universidade Aberta (UAB) do país e tem se consolidado a partir de amplos e democráticos debates, particularmente da interlocução entre governo Federal, empresas estatais e a Associação Nacional dos Dirigentes das instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES".²⁸

Desde a década de 70 há vários registros de iniciativas no Brasil, quando se inicia a discussão da modalidade educação a distância como sendo uma alternativa para o ensino superior, aliás, sob a mesma denominação, ou seja, Universidade Aberta do Brasil, inspirada pelo modelo da Open University.

Uma análise mais global do conjunto de questões levantadas permite concluir que a EAD continua sendo um assunto de Governo. Não apenas por parte do MEC/SEED, mas de outros organismos de classe.

4.2 Os projetos de Lei e a criação da Universidade Aberta

Diversos projetos de Lei foram apresentados²⁹. PL 962-A, apresentado em 1972; PL nº 1.878 de 18/04/1974 e reapresentado em 1977 com o número 3.700; PL em 1981; PL em 1983; PL em 1986; PL nº 203, que propunha a criação da Universidade Nacional de Educação a Distância, em 1987; PL nº 4.592, em 1990; e PL em 1991. Vale destacar que este último chegou a ser aprovado na Câmara dos deputados e retirado posteriormente em 1993 sem ter sido apreciado pelo Senado Federal.

Segundo pesquisas, já em 1986 o Brasil, com uma experiência

²⁸ Segundo documento do Fórum das Estatais pela Educação. Documento xerocopiado em 2006.

²⁹ Alves, João Alberto Moreira, A educação a distancia no Brasil: síntese histórica e perespectivas. Rio de Janeiro, IPAE, 1994.

piloto, abre espaço para a Educação Superior a distância. Criou-se uma Comissão com sete especialistas, indicados pelo Ministério da Educação e Conselho Federal de Educação, para que estudassem as “virtualidades” do ensino por correspondência para seu aproveitamento na Universidade Aberta.

Em 1980, o Conselho Federal de Educação autorizou a realização do POSGRAD- Pós-graduação a distância e durante os anos de 1980 até o início de 1990 aprovou projetos na modalidade educação a distância a serem desenvolvidos no Amazonas, na Bahia pelo IRDEB, na Universidade Federal do Rio de Janeiro e no Centro Técnico de Brasília - CETEB. Durante a década de 80, houve inclusive incentivo financeiro para instituições e sistemas.

Segundo Teixeira, de 1972 a 1991 vários projetos de Lei versando sobre a freqüência livre a cursos universitários, criação da Universidade Nacional de ensino a distância e a criação da Universidade Aberta do Brasil constituíram objeto de discussão da Câmara dos Deputados, mas foram arquivados.

O Projeto de Lei nº 1878 de 1974, de autoria do Deputado Pedro Faria, institui a Universidade Aberta. Nele há o argumento de que o ensino superior poderá ser oferecido por várias Universidades Abertas, sob a coordenação do Ministério da Educação com apoio de centros regionais, sujeitas a legislação do ensino superior e estrutura interna própria. Não limita a oferta de cursos e exige para ingresso comprovação de segundo grau. É abrangente e ressalta a importância da formação permanente. O projeto foi arquivado e reapresentado em 1977, sob o número 3.700/77.

Ao ser reapresentado, traz um adendo afirmando que não deveria ser somente o MEC o único a manter o empreendimento. Outros órgãos, como faculdades particulares, empresas de comunicação gráfica, rádio e televisão, poderão aproveitar seu patrimônio ocioso em termos empresariais.

Projeto de Lei nº 1.751 de 1983, do Deputado Clark Planton, que autoriza o Poder Executivo a instituir na educação brasileira o sistema de universidade aberta. Estabelece que a Universidade Aberta deverá obedecer às diretrizes baixadas pelo Ministério da Educação e reger-se-á por estatutos aprovados por decreto do Presidente da República. Realça ainda as possibilidades de ampliação de acesso ao ensino superior no Brasil.

Projeto de Lei nº 8.571 de 1986/86, do deputado Paulo Lustosa, que autoriza o uso da designação Universidade Aberta à instituição que indica e dá outras providências. Este projeto propõe que a Fundação Instituto de Ciências Puras Aplicadas - FUNCEVE, de direito privado, sem fins lucrativos, seja a mantenedora da Universidade Aberta.

Projeto de Lei nº 203/87, do deputado Lucio Alcântara, que dispõe sobre a criação da Universidade Nacional de Ensino a Distância (UNED). Trata-se de uma fundação tutelada pelo governo federal com sede em Brasília. Propõe uma experiência piloto coordenada pelo MEC, em princípio dedicando-se aos cursos de extensão.

Projeto de Lei nº 4.592-C/90, do Ministério da Educação e Cultura, que dispõe sobre a Universidade Aberta do Brasil e dá outras providências. São os seguintes os termos que constam neste projeto: o artigo primeiro autoriza a criação da Universidade Aberta do Brasil, vinculada ao Ministério da Educação, com objetivo de democratizar e ampliar o acesso ao ensino superior. O artigo segundo vincula a coordenação e supervisão técnica ao INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e sua implantação e funcionamento a FUNTEVE - Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa. Em parágrafo único, determina a vinculação dos encargos financeiros ao Ministério da Educação, órgãos e programas a ele subordinados. Este Projeto de Lei foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Redação que opinou sobre a admissibilidade do projeto de Lei substitutivo número 4592/A/90.

Deste projeto de Lei derivaram iniciativas com a inclusão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de artigo referente a Educação a Distância.

Pode-se perceber que foram várias as iniciativas brasileiras para a criação da Universidade Aberta do Brasil desde a década de 1970. Algumas representaram avanços e outras retrocessos. No entanto, sempre se apontou esta como uma alternativa possível para melhorar os índices de acesso a educação superior no Brasil.

Cabe destacar, o pronunciamento de Arnaldo Niskier(1988) membro do Conselho Federal de Educação na época.

“Nos parece oportuno o lançamento da idéia de uma Universidade Aberta com a qual poderíamos beneficiar o sistema educacional como um todo e de várias formas. O Brasil é um país que se moderniza, mas que ainda não dispõe de recursos humanos qualificados em muitos setores. Além disso poderá permitir o aperfeiçoamento e melhoria de várias profissões.”

Além deste pronunciamento, cabe resgatar os argumentos de João Batista Araújo e Oliveira:³⁰

“Falar de Universidade Aberta, portanto, requer conhecimento detalhado dos diversos significados que as instituições existentes vêm atribuindo a palavra, bem como a uma análise do contexto em que surgem essas formas organizacionais inovadoras a serviço da educação permanente.” (OLIVEIRA, 1985, p. 14-21)

E ao responder a pergunta: Por que falar de uma Universidade Aberta no Brasil destaca:

Há três razões principais para se falar em Universidade Aberta no Brasil: primeiro, face à demanda existente para esse tipo de instituição; segundo, devido a incapacidade e a inadequação do modelo convencional e único de dar respostas às exigências qualitativas e quantitativas hoje existentes e que tendem a aumentar; terceiro, porque o Brasil já possui inúmeras experiências isoladas que credenciam a operar sistemas dessa natureza e complexidade”. (*ibid*)

³⁰ Cf. Oliveira, J.B.A. Universidade Aberta: passado, presente e futuro in *Tecnologia Educacional*, 14 (63): 14-21. 1985

Pode-se perceber é que as razões que motivaram a criação da UA na década de 1980 não são distintas das atuais. Vejamos mais outros argumentos levantados na época.

Lobo Neto, em pronunciamento feito em 1988, faz a seguinte reflexão:

“Não será chegado o momento de oferecer um quadro com alternativas de critérios para a modalidade de educação a distância, com vistas ao seu reconhecimento real?
Não será chegado o momento de decidir com fundamentos que a educação a distância tem um papel definido a cumprir, com referência à prática da educação brasileira?
Não será o momento de proclamar que falhas, erros, não são privilégio da educação a distância, mas estão presentes em todas as classes, em todas as escolas, em todos os sistemas, sejam eles federal, estadual ou municipal?”

Verifica-se que os discursos atuais contidos não somente nos documentos oficiais, mas nos “oficiosos”, são semelhantes. Veja-se na educação superior, como se buscou demonstrar as razões que justificaram a criação de uma Universidade Aberta do Brasil. Araújo e Oliveira (1988) apontam três razões principais:

1. respeito à demanda existente para esse tipo de instituição;
2. incapacidade e inadequação do modelo convencional e único de dar respostas às exigências quantitativas e qualitativas hoje existentes e que tem tendência de aumentar; e
3. porque o Brasil já possui inúmeras experiências que permitem a adoção dessa modalidade de ensino considerando sua natureza e complexidade.

Analisando as razões apontadas hoje, dezoito anos depois pode-se verificar a mesma atualidade nos argumentos. Este fato remete a uma reflexão acerca do compromisso da classe dos educadores com a atual iniciativa do governo. Compromisso este que deve ultrapassar os limites legais e exigir a participação efetiva de todos os educadores para que o

processo não seja interrompido, como ocorreu nos anos de 1980.

Embora não faltem argumentos sobre as novidades do processo atual, é preciso estar atentos. Um deles diz respeito ao fato de que as demandas estão nascendo da “base”, ou seja, são os municípios e estados a trazerem as demandas e as universidades, em consórcios e parcerias, possibilitarem a sua viabilização. Tudo isso, é claro, financiado pelo governo, mas, como bem dito em documentos e manuais, não só deverá ter investimentos dos municípios e estados como de empresas estatais e outras que puderem contribuir para a realização dos cursos.

Mas qual será a garantia de continuidade dos projetos com investimentos financeiros? A verdade é que não se pode garantir. Para tanto, vale o apelo para que as universidades se estruturem e tenham clareza do tamanho do passo a ser dado, sob pena de comprometer a credibilidade do sistema. Neste sentido, governo e instituições deverão juntas resguardar os princípios éticos e sociais para com uma população carente de formação e que aposta nessa iniciativa para ampliá-la.

No documento sobre o projeto Universidade Aberta do Brasil - UAB³¹ (2006), na sua introdução há o seguinte argumento:

“A consecução do projeto prevê a oferta de educação superior baseada na adoção da modalidade educação a distância, fato que confere férteis potencialidades para a UAB, dentre as quais destaca-se a alternativa para atendimento às demandas reprimidas por educação superior no país, o que contribuirá para o enfrentamento de um cenário nacional de assimetrias educacionais, seja em relação a oferta de cursos superiores, seja em relação às possibilidades de oferta de educação continuada ao longo da vida.” (BRASIL, UAB, 2006)

Percebe-se que os problemas atuais de expansão superior obrigam as autoridades brasileiras a ultrapassar as formas tradicionais de educação superior. No entanto, na década de 1980 as iniciativas de criar a Universidade Aberta não saíram do papel.

³¹ Fórum das Estatais pela Educação. Projeto Universidade Aberta do Brasil. Documento de 42 páginas xerocopiado.

Regatando um pouco desta história, Diniz (1991) transcreve as conclusões finais da Comissão Especial do Conselho Federal de Educação brasileiro, fruto das primeiras investidas pela criação da UAB.

“A criação de um sistema tão complexo e original de educação a distância superior exige um planejamento lúcido e rigoroso de pessoas que tenham plena consciência da filosofia que inspira a Universidade Aberta. Se trata de enfrentar o desafio de criar uma instituição de ensino superior para o povo em geral sem perder a condição de universidade autêntica (Parecer 263/88).” (apud DINIZ, 1991, p. 127)

Dessa conclusão a comissão sugeriu o seguinte:

1. realizar uma experiência piloto, sob a supervisão do MEC, para a capacitação em serviço de professores de primeiro e segundo graus por meio da modalidade educação a distância, tendo como elemento integrador o curso por correspondência;
1. realizar essa experiência piloto por meio das instituições educativas oficiais, buscando amplitude nacional no que se refere à supervisão, ao caráter regional e à execução;
2. caracterizar a experiência piloto como interativa, podendo complementar com periódicos, revistas, emissoras de rádio e televisão oficiais;
3. promover a integração entre os responsáveis pelos cursos existentes, a fim de integrar esforços e avaliar as experiências realizadas;
4. acompanhar a experiência por meio de um completo sistema de avaliação em que deverá participar o Conselho Federal de Educação com relatórios semestrais;
5. dar ao projeto características de qualificação também suplementar, a fim de enriquecer o magistério com as virtualidades da educação permanente;
6. expedir certificados e diplomas aos concluintes dos cursos por meio das instituições vinculadas;
7. conceder diplomas de Licenciatura aos candidatos que apresentem segundo grau completo como pré-requisito;.
8. iniciar a experiência piloto ainda no ano de 1988, promovendo-se novos cursos por correspondência, após concluir a primeira avaliação, com extensão progressiva e cautelosa em outros campos do conhecimento; e
9. criar no Conselho Federal de Educação uma Comissão para acompanhar o experimento.” (Comissão Especial do CFE, 1988)

Trazendo mais uma vez as razões à luz das atuais circunstâncias percebe-se que o objetivo neste momento, ou seja em 2005, é de viabilizar um Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, a partir do estabelecimento das bases legais e da criação da Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil - AFUAB. Segundo o

cronograma inicial proposto, as ações iniciariam em 2005 e o início efetivo será em fevereiro de 2007. Está previsto um projeto piloto ainda em 2006.

Segundo o MEC, a UFUAB tem como missão principal:

1. fomentar, coordenar e organizar consórcios públicos nos estados envolvendo os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), com a participação das universidades públicas federais e demais universidades públicas; e
2. estabelecer e consolidar as bases do Sistema Universidade aberta do Brasil.

A despeito da importância das iniciativas, alguns pontos de estrangulamento são visíveis, sendo mais freqüentes a descontinuidade dos programas, várias linhas de ação e a falta de profissionais preparados para atuarem em sistemas de EAD. Além desses,

“é provável que o interesse maior que inspirava estas experiências tinha mais a ver com o experimento da tecnologia que lhes servia de pretexto e justificativa. A ênfase estava claramente colocada na máquina e não no homem.” (BELLONI, 1998, p. 6)

É preciso que todos estejam atentos a esse fato. Uma das fortes motivações internas será sem dúvida a possibilidade das universidades adquirirem equipamentos modernos. Esta possibilidade ganhará força, caso a instituição não tenha clareza dos pressupostos teóricos e metodológicos que envolvem esta modalidade de ensino. A única forma de fazer esse processo acontecer da melhor forma possível será com a participação das universidades na criação de bases sólidas conceituais aliadas a políticas amplas de governo.

Diante da situação de suposto incentivo cabe ressaltar:

“sucessivas e crescentes iniciativas do setor público e privado, conjugadas com o acelerado avanço das NTCl (Novas Ttecnologias de comunicação e Informação) conduziram o governo brasileiro, nesta década de 90, a assumir as primeiras

medidas concretas para a formulação de uma política de educação a distância, dentre elas o Decreto nº 1237 de 06/09/94, criando o Sistema Nacional de Educação a Distância, revisto no art. 80 da LDB 9394 /96 e nas subseqüentes regulamentações normativas. Entretanto, todas essas iniciativas estão sujeitas a freqüentes alterações em função de interesses econômicos e políticos na área das telecomunicações, informática e do setor privado de serviços educacionais, nacionais e estrangeiros.” (ANGELIM, M. L., 1999, p. 3)

A maioria dos programas enfrenta a falta de continuidade e a falta de recursos humanos capacitados para atuarem na modalidade educação a distância .

Além disso, não se pode esquecer das condições atuais das instituições responsáveis pela execução dos projetos. Algumas universidades brasileiras estão completamente abandonadas pelo poder público e também por má gestão.

Vale aqui a reflexão feita por Belloni sobre a entrada de programas baseados nas TIC nas escolas brasileiras:

“encontram-se desaparelhadas, com um corpo docente mal preparado para enfrentar os desafios postos pelas novas tecnologias de comunicação e informação acrescentando ainda, a falta de participação das Instituições de Ensino Superior onde o ensino e a pesquisa parecem evoluir alheios ao progresso técnico, conseqüências diretas da falta de política para a área.” (BELLONI, 1999, ANPED, p.15)

Para ampliar, esta exposição, vale fazer referência a alguns questionamentos realizados pela então Comissão Especial em 1987³².

Algumas premissas básicas para a concretização de um sistema de ensino a distância:

1. qual o campo pedagógico de aplicação do sistema de instrução à distância;
2. qual a extensão geográfica da execução de projetos;
3. se a responsabilidade da iniciativa de execução cabe ao poder

³² Estas premissas, estão relacionadas no Livro *Tecnologia educacional: uma visão política*, de Arnaldo Niskier (1992, p. 86 a 89).

- público privativamente ou também a instituições particulares; e
4. como se definem os métodos e técnicas de educação a distância.

Esses tópicos levaram ainda às seguintes indagações:

- Considerando que a educação a distância apresenta amplo espectro de aplicação, abrangendo diferentes graus e modalidades de ensino, por qual desses níveis e modalidades se deveria começar? Tudo faz crer que não seria exequível atuar simultaneamente em vários deles.
- Partindo dessa consideração, seria aconselhável, como projeto exploratório, a aplicação sistemática ao setor de educação de adultos, particularmente, na preparação para os exames supletivos?
- Ou tentaria-se, desde logo, uma primeira experiência, de um sistema de instrução à distância, no âmbito do ensino superior, à maneira de uma universidade aberta, embora inicialmente restrita a determinadas áreas?
- Pensaria-se num sistema de instrução que empregasse diferentes meios e comunicação de massa, tendo por elemento integrado a unidade de correspondência, ou seria, pelo menos no início, apenas um sistema de ensino por correspondência? Seria possível, desde logo, conjugar a correspondência com o rádio e a televisão e postos de contato pessoal?
- Tendo em vista a extensão continental do país, apresentando grande diversidade regional, com pronunciados desníveis econômicos e culturais, uma aplicação sistemática e racional do sistema de instrução à distância não deveria fazer-se segundo critérios regionais?
- Ou poderia ser um organismo central, interligando uma rede de coordenações regionais com centros locais de estudo?

- A quem caberia a iniciativa e execução dos projetos de instrução à distância:
 - o seria atribuição do MEC, que recrutaria, como é obvio, professores das áreas de estudos previstas, juntamente com especialistas em educação de adultos e nas técnicas do novo sistema de instrução; ou
 - o seria permitida a iniciativa de instituições particulares sob a supervisão do MEC tendo por base a regulamentação proposta pelo Conselho Federal de Educação?
 - o neste último caso, seria escolhida alguma região a título de experiência-piloto ou permitiria-se que as iniciativas sob o controle do MEC, pudessem atuar em diferentes Estados e regiões?
- Na hipótese de se aplicar o sistema de instrução a distância ao nível superior, faz-se imprescindível lei especial, dispensando os candidatos da exigência de educação completa de segundo grau e do concurso de vestibular, a fim de que os graus conferidos tenham valor legal.

4.3 A Universidade Aberta do Brasil e a atual configuração

Segundo o documento do MEC em 2005, sobre UAB, os programas a serem implementados neste sistema serão os seguintes:

- a) Programa Nacional de Formação de Docentes em Nível Superior: será estabelecido em consonância com as demandas nacionais por docentes e deverá ser criado a partir de uma política permanente do MEC, para a formação superior de professores, para todos os níveis educacionais pela EAD.
- b) Programa Nacional de Formação Superior de Servidores

Públicos (inclusive das estatais): terá importância estratégica no aumento do nível de formação dos servidores públicos. A definição das prioridades para o programa, bem como seu financiamento, será de responsabilidade das estatais partícipes do Sistema UAB.

- c) Cursos de Especialização (*lato sensu*) e de Formação Continuada: serão oportunizadas formações específicas para os servidores públicos (inclusive das estatais) com a garantia de certificação válida nacionalmente. Além destas, poderá potencializar-se outros cursos de formação superior de interesse público, visando o atendimento de demandas regionais ou nacionais.

Pelas indagações dos anos de 1980 até o momento atual, percebe-se que algumas respostas já estão sendo oferecidas. Por exemplo o texto acima que indica quais os programas a serem implementados por esse governo.

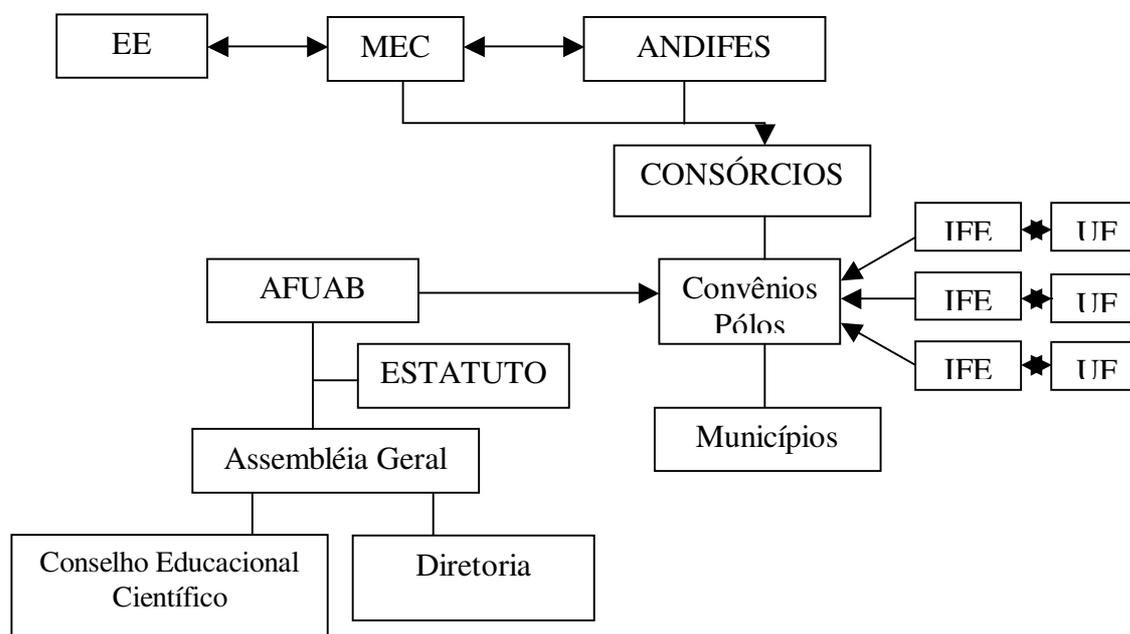
Diante do exposto, e ainda respondendo as indagações realizadas anteriormente, vale destacar como o MEC/SEED está organizando o sistema UAB.

O sistema será integrado pelos seguintes órgãos:

- I. Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil – AFUAB.
- II. Consórcios públicos, através de associações com personalidade jurídica de direito público ou privado nos termos da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, constituídos com a participação de pelo menos uma instituição federal de ensino superior; e
- III. Pólos municipais a serem criados para as fases presenciais dos cursos e programas oferecidos no âmbito da UAB.

Convém observar o organograma do sistema da UAB, de acordo

com os documentos oficiais (figura 2).



Legendas:

EE – Empresas Estatais;

MEC – Ministério da Educação;

ANDIFES – Ministério de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior;

AFUAB- Associação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil;

IFES- Instituição Federal de Ensino Superior; e

UF- Unidade Federada.

FONTE: Projeto Universidade Aberta do Brasil

Figura 2: Organograma do Sistema UAB

Para concluir este breve panorama histórico da UAB no Brasil é importante ressaltar que atualmente está previsto um programa de bolsas de pesquisa em EAD. Trata-se do PAPED³³ - Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância. Entende-se que esse procedimento é vital para a credibilidade da EAD enquanto modalidade de educação.

Portanto, por sua história, a Educação a Distância no Brasil (EAD), como já tem sido dito por vários educadores e pesquisadores, tem despertado diferentes reações nos profissionais da área da educação.

³³ Saiba mais no endereço www.mec.gov.br/seed/paped

Alguns associam-na a uma educação de segunda categoria, outros como mais um "modismo" trazido para a educação. Também há aqueles que consideram-na como uma das soluções para atender às necessidades e interesses pessoais daqueles que não encontraram nas ofertas convencionais de ensino uma possibilidade para sua concretização.

Embora tenha se verificado desinteresse político, poucos investimentos, descontinuidade de alguns projetos e a falta de avaliação que permitiria corrigir percursos e aperfeiçoar projetos, é preciso que os educadores, estudantes e gestores estejam atentos e busquem compreender esse cenário, já que a utilização da modalidade educação a distância em atividades de educação continuada está cada vez mais presente na educação superior, independentemente do histórico.

Os anos de 1990 foram caracterizados pela evidência acentuada e surgimento de cursos a distância. Segundo Moran³⁴, o crescimento da EAD ocorreu mesmo no final da década de 90. Há cinco anos, apenas 200 mil pessoas no país estudavam pela modalidade educação a distância. Hoje, com a Internet, são cerca de 1,2 milhões de estudantes. A demanda adulta, que aspira uma experiência universitária seja para fins de profissionalização ou enriquecimento intelectual, cresce a cada dia. Além desses, a Pós-graduação tem sido muito procurada”.

No entanto, para atender estas demandas com qualidade é necessária políticas por parte do poder público. Se estas apresentadas serão aquelas que irão impulsionar a modalidade a distância na educação superior ainda não se pode afirmar. Importa para todos reconhecer sua existência e implementá-la de acordo com princípios educativos e em consonância com as peculiaridades de cada instituição de cada região do país.

Tanto a modalidade presencial como a distância não são substitutivas. Cada qual possui personalidade própria, com características

³⁴ <http://www.eca.usp.br/prof/moran/eadsup.htm> em 17/10/2005.

particulares, acompanhadas de vantagens e limitações específicas. O programa educativo a distancia deverá ser visto como uma das alternativa na medida em que se proporcione as condições que permitam que suas próprias limitações sejam superadas (DINIZ,2001).

Para concluir, a função das políticas públicas em EAD é de favorecer sua implementação. A definição de critérios de qualidade e o financiamento, tanto em termos de aplicação como na produção de materiais, mostram-se políticas acertadas.

Deve-se também definir políticas de forma a privilegiar a formação de recursos humanos na área juntamente com a pesquisa. Além disso, entende-se que não deverão ser regulatórias e sim fomentar as instituições de ensino superior para que incluam nos seus Planos de Desenvolvimento Institucional e nos seus projetos pedagógicos a modalidade educação a distância, deixando explícito em quais pressupostos teóricos e metodológicos está alicerçada e em quais níveis vai atuar.

Desta forma, se inverter-se-á a lógica estabelecida até então e obrigar-se-á as Universidades a apresentarem um programa para a modalidade educação a distância ao MEC/SEED que, a partir da análise dos critérios de qualidade, auxiliará não somente com financiamentos, mas também com assessoramento e assim resguardará a boa qualidade das ações.

5 O PAPEL DA UNIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA

5.1 Introdução

É fato que a Universidade Pública atravessa um período de profundas mudanças econômicas, políticas, geográficas e culturais que caracterizam o mundo contemporâneo.

Os últimos dados consolidados da educação superior brasileira, do Censo da Educação Superior 2004, apontam que foram oferecidas 2.320.421 vagas pelo sistema de educação superior, 317.688 a mais que no ano anterior (aumento de 15,8%). Um total de 5.053.922 candidatos inscreveram-se para disputar essas vagas em 2004, 152.487 a mais que em 2003, representando um acréscimo de 3,1% na demanda. Efetivamente, ingressaram na educação superior 1.303.110 novos alunos, totalizando 4.163.733 matrículas.

No Brasil, a educação superior é ministrada em instituições públicas ou privadas, com vários graus de abrangência e especialização. É aberta a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido aprovados em processo seletivo.

O Decreto nº 2.306/97, que regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases, definiu para o Sistema Federal de Educação Superior a seguinte estrutura organizacional básica:

- “- universidades – instituições pluridisciplinares de formação de quadros profissionais de nível superior, caracterizada pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Estabeleceu-se que as universidades mantidas pelo poder público gozariam de estatuto jurídico próprio.
- universidades especializadas- organizadas por campo do saber, com atividades de ensino, pesquisa e extensão.
- centros universitários – instituições pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas de conhecimento, que devem oferecer ensino de excelência, oportunidade de qualificação do corpo docente e condições de trabalho acadêmico.
- centros universitários especializados – com atuação em áreas de conhecimento específico ou de formação profissional.
- faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores e centros de educação tecnológica – instituições

especializadas para qualificar profissionais e realizar pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

- institutos superiores de educação – destinados à formação inicial, continuada e complementar de docentes da educação básica. Constam nos artigos 62 e 63 da LDB e na resolução do CNE/CP Nº 1 SE 30/09/1999.” (Decreto nº 2.306/97)

As universidades gozam de autonomia legal para criar,organizar e extinguir, em sua sede, sub-unidades com cursos e programas d educação superior, segundo normas gerais da União.

Conforme o artigo 52 da LDB, as universidades deverão ter 1/3 do corpo docente em regime de tempo integral. Pelo artigo 57, os professores das instituições públicas devem dar um mínimo de 08 horas de aula por semana. Pelo Decreto, nº 2.306/97, os docentes do ensino superior devem prestar 40 horas semanais de trabalho na mesma instituição, sendo-lhes reservado o tempo de pelo menos 20 horas semanais destinadas a estudos e trabalhos práticos.

Para concluir, segundo Morhy ‘ o quadro da educação brasileira superior, em mudança, apresenta as seguintes características e tendências:

- “- sistema educacional em franca ampliação e bastante diversificado;
- grande expansão no ensino de graduação, com predominância do setor privado, com queda de qualidade;
- expansão e consolidação crescente do sistema nacional de Pós-graduação em bom nível de qualidade, com grande predominância do setor público;
- sintonia precária com a sociedade quanto às demandas (adequação lenta, currículos rígidos, desconhecimento de demandas reais por cursos profissionais);
- sistema de CT&I em crescimento diversificado e buscando interação com o setor produtivo;
- interação universidade-empresa crescente;
- inserção internacional crescente, tanto dos setores envolvidos com CT&I, quanto das ciências humanas e sociais;
- rápida implantação e expansão da internet e outros meios modernos de comunicação, incluindo a videoconferência, impulsionando a educação a distância;
- financiamento público precário e intermediado pelo MEC e outros órgãos oficiais, com falta de continuidade, planejamento e estratégias de investimentos adequados;
- descumprimento de previsões legais quanto ao financiamento da educação superior pública;
- freqüente criação de novas instituições públicas por interesses políticos, sem a necessária disponibilização de recursos;
- falta de política de pessoal adequada, grande falta de docentes e de funcionários nas IES;

- falta de autonomia, restrições permanentes e interferências crescentes dos governos (federal, estadual, municipal) sobre as universidades e IES;
 - graves limitações impostas pelo sistema burocrático;
 - implantação crescente de sistemas de avaliação, inclusive com acompanhamento da grande mídia, sem que isso leve às necessárias medidas saneadoras;
- considerável influência de setores político-partidários, movimento estudantis e sindicais organizados.” (MORHY, 2004)

A Universidade, desafiada a um só tempo pela sociedade e pelo Estado, não demonstra estar preparada para defrontar os desafios, tanto mais estes apontam para transformações profundas e não para meras reformas parcelares. Aliás, a falta de preparo *mais do que conjuntural, parece ser estrutural* na medida em que a perenidade da universidade, sobretudo no ocidente, encontra-se associada à rigidez funcional e organizacional, à relativa impermeabilidade às pressões externas, ou seja, a aversão à mudança.

Para Santos (2000):

“um pouco por todo o lado a universidade confronta-se com uma situação complexa: são-lhe feitas exigências cada vez mais restritivas por parte da sociedade ao mesmo tempo que se tornam cada vez mais restritivas as políticas de financiamento das suas atividades por parte do estado”. (SANTOS, 2000, p. 203)

Segundo relatório da UNESCO (p.11 –12) “Desenvolvimentos recentes no ensino superior são diversos e muitas vezes específicos, envolvendo contextos regionais, nacionais e locais. Apesar destas diferenças, três tendências principais emergem, as quais são comuns no ensino superior e suas instituições no mundo: uma *expansão quantitativa* que tem sido acompanhada por desigualdades continuadas de acesso entre países e regiões; a *diversificação das estruturas* institucionais, programas e formas de estudos e as *dificuldades financeiras*. A lacuna que existe entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, com referência às condições de ensino superior e pesquisa é preocupante”.

O relatório alerta que ao interpretarmos a expansão quantitativa é necessário entender a base baixa do ensino superior nos países em desenvolvimento e o alto índice de crescimento demográfico. Deve-se levar em

conta também que a população jovem tem crescido continuamente nos países em desenvolvimento, enquanto os países desenvolvidos tem visto crescer sua população mais idosa.

Para colocar o crescimento das matrículas em sua perspectiva adequada, é necessário relaciona-las à população correspondente em idade escolar. Essa proporção, expressada em percentual, dá uma idéia da capacidade de acesso a um determinado nível de educação e das desigualdades de acesso. Essa desigualdade de acesso torna-se particularmente significativa e deve permanecer como um objetivo para qualquer política avançada de educação.

No que diz respeito a educação a distância, as mudanças estruturais que afetam a universidade também provocam novas definições nas políticas públicas. Sguissardi (2005) fazendo uma crítica às avalanches de propostas que batem às portas das universidades e devido a sua organização interna, atenta que através de uma lenta maturação de idéias migra-se para uma universidade – “pública” e privada- neoprofissional, heterônoma³⁵ e competitiva.

Segundo seus argumentos há uma série de indicadores econômicos e sociais que reforçam esta migração. Um dos fatores diz respeito a prática do dia-a-dia (suas funções, prioridades e organização interna, suas atividades, estrutura de prêmios e penas, etc) que estaria subsumida cada vez mais pela lógica do estado e do mercado (Schugurensky, 2002 *apud* SGUISSARDI, 2005, p. 77).

Refletindo sobre a posição desse autor e a trajetória histórica da EAD no Brasil pode-se inferir que tem sido uma prática heterônoma, marcada por ações executadas à margem da academia.

Por outro lado, é preciso compreender que as especificidades da modalidade requerem das estratégias políticas maior flexibilidade na gestão do sistema com ampliação do espectro de atuação junto a alunos e professores.

³⁵ Heterônoma, de heteronomia, condição de pessoa ou de grupo que receba de um elemento que lhe é exterior, ou de um princípio estranho à razão, a lei a que deve se submeter (segundo Dicionário Aurélio).

Voltando a afirmação de Santos (2000) a carência de preparo mais do que conjuntural, mas estrutural, associada com a rigidez funcional e organizacional pode ser o grande empecilho para a mudança que deve ser realizada no interior das organizações.

E nesse caso, mudanças no direcionamento dos recursos, na gestão acadêmica, nas formas de avaliação e nas metodologias, poderão promover mudanças estruturais no cotidiano acadêmico.

Não se pode implementar a modalidade educação a distância calcada na rigidez sob pena de se repetirem velhos erros e se consolidarem velhos preconceitos. Estas mudanças, no que diz respeito a modalidade educação a distância têm protagonistas essenciais: as pessoas. É preciso encarar a mudança. Entende-se que a modalidade educação a distância deve vir acompanhada desta inovação, sob pena de acabar em si mesma. O desafio será provocar essa mudança.

Para tanto, é preciso compreender a aversão histórica a mudança nas organizações de ensino e refletir sobre a evolução do ensino superior oferecendo alguns parâmetros para, em seguida, apontar alguns caminhos a partir da EAD, neste tempo e neste século.

A evolução da educação superior no Brasil nas últimas décadas pode ser genericamente retratada como uma história de sucessos e insucessos. Sucessos no desenvolvimento da ciência e da pesquisa e na mudança cultural que algumas instituições têm provocado no cenário nacional. Sucesso também na qualificação crescente do corpo docente que hoje já tem mais doutores ao lado da oferta de mais linhas de mestrado e doutorado.

Segundo Morhy, 2004 sobre a pesquisa e a Pós-graduação fatores políticos econômicos e culturais influíram de modo desfavorável durante muito tempo retardando o desenvolvimento científico nacional, que somente passou a mostrar progressos nos últimos 55 anos e mais significativamente a partir de 1980. Estudos recentes constataram que a população científica quintuplicou no período de 1981 a 2001. Tal crescimento é maior do que o crescimento ocorrido em nível mundial. Nesse período, a participação do Brasil cresceu de

0,44% em 1981 para 1,44% em 2001, sendo portanto ainda pequena em relação à produção mundial. No ano de 2000, o Institute for Scientific Information – ISE – contabilizou 714.171 trabalhos publicados em periódicos científicos em todo o mundo, sendo 22.589 da América Latina e 9.511 do Brasil.

O exame dos dados do Diretório dos Grupos de pesquisa do CNPq permite verificar que houve crescimento no número de grupos de pesquisa no País. Em 1982, havia 939; e em 2002, 15.158 grupos com o total de 56.891 pesquisadores, dos quais 33.947 são doutores. Há forte disparidade regional, pois 52% dos grupos estão na região Sudeste do Brasil, 24% na Sul e 24% divididos nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. É importante observar que cerca de 70% dos grupos de pesquisa científica e tecnológica brasileiros estão nas Universidades Públicas.

Os cursos de Pós-graduação exercem papel fundamental no desenvolvimento da pesquisa científica. Em 1976 funcionavam 561 cursos de mestrado e 200 de doutorado no País. Em 2002 já eram 2.600 cursos com 105.953 alunos matriculados. Neste ano foram titulados 23.359 mestres, 6.893 doutores e 986 mestres profissionais.

Atualmente, o portal da CAPES³⁶ mantém os dados atualizados além de um acervo de pesquisadores, teses, documentos, referências e resumos importantes para a área. Entretanto, também há aspectos menos positivos, em grande parte consequência de uma evolução demasiada apressada, com regras não inteiramente sedimentadas pela comunidade acadêmica.

Segundo Lynce³⁷, (SIMÃO, J. V. et alii, 2003, p. 11) “não se pode perder de vista que uma instituição de ensino superior deve ser o resultado de tradições culturais e científicas e não um estabelecimento comercial atento apenas ao funcionamento do mercado”. Ao compararmos o quadro de

³⁶ Disponível em <www.mec.gov.br/capes.gov.br>

³⁷ Cf. Pedro Lynce, em Prefácio do livro *Ensino Superior: uma visão para a próxima década*, obra a, 2003, SIMÃO, José Veiga, SANTOS, Sergio Machado dos, COSTA, Antonio Almeida, Gradiva, Portugal

evolução do ensino superior nacional e internacional, notadamente na Europa pode-se verificar vários pontos em comum.

“A discussão acerca do ensino superior na Europa tem sido dominada desde a década de 1980, por três grandes tópicos: a autonomia institucional; orçamento e custos; qualidade. A autonomia das instituições deveria permitir modos de organização adequados à vocação de cada uma assentados na sua missão científica e cultural. O financiamento do ensino público deveria obedecer critérios de igualdade entre instituições (...) e uma política de qualidade assentada na independência e autoridade científica do órgão e dos responsáveis pela avaliação.” (*ibid*, p. 132)

Porém, segundo alguns estudos na Europa, a evolução desses aspectos tem sido marcada por dificuldades inesperadas e contradições inevitáveis a um processo de mudança.

Em primeiro lugar, verificaram-se algumas omissões e imprecisões de regime. Um deles, refere-se aos poucos setores do ensino superior que foram beneficiados com os investimentos públicos, que além disso não têm sido proporcionais a sua importância.

O modelo de financiamento adotado na Europa, calcado no número de estudantes, levou as instituições a competirem por um bem que é progressivamente mais escasso: os estudantes.

Quanto ao processo de autonomia das instituições, este não foi isento de contradições, segundo o autor. O modelo adotado está assentado em modelos administrativos rígidos e pouco flexíveis, impedindo uma gestão profissional e tornando a estrutura acadêmica “presa dócil” para compromissos com as opções fáceis: gastar dinheiro e exigir sempre mais: descuidar políticas de rigor e de qualidade científica e pedagógica. Faltou, segundo este estudo, um componente essencial de todo o processo: a responsabilidade. Não se criou um sistema de responsabilidade pelo mau uso e abuso da autonomia.

Ao traçar esse quadro, é necessário perceber um conjunto de fatores que interferem na forma como as universidades interiorizam as mudanças. Principalmente quando acompanhadas de normas e procedimentos pouco esclarecidos para a comunidade acadêmica.

Há um “*modus operandis*” conservador que não se sustenta teoricamente. Entende-se que as práticas conservadoras persistem efetivamente e impedem a mudança conceitual que deve ser provocada.

Os estudos da área apontam como uma das características conceituais presente na maioria das práticas o chamado “industrialismo didático” que tem predominado com ênfase principalmente nos desenhos instrucionais.

Para melhor compreender esse cenário, destacam-se dois autores australianos, Evans e Nation, que contribuem de forma decisiva para o avanço conceitual e teórico na EAD. Eles buscam desmantelar o industrialismo didático e construir novas formas de educação que refletem um mundo pós-industrial, mais afinado com a atualidade.

Nesse aspecto, o melhor posicionamento é avançar conceitualmente em relação à forma como a modalidade educação a distância vem sendo praticada. Espera-se refletir esta mudança conceitual na própria terminologia, repensando a expressão aberta.

Dessa forma, fazendo referência à Educação Aberta e a Distância se estará combatendo o comodismo pedagógico de muitos que promovem Educação a Distância. O que se quer é também mudar o foco da EAD da tecnologia como ferramenta, e sim aplicar sistematicamente o conhecimento científico e outros tipos de conhecimento organizado *para a* utilização das tecnologias (Evans e Nation). O que se percebe em relação a Educação a Distância é um comprometimento excessivo com planejamentos, materiais didáticos e desenhos instrucionais impossibilitando muitas vezes os debates de enfoques contrários, ou seja, fundamentados nas teorias da educação.

Assim, o adjetivo “aberto” é antônimo do adjetivo “fechado”, logo, educação aberta sugere significados diferentes daqueles que caracterizam o “ensino comum”. A educação aberta não é uma variante do ensino tradicional ou convencional. É o seu oposto. E caracteriza-se principalmente pela supressão (mais ou menos completa) das restrições, das exclusões e dos privilégios pela abolição das barreiras. Trindade escreve que a educação aberta tem essencialmente dois significados – livre acesso e processo de

aprendizagem, obedecendo esse a tempo livre, lugar livre e ritmo livre. Ou seja, livre acesso (TRINDADE,1993; CARMO,1995).

A inovação que se quer imprimir na EAD é principalmente nos aspectos pedagógicos. Uma educação inovadora em seus processos de ensino e aprendizagem não pode caracterizar-se por mera reprodução de conceitos e técnicas deve ser inovadora levando em conta a construção do conhecimento na produção de materiais, na forma de gestão, nos processos comunicativos e sistemas de avaliação e acompanhamento. Portanto, deverá **estar aberta e ser aberta** para que se configure nas estruturas acadêmicas as mudanças necessárias à efetiva consolidação de sistemas de EAD.

Desta forma, apresentam-se os principais paradigmas no seguinte paralelo (Quadro 7):

Quadro 7: Paradigmas: Ensino a Distância/Educação Aberta

Educação a Distância	Educação Aberta
Paradigma da Estruturação refere-se ao plano de estudo, aos conteúdos programáticos que explicitam o plano de estudos e aos materiais oferecidos para a concretização do plano de estudos.	Paradigma da Diversidade refere-se à oferta institucional. Não poderá ser única, mas sim variada no que respeita a planos de estudos, a conteúdos, a materiais e a processos de aprendizagem e de avaliação. A diversificação da oferta é condição imprescindível para que haja escolha.
Paradigma da Autonomia refere-se ao estudante e torna-o principal gestor da sua aprendizagem, relativamente a dar-lhe a possibilidade de decidir onde, como e quando quer aprender. Pretende sobretudo considerá-lo responsável	Paradigma da Opcionalidade marca a atitude do estudante que seleciona dentro das opções o que quer aprender.

Educação a Distância	Educação Aberta
único pela gestão do tempo para realizar as aprendizagens.	
Paradigma da Interatividade aplica-se à relação do estudante com outros pólos ou por intermédio de tecnologias para criar condições de interrelação, provocadoras de aprendizagem.	Paradigma da Contratualidade encaminha e configura a opção feita. Isto é, no plano que resultou das escolhas do estudante é validado pelo compromisso que ele assume, responsabilmente, com a instituição: esta, por sua vez, garante-lhe os meios para o concretizar.
Paradigma do Controle relaciona-se diretamente com o da estruturação. Não só os meios disponibilizados para a aprendizagem, como os processos e os resultados são estreitamente controlados pelo que deverão estar sujeitos a uma avaliação contínua. Deste paradigma, resulta o postulado da qualidade, como exigência para todas as fases necessárias à implementação desta metodologia de ensino.	Paradigma da maleabilidade tem o seu oposto na rigidez. Tanto a oferta quanto a escolha deverão apresentar indicadores explícitos das transferências ou acumulações possíveis. Pressupõe adaptação, contrariando qualquer padronização.
	Paradigma da Flexibilidade considera-se a chave deste tipo de educação – a educação aberta. É suposto que ele flexibilize o acesso, o percurso, o sucesso e o perfil de entrada. A flexibilidade facilita a mudança, adequa e facilita a adaptação. Este será o paradigma

Educação a Distância	Educação Aberta
	central da educação aberta porque assume a opcionalidade, associa a diversidade e a maleabilidade.

Fonte: A partir do texto de Trindade (1993); Carmo (1995, p. 72-3)

Dado o exposto e buscando agregar valor pedagógico a expressão Educação a Distância acredita-se que as contribuições teóricas mais amplas e associadas aos fundamentos gerais da educação serão as mais adequadas.

Na tentativa de ultrapassar a visão reducionista da EAD, Evans e Nation trazem a obra de Giddens que teoriza sobre processos mediante os quais as estruturas sociais vão se remodelando. Segundo esse autor, as estruturas sociais constam de uma rede de significados, vínculos, valores e crenças que aprendemos e elaboramos e em certa medida compartilhamos e nos mantemos unidos em família, grupos, organizações, corporações e nações. As instituições dedicadas a EAD são sistemas sociais no centro das quais se dão as estruturas da sociedade que determinam uma série de práticas sociais com finalidades educativas.

Um outro argumento, combatido pelos autores e outros teóricos da EAD são a questão da “distância física” que separa alunos e professores. Acreditamos que em EAD são práticas educativas que pretendem resolver tensões que se produzem nas relações educativas de espaço-tempo, apresentam um potencial extraordinariamente rico para investigação e teorização tanto em si mesmas, como em termos de teorias sociais e educativas mais gerais. Daí a importância da participação das universidades nas pesquisas sobre a área.

Esta distância (ou distâncias), segundo Nation e Evans, se converte num conjunto de relações de espaço-tempo que as universidades podem estabelecer de acordo com os próprios objetivos. Estes podem supor o fortalecimento das relações com os alunos estejam eles distantes ou não.

Segundo Evans e Nation (*apud* Rodrigues, 1992), uma das lições que se

deve tirar das mudanças políticas e sociais que estamos observando é de que de certa forma elas correspondem à atuação de pessoas que fazem parte de um amplo espectro social. A educação aberta e a distância pode desempenhar um dado papel tanto em se tratando de impulsionar as reformas como de resistir as mudanças.

Segundo os autores, estamos todos imersos neste terreno de mudanças na tentativa de buscar entender os contextos sociais e históricos mais gerais responsáveis pela transformação da educação aberta e a distância.

O início dos anos 80 trouxe para a educação a distância um modelo industrial³⁸ que foi incorporado por muitas práticas de maneira equivocada. Este equívoco ainda hoje é bastante presente em muitos modos de se fazer educação a distância no Brasil e no mundo. Neste sentido, Börje Holmberg³⁹ é um dos autores que tem contribuído com um aporte teórico destacado sobre educação a distância com a teoria da conversação didática guiada, que desde sua proposição instiga os educadores que atuam em EAD a fazer uma reflexão sobre o verdadeiro sentido da modalidade.

Na verdade, há em EAD uma certa acomodação em relação a trazer à tona discussões mais teóricas e até mesmo de investigação. Evans e Nations já sustentavam em 1987 que tanto a teoria quanto a prática da educação a distância tem muito que aprender com as teorias e métodos de ensino mais amplos. Segundo eles, é evidente que teoria e prática são inseparáveis, no entanto, ampliando o olhar, tanto do ponto de vista teórico como prático, podem dar um grande impulso a educação a distância. Do mesmo modo, pode ocorrer que a Educação Aberta e a Distância provoque mudanças nos sistemas educativos como um todo.

Concorda-se com os autores que os profissionais, os investigadores, os teóricos devem se conscientizar de que a EAD precisa estar fundamentada tanto nas teorias da educação como nas teorias sociais, ambas em sentido

³⁸ Este modelo está fortemente delineado nos escritos de OTTO PETERS: Didática do Ensino a Distância. Editora UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2001.

³⁹ Saiba mais sobre esta teoria em HOLMENBERG. B, Educación a Distancia: situación y perspectivas. Editora Kapeluz, Buenos Aires, 1981.

mais amplo. É importante distinguir o industrialismo didático dos enfoques mais teóricos e buscar a profissionalização da EAD.

Compreender a Educação Aberta e a Distância no contexto do ensino Superior exige esclarecimentos conceituais. Assim, serão trazidos aqui alguns significados para terminologias que farão parte dos projetos da autora quando da formulação de ações a distância e do cotidiano das universidades.

Há freqüentes debates acerca da educação presencial e a distância. É preciso esclarecer que, como já referido, se fala aqui de educação. Quanto a ser presencial ou a distância, cabe trazer uma pequena reflexão dos professores Garcia Aretio e Ricardo Ibáñez (1998) em que afirmam:

“não há sistema educativo que recorra somente a momentos presenciais(...) Poderia uma formação universitária reduzir-se exclusivamente ao contato professor/aluno em sala de aula, laboratório ou seminários?” (ARETIO e IBÁÑEZ, 1998 p.12)

Em educação aberta e distância o estudante que estuda necessita de complemento do professor, do tutor que auxilia nas suas dúvidas e o estimula a continuar seu processo de aprendizagem. Portanto, não há distância. Há hoje o apoio das TCI, os centros de apoio e pessoas qualificadas para auxiliar nesse processo.

Dessa forma, tanto no presencial quanto a distância há momentos de “cara-a-cara” entre estudantes e professores e os processos atuais utilizados na EAD poderão beneficiar ambos os sistemas.

E a questão da qualidade? É outra polêmica sempre presente quando se fala em EAD. Neste aspecto concorda-se com Aretio quando afirma que:

“este debate sobre que tipo de ensino tem mais qualidade, é desnecessário e contraproducente. Pode haver um ensino presencial excelente, bom, regular e péssimo e o mesmo ocorre com a educação a distância.” (*ibid*, p.14)

5.2 Universidade Aberta com Aprendizagem Aberta

Segundo Diniz (1991), muitos são os autores que explicam as expressões "Universidade Aberta" e "a distância" na perspectiva de traduzir formas de educação oferecidas a uma demanda que socialmente tem necessidade de formação superior.

Desse modo, pode-se esclarecer a expressão "aberta" em várias formas e contextos. O termo "aberta" deverá traduzir a "nova universidade" que, como já afirmado, terá que estar aberta a mudanças que promovam a educação superior e a educação continuada.

Vale a pena ampliar o conceito da expressão aberta. Para tanto convém valer-se da pesquisa de Diniz.

Veja-se

"o termo em seu 'sentido social'⁴⁰, – Educação Aberta se destina a todas as classes sociais e responde a necessidade de direito que todos tem de educação. Neste aspecto a educação a aberta se fundamenta nos princípios de democratização, igualdade de oportunidades e justiça social. Responde as mudanças socioculturais e técnicas do mundo dentro do qual se desenvolve o indivíduo. Desta forma, a Universidade Aberta cria oportunidades de estudos a aqueles que não tiveram, seja por falta de nível, proximidade geográfica ou obrigações de trabalho" (Mackenzie Postagate Scupam, 1979:17 in DINIZ, 1991 p,15)

No sentido pedagógico - Newton Scupira (*apud* DINIZ, 1991), em relato ao Ministério da Educação e Cultura do Brasil de sua missão ao Reino Unido para estudar a experiência da Universidade aberta realçou sobre a Open University que ela é, do ponto de vista pedagógico, aberta, na medida em que a matrícula na Universidade é facultada a todas as pessoas maiores de 21 anos independente da apresentação de qualquer certificado ou prova de habilitação. Os estudantes estudam em casa e distribuem-se por todo o país. As instituições de ensino superior ainda não estão preparadas para implementar esta forma de ingresso.

⁴⁰ São mantidos aqui os termos utilizados em Espanhol. Todas as considerações apresentadas por DINIZ foram traduzidas do Espanhol pela autora do trabalho.

Esse aspecto implica novas estratégias de ensino de forma a combinar racionalmente recursos tecnológicos, meios didáticos novas formas de trabalho e de organização do ensino.

Essa nova metodologia, baseada em TCI, muda as estruturas escolares já que é para estudantes sem limitação de lugar, tempo, ocupação, idade. Tal perspectiva muda professores e alunos e um novo jeito de aprender e ensinar. Nesse processo o estudante é protagonista de seu próprio processo educativo.

Para Doina Popa Lisseanu (*apud* DINIZ, 1991) a Educação Aberta vai mais além da educação a distância, ao oferecer para o estudante a possibilidade de organizar sua própria atividade educativa, utilizando todos os meios e ambientes sociais postos a sua disposição.

E para concluir:

“Aprendizagem aberta supõe a possibilidade de que o sujeito defina seus próprios objetivos. Implica esforço pessoal e reponsabilidade de fixar e conhecer suas próprias metas e os caminhos para alcançá-los. Implica a liberdade de planejá-lo. Implica contar com os apoios institucionais (de tipo presencial e a distância) que potencializem os materiais institucionais dos cursos, por meio de meios de comunicação social mediante tutoria. Implica a responsabilidade de avaliar quando alcança suas metas e obter reconhecimento por seu alcance. Implica a creditação das experiências obtidas na vida e no trabalho” (Cirigliano, 1993, *apud* DOINA, 1986 p. 18)

Por sua natureza, cabe destacar algumas das principais características da Educação Aberta e a Distância e assim estabelecer alguns parâmetros para sua aplicação no Ensino Superior:

- remove restrições, exclusões e privilégios mais freqüentes da educação presencial, tais como exames de admissão, requisitos de idade, etc;
- credita a experiência adquirida e os conhecimentos prévios do estudante, mediante exames de ingresso, validação e revalidação;

- permite a flexibilização de tempo de aprendizagem, duração, ritmo e intensidade de estudos de acordo com as características dos usuários e dos conteúdos;
- o estudante é responsável pela sua educação. Deve organizar seu espaço de aprendizagem a partir de contextos sociais de acordo com suas experiências. Estes espaços devem ser ampliados a partir dos meios disponibilizados pela EAD;
- o processo de comunicação é mediado pelos meios de comunicação e informação;
- a estrutura curricular se apresenta de forma flexível;
- potencializa o alcance da Universidade, na medida em que cria em parcerias , convênios, consórcios; e
- a educação aberta e a distância implica uma organização não somente relacionada a logística mas de pessoas qualificadas para assegurar êxito das ações.

Portanto, adota-se neste estudo uma forma de educação aberta e inovadora, que requer uma tomada de consciência dos dirigentes universitários.

Esclarecido o entendimento que se tem sobre a Educação Aberta e alguns pressupostos para que se possa promovê-la, salienta-se que questões ligadas ao financiamento, autonomia e qualidade constituirão elementos chaves para seu desenvolvimento. Além destes, deverão ser trabalhadas as questões relacionadas com ciência, cidadania, cultura e inovação, fundamentais para a definição de políticas internas voltadas ao uso da modalidade de EAD no Ensino Superior do Brasil (Figura 3).

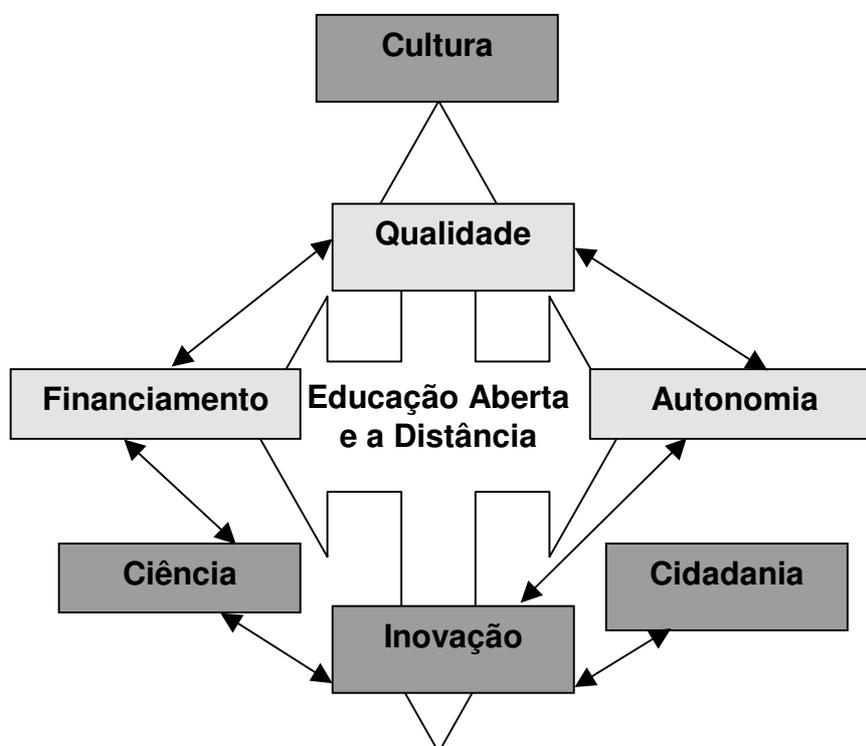


Figura 3: Alguns pressupostos para a promoção e o desenvolvimento da EAD

(Fonte: sistematizada pela autora)

Segundo Simão, Costa e Santos no livro *Educação Superior: uma visão para a próxima década*⁴¹ estes pressupostos poderão constituir elementos essenciais para a recondução do debate acerca da Educação Aberta e a Distância no Ensino Superior.

Como já apontado por inúmeros educadores, o ensino superior desempenha um papel relevante no desafio global de construção da nova sociedade baseada no conhecimento. Entretanto, deve-se dar particular atenção a consolidação dos pilares em que deve assentar-se a sua evolução.

No sentido de oferecer alguns marcos conceituais para que se possa assentar a discussão destacam-se como pilares fundamentais em que se pode

⁴¹ SIMÃO, José Veiga, et alii. Op. Cit..

justificar a opção pela modalidade educação a distância a cidadania, cultura, ciência, qualidade e inovação. Estes pilares foram descritos por Simão, Costa e Santos (*ibid*) e serviram de embasamento para os argumentos aqui apresentados.

Pensar e agir na perspectiva da mudança não poderá ocorrer sem um processo de mudança no interior da Universidade. Estes conceitos já estudados e pesquisados podem ser retomados para que a partir de uma base teórica se implemente as mudanças nas pessoas e nos sistemas de ensino.

Cabe ressaltar que a leitura desses pilares deverá ser feita de forma integrada, e sobre eles as políticas públicas definidas para a área poderão ser mais bem interpretadas.

a) O pilar da Cidadania

Segundo Borja⁴² “a cidadania é um conceito forjado inicialmente na cidade. Corresponde ao estatuto dos homens e mulheres livres. Esse estatuto, conjunto de direitos e deveres, se realizava através das instituições de representação e de governo no âmbito local. Por outro lado, o conceito atual de cidadão está ligado à constituição do estado moderno. É o estado que vincula cidadania com nacionalidade. O cidadão é o sujeito político, o possuidor de um estatuto que lhe confere, além de direitos civis e sociais, os direitos de participação política. O conceito de cidadão refere-se a uma realidade dinâmica ; é também mediador e complexo.

Segundo o autor, na década de 1990 atualizou-se um velho e novo conceito como o da “cidadania”. Uma das razões foi a necessidade, nas sociedades pós-industriais, de gerar entre seus membros um tipo de identidade na qual se reconheçam e que os faça sentirem-se pertencentes a elas. Estes tipos de sociedades mostram claramente sintomas de um *déficit* de adesão por

⁴² JORDI BORJA, In BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHELM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *O papel do cidadão na reforma do Estado. Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília:ENAP, 1999. Trata-se de um “paper” baseado principalmente no informe sobre “A cidadania européia: participação e direitos cívicos e sociais”. Uma colocação mais ampla desse tema pode ser encontrada na obra de Manoel CASTELLS, e Jordi BORJA.

parte dos cidadãos à comunidade, e sem essa adesão torna-se impossível responder conjuntamente aos desafios que atingem a todos.

Atualmente, pode-se verificar que no conceito de cidadania se encontram duas questões-chave: um aspecto racional, segundo o qual uma sociedade deve ser justa para que seus membros sintam sua legitimidade, e um sentimento de pertencer, enquanto a cidadania reforça os laços de identidade. Portanto, a racionalidade da justiça e o sentimento de pertencer devem andar juntos se queremos assegurar cidadãos plenos assim como uma democracia sustentável. (BORJA, 1999)

Para concluir, Borja, além de abordar várias dimensões do conceito de cidadania (política, social, cívica, intercultural), aponta alguns fatores que influem para uma ampliação deste conceito. Cabe citar:

- a) a necessidade de regular direitos “universais” que garantem a população a proteção ao meio ambiente, o acesso às novas tecnologias de informação e comunicação e a possibilidade de utilizar serviços de interesse geral, mas de gestão privada;
- b) a redefinição feminina do conceito de cidadania, pois subsistem importantes fatores de desigualdades jurídica, social, política e cultural entre os dois gêneros (por exemplo, direitos econômicos, de acesso a determinadas instituições, etc.); e
- c) a expansão da cidadania aos não-nacionais (ou seja, não comunitários), seja através do acesso a cidadania, da multinacionalidade ou da separação entre cidadania e nacionalidade.

Nesta perspectiva, segundo Simão, Santos, Costa (2003), *civilidade (civicness)* é a chave do futuro da sociedade do conhecimento, com influência decisiva no funcionamento das instituições e das empresas e na capacidade de os cidadãos construírem vidas dignas de serem vividas.

É porém difícil criar ou mesmo semear civilidade, principalmente naquelas comunidades onde ela ainda praticamente não existe. No entanto, as instituições educativas e formativas, especialmente de ensino superior, só

terão futuro na sociedade do conhecimento se integrarem na sua missão a criação de capital social.

O capital social – a inteligência - é sem dúvida a fonte geradora de sucesso na sociedade do conhecimento e simultaneamente o agente determinante do progresso das instituições que a compõem; é um capital que não deve ser procurado apenas *intramurus*, mas deve abranger a presença de elementos da comunidade cultural, social e econômica com a devida representatividade dos órgãos estratégicos e de decisão.

A modalidade educação a distância é hoje em grande parte das instituições alternativa para oferta de cursos que, para além da formação inicial, favorecem o acesso a vários temas de interesse geral da população. A título de exemplo, questões ligadas a saúde, políticas públicas, redução da demanda para o uso abusivo de drogas, defesa civil, cidadania, combate à pirataria, exploração do trabalho infantil, violência contra crianças e adolescentes, além de temas mais amplos como gestão pública, gestão escolar, administração, direito e economia, têm sido objeto de cursos de extensão universitária cada vez procurados.

Dessa forma, a modalidade educação a distância poderá ser uma alternativa interessante para as instituições de ensino superior irem além do *intramurus* e exercer seu papel fundamental de construção de uma civilidade mais justa e igualitária.

Entende-se que as Instituições de Ensino Superior ainda não se deram conta do potencial da EAD, notadamente nas atividades de extensão universitária, para a melhoria da qualidade de vida da população e de acesso a formação superior como condição de cidadania plena.

b) O pilar da Cultura

A cultura e a cidadania emergem na sociedade do conhecimento como valores indiscutíveis e complementares.

No entanto, cabe aqui uma discussão trazida por Santos (2000, p. 187) no capítulo do seu livro que trata da “Idéia de universidade à universidade de idéias”.

Ao identificar os principais parâmetros da complexa situação em que se encontra a universidade, Santos aponta que a crise de hegemonia é sem dúvida a mais profunda das que a instituição atravessa. Neste sentido, a centralidade da universidade enquanto lugar privilegiado de produção da alta cultura e conhecimento científico avançado é um fenômeno do século XIX, do período do capitalismo liberal. A exigência posta no trabalho universitário, a excelência dos seus produtos culturais e científicos, a criatividade da atividade intelectual, a liberdade de discussão, o espírito crítico, a autonomia e o universalismo dos objetivos fizeram da universidade uma instituição única, relativamente isolada das restantes instituições sociais, dotada de grande prestígio social e considerada imprescindível para a formação das elites.

Essa concepção de Universidade repousa numa série de pressupostos cuja vigência tem vindo mostrar algumas dicotomias: alta cultura-cultura popular; educação-trabalho; teoria-prática. Segundo Santos (2000, p. 193), a alta cultura é uma cultura-sujeito enquanto a cultura popular é uma cultura-objeto, objeto das ciências emergentes, da etnologia, do folclore, da antropologia cultural, rapidamente convertidas em ciências universitárias.

Para ele, a centralidade da universidade advém de ser o centro da cultura-sujeito. A crise desta dicotomia no pós-guerra resulta da emergência da cultura de massas, uma nova forma cultural com uma distinta vocação para cultura-sujeito e assim disposta a questionar o monopólio até então detido pela alta cultura. A cultura de massas tem uma lógica de produção, de distribuição e de consumo completamente distinta e muito mais dinâmica da que a própria cultura universitária. E os seus produtos vão apertando o cerco a esta alta cultura, quer porque reciclam constantemente os produtos desta, quer porque concorrem com ela na formação do universo cultural dos estudantes. Incapaz de transformar esta nova forma cultural numa cultura-

objeto, a universidade deixa de ser o produtor central de cultura-sujeito e nessa medida perde a centralidade (*ibid*, p.193)

Ainda segundo Santos, a explosão da população universitária, a alteração significativa da composição de classe do corpo estudantil e a ampliação dos quadros de docentes e investigadores possibilitaram a massificação das universidades e com ela a vertigem da distribuição (se não mesmo da produção) em massa da alta cultura universitária.

A produção da alta cultura permaneceu em grande medida controlada pelas universidades mais prestigiadas, enquanto as universidades de massas se limitaram à distribuição da alta-cultura ou, quando produziram, baixaram o nível de exigência e degradaram a qualidade. Este foi o preço que a universidade teve de pagar para tentar manter a sua centralidade na produção de cultura-sujeito.

Estes aspectos nos fazem refletir sobre uma das grandes bandeiras da EAD – atender um grande número de estudantes. E merecem atenção, pois devem retomar na discussão acadêmica a questão da massificação universitária, trazendo à tona as opiniões acerca da universidade de elite e da universidade de massas.

No âmbito de atuação da Universidade cabe discutir argumentos apoiados pelo significado social e político das políticas de massificação dos anos de 1990 no Brasil, evitando-se com isso que se repitam velhas práticas.

Por enquanto, concorda-se com Santos quando afirma que o que se percebe é que as universidades defendem a manutenção de sua centralidade enquanto produtoras de cultura-sujeito; em um caso, diluindo-se, porém correndo o risco de caracterização, e em outro, concentrando-se, mas assumindo o risco de ficarem isoladas.

Em se tratando de EAD e da construção de alta-cultura – cultura-sujeito, os sistemas educativos podem cultivar ligações criativas ao sistema econômico, contribuindo para um equilíbrio cultural. Nesse sentido, as TIC desempenham um papel determinante num contexto pleno de oportunidades, principalmente por meio da introdução de uma nova cultura de e no trabalho.

Não é novidade de que a modalidade educação a distância é destinada predominantemente a públicos adultos já inseridos no mundo do trabalho. Esta é uma das razões para que os sistemas educativos criem oportunidades com efeitos positivos na empregabilidade. As TIC conferem maior consistência ao conceito de educação e formação ao longo da vida, fomentando a interdisciplinaridade e abrindo caminhos para novas profissões. Além disso, valorizam os sujeitos das ações a distância de forma a respeitar suas características

Em síntese, acredita-se que a discussão sobre a cultura deva ter como base a construção de cultura-sujeito com um componente novo, as TIC, que, aliadas da modalidade educação a distância, poderão desafiar a capacidade de professores, alunos e comunidades para aperfeiçoar e aprofundar a democratização da educação e da cultura.

c) O pilar da Ciência

A liberdade de criação científica continua sendo o princípio básico que regula a vida das instituições universitárias. É papel dos gestores acadêmicos e dos poderes públicos garantir e promover o respeito a esta exigência, junto com a missão institucional (RODRIGUES, 1998); SIMÃO,2003)

Segundo os autores uma universidade que não investiga é um corpo sem alma, não terá futuro e não poderá desempenhar sua missão. Ou seja, não poderão coexistir universidades de transmissão de conhecimento e universidades de criação de conhecimento.

Já se fez referência à mudança e esta deverá ser umas das mais importantes. Uma instituição que privilegia a ciência, investiga e aplica seus resultados na prática, deve priorizar esse pilar quando da adoção da modalidade educação a distância. Neste sentido, a modalidade educação a distância oferece aos educadores uma oportunidade impar de se constituir em fomento constante à pesquisa principalmente pela prática diferenciada que sua aplicação exige. Cabe à academia e seus quadros de investigadores buscar a qualidade necessária ao sistema educativo.

As atividades de pesquisa aplicada e de resultados devem fazer parte das políticas públicas em EAD, incentivando e fomentando sua melhoria constante.

A natureza da investigação básica tornou-se problemática nos últimos anos quer porque os seus custos aumentaram exponencialmente quer porque a conversão progressiva da ciência em força produtiva acabou por evidenciar a natureza da distinção entre investigação básica e aplicada.

Neste sentido, as grandes empresas multinacionais criaram seus próprios centros de investigação básica e a excelência de seus resultados pode rivalizar com os dos centros universitários. Também o Estado procurou selecionar as universidades e os centros de investigação com maior capacidade de investigação e concentrar neles os recursos financeiros disponíveis.

Essas problemáticas afetaram a centralidade da universidade tanto de dentro para fora como inversamente. Apesar de muitas universidades continuarem a promover e fazer investigação o universo simbólico da vida acadêmica continua povoado pela prioridade da investigação e a definição de prestígio, seja ele institucional ou pessoal, continua vinculada à realidade ou à ficção verosímil da *performance* científica. A concentração dos recursos voltados à investigação provoca nas universidades excluídas uma marginalização bem mais ampla do que a que decorre do fechamento de centros de investigação, com repercussões dificilmente previsíveis tanto no corpo docente quanto no discente (SANTOS, 2000)

A história da aplicação da modalidade educação a distância é complexa e carente de investigação. Se faz necessária a discussão livre dos procedimentos e etapas requeridas muitas vezes pela agências de fomento. Mesmo porque as suas concepções nem sempre são as mesmas. Os resultados deste “lado perverso” estão em muitos relatórios oficiais - OCDE, 1984: OCDE, 1987 (*apud* SANTOS, 2000) e em publicações de organismos internacionais.

Portanto, o princípio básico da ciência é a investigação e em EAD esse é um campo ainda bastante inexplorado e carente de estratégias políticas e da interferência da classe acadêmica.

d) O Pilar da Inovação

O ensino superior é um instrumento decisivo nos processos de inovação. Nesse caso, fortalecer sua qualidade pedagógica e científica será fundamental.

Segundo Simão (2003), o pilar da inovação articula-se naturalmente com a qualidade e a competitividade. A eficiência na gestão e a oportunidade de avaliação a diversos níveis são elementos essenciais. Afinal são as instituições de ensino superior que qualificam os recursos humanos essenciais para atingir os objetivos educacionais e também para dar coerência a políticas nacionais e comunitárias, além de uma associação natural com as aspirações individuais.

O ensino superior deve ser um viveiro dinâmico do espírito empreendedor abrindo caminhos de interação direta entre a investigação pública e a privada, entre o estado e a sociedade, contribuindo para que possam atingir contratualmente níveis de qualidade, para que se modernizem os processos de produção e de funcionamento dos serviços e para que se dinamizem novas técnicas de comercialização e de divulgação científica e cultural. Mas para atingir esse objetivo é preciso introduzir o conceito de mensuralidade da inovação e da qualidade por meio de um conjunto de indicadores devidamente selecionados.

Na Europa está se implementando uma primeira "carteira de indicadores", que põe em evidência os pontos fortes e fracos do modelo de desenvolvimento da EU perante os EUA e de cada um deles entre si.

Tratam-se de indicadores que precisam de aperfeiçoamento e que integram outros indicadores que se relacionam com a educação e a formação ao longo da vida, formal e não formal, com o culto aos domínios científicos e tecnológicos considerados prioritários para a capacidade de criar e adaptar

competências às novas tecnologias, com a capacidade de inserção de cidadãos e de empresas no Plano de Ação “*e-Europa*” e com a flexibilidade na introdução de alterações conducentes à eficácia do ambiente administrativo, financeiro e de justiça social nos diversos países.

Em 2001, segundo Simão (*ibid*), os indicadores de inovação Europa/Estados Unidos/Japão foram os seguintes⁴³:

1. Recursos Humanos

- I. Porcentagens de diplomados pós-secundários em C&T (20 a 29 anos);
- II. Porcentagens da população ativa com diplomas pós-secundário (25-64 anos);
- III. Aprendizagem ao longo da vida;
- IV. Porcentagens de emprego em empresas de tecnologias média e de ponta; e
- V. Porcentagens de empregos em empresas de tecnologia de ponta.

2. Criação de novo conhecimento

- VI. Despesa pública em I&D;
- VII. Despesa das empresas com I&D; e
- VIII. Patentes de alta tecnologia.

3. Transmissão e aplicação de novos conhecimentos

- IX. Porcentagens de PME capacidade inovadora;
- X. Porcentagens de PME em cooperação para a inovação; e
- XI. Porcentagens de despesa com inovação lucrativa/despesas sociais.

4. Financiamento da inovação, produtos e mercados

- XII. Porcentagem de capital de risco;

⁴³ Fonte: European Commission, 2001 Luxemburgo.

- XIII. Porcentagens de capitalização de novos mercados;
- XIV. Porcentagens de vendas de novos produtos;
- XV. Porcentagens de uso da internet por habitantes acima de 15 anos;
- XVI. Porcentagem de mercado TIC; e
- XVII. Porcentagens de valor acrescentado em alta tecnologia.

No caso português a análise aponta que quase todos os indicadores nacionais foram inferiores à média europeia em mais de 20%, o que desafia as instituições do ensino superior a coordenarem esforços para ajudarem a vencer os atrasos estruturais evidentes.

Isto significa afirmar que o sistema de educação superior, para além de valer por si próprio, adquire maior valor se levar em conta os efeitos sociais e culturais que determinam e impulsionam a competitividade nacional.

e) O pilar da Qualidade

Segundo George Papadopoulos (2005), o desenvolvimento da educação em sentido amplo não decorre, como no passado, de uma dinâmica interna, mas da ação de pressões externas. Essa tendência irá se acentuar no decorrer das próximas décadas sob o efeito de muitas evoluções essenciais que modificam progressivamente a paisagem cultural, social, econômica e política de diversos países e regiões do mundo, nos quais a educação deverá inserir-se cada vez mais. Dentre os principais componentes dessas evoluções está um ensino de qualidade adaptado às necessidades da sociedade.

A qualidade do ensino é um tema sobre o qual se escreveu muito nos anos de 1980, principalmente sob a ótica comparativa entre as boas *performances* e os resultados não tão bons.

Atualmente esse tema adquire duas outras dimensões. Em primeiro lugar serão considerados, além da instituição educacional, outros setores; e em segundo lugar os critérios de qualidade serão definidos de maneira mais ampla

e não apenas em função dos resultados escolares. Levarão em conta se o ensino e a formação oferecidos pelas escolas e estabelecimentos de ensino superior correspondem às necessidades dos jovens, isto é, se preparam ao mesmo tempo para a vida profissional e para se ter um bom desempenho em uma sociedade moderna, dominada pela tecnologia e pela informação, não apenas como trabalhadores, mas também como pais, consumidores, cidadãos, etc.

Essa busca de qualidade, em um campo ampliado e em todos os níveis da educação incidirá inevitavelmente em três elementos essenciais e interdependentes, que constituem a estrutura do processo educacional: os programas, a qualidade do ensino e a eficácia da pedagogia e dos métodos de trabalho.

Para concluir, ressalta-se que o objetivo principal deve ser o de mostrar concretamente para os professores a importância que a sociedade dá ao seu trabalho. Isso inclui melhoria da qualidade da formação docente e conseqüentemente melhoria do seu *status*. Só então será possível esperar o máximo de dedicação e profissionalismo.

Qualidade se faz com investimento em pessoas e esse será um desafio para as instituições de ensino superior.

Os pilares sinteticamente caracterizados até aqui revelam a complexidade dos desafios a serem enfrentados, sendo que somente será possível desenvolver e reestruturar instituições de ensino superior para atuarem em prol da cidadania com sistemas mistos, baseados em programas estratégicos que respondam aos objetivos educacionais de cada instituição.

Nesse sentido, as políticas básicas de mudança no caso brasileiro não poderão ser diferentes daquelas traçadas pelo Programa Integrado de Apoio à Inovação, que aponta as seguintes:

- I. equilíbrio entre a qualificação de recursos humanos e a criação, transmissão e a aplicação de conhecimento;

- II. equilíbrio entre o investimento físico e o investimento intangível enquanto porcentagem do produto interno bruto (PIB);
- III. aposta num programa mobilizador de qualificação;
- IV. aposta na capacidade de invenção;
- V. incentivo ao investimento em investigação e demonstração nas empresas e setor privado; e
- VI. criação de maior equilíbrio na ação dos agentes do sistema da inovação.

Espera-se que os pilares e argumentos aqui apresentados possam contribuir com a discussão sobre as bases para a adoção da modalidade educação a distância no ensino superior. Não se poderá implementar esta modalidade de ensino calcada simplesmente em diretrizes políticas. É preciso levar em conta as bases conceituais e metodológicas para sua aplicação.

Neste sentido, o primeiro passo é incluir a modalidade educação a distância no plano de Desenvolvimento Institucional – PDI das instituições, contemplando as ações “macros” para a modalidade. Dessa forma cada instituição, a partir das suas diretrizes internas, poderá ampliar o acesso à toda a comunidade acadêmica e discutir sobre o que se quer com a educação a distância, quais os critérios de qualidade, princípios éticos, graus de ensino, formas de atuação, enfim qual será o projeto pedagógico da instituição e onde se insere a EAD.

O segundo passo refere-se a base definida junto às outras estruturas acadêmicas, por exemplo, centros e departamentos. A partir da análise da ação e ajustada a política da instituição, onde os aspectos de infra-estrutura técnica e operacional, bem como recursos humanos e financeiros devam ser analisados de forma adequada, somente a partir daí no âmbito de cada estrutura se poderá oferecer a EAD de forma a criar cultura inovadora e oferecer condições para a cidadania com qualidade.

Poder-se-ia, a partir do exposto sugerir a seguinte representação (figura 4)

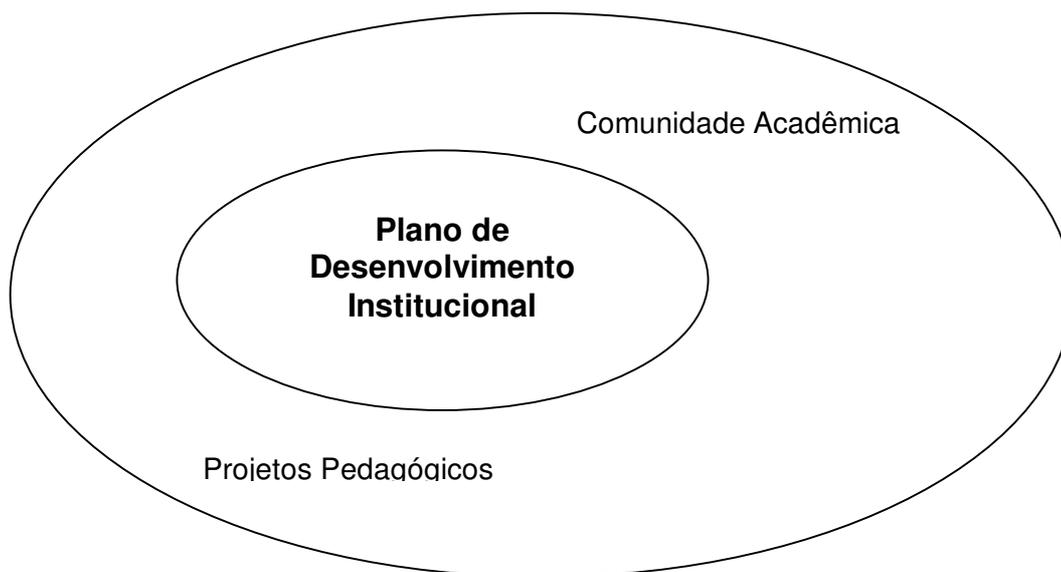


Figura 4: Estrutura organizacional para EAD

Para concluir, a sociedade do conhecimento obriga a transformação das instituições de ensino e as empresas de modo a evitar desequilíbrios no universo das profissões e do emprego. Segundo alguns estudos, a procura por especialistas em TIC vai exceder na próxima década a oferta, apontando cálculos recentes para um déficit na Europa de 15% e nos EUA de 18%. Este índice poderá provocar, na Europa uma redução de 3% no seu potencial de crescimento, e pelos dados apontados no Brasil sobre esse déficit será ainda maior dada a falta de investimentos para esta e outras áreas fundamentais.

Os modelos de desenvolvimento sustentável em construção obrigam a critérios de gestão mais rigorosos e transparentes com ênfase na necessidade de especialistas com elevados conhecimentos em tecnologias de gestão, que é o entrave maior para o desenvolvimento do ensino superior como um todo.

6 A METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS

“Toda a luta da vida, em certa medida, é a luta para saber com que rapidez ou tranquilidade fazer cada coisa. “

Sten Nadolny, autor da descoberta do vagar (1996)

Após apresentação dos pressupostos teóricos relativos as políticas públicas, do esclarecimento conceitual quanto a modalidade a distância e das políticas adotadas no Brasil, cabe trazer o pressuposto teórico no qual se baseou nossa análise das políticas para EAD.

O ponto de partida para a compreensão do problema foi no quadro teórico e metodológico extraído de Renato Dagnino et alii (2002), cujo estudo esclarecedor serviu de base para o conhecimento das metodologias de análise das políticas públicas nas organizações estudadas.

Cabe salientar que este estudo possibilitou a estruturação da análise das políticas para este trabalho, onde a relação com a modalidade educação a distância foi uma tentativa de melhor compreender o objeto de estudo, buscando situá-lo a partir das atuais políticas públicas para Educação Aberta e a Distância – EAD.

Inicialmente, apresentam-se alguns pressupostos teóricos sobre as pesquisas nesta área, para posteriormente descrever as organizações eleitas para a análise.

Souza (2003), ao realizar um mapeamento da problemática das pesquisas em políticas públicas, afirma que não existem dúvidas sobre o crescimento da área na pesquisa acadêmica no Brasil. Esses estudos apresentam algumas características:

- a primeira trata da escassa acumulação do conhecimento na área;

- a segunda decorre justamente de uma razão oposta à primeira, ou seja, existe abundância de estudos setoriais, em especial estudos de caso; e
- a terceira diz respeito à proximidade da área com os órgãos governamentais.

Essas características tornaram-se evidentes a partir do momento em que iniciamos este estudo. Ora integravam-se, trazendo a tona às complexidades da área, ora evidenciavam o quanto a proximidade com os órgãos governamentais interfere nas análises realizadas.

Tratando-se de duas instituições acadêmicas, complexas e amplas, foi necessário buscar uma análise que contemplasse a diversidade de cada uma delas, porém em alguns aspectos, para que não se corresse o risco de abrir muito o foco da análise. Para Dagnino (2002), a preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de Política, acentua-se no início da década de 60 e tem origem em duas vertentes de interesse:

- nas dificuldades pelas quais os formuladores de política passavam frente à complexidade sempre crescente dos problemas com que se defrontavam, o que os levou paulatinamente a procurar ajuda para a construção de alternativas e propostas para soluções; e
- na atenção de pesquisadores universitários em ciências sociais - política, economia e sociologia - que progressivamente passaram a trabalhar com questões referentes às políticas públicas e procuraram construir e aplicar conhecimentos para a resolução de problemas concretos do setor público.

Segundo o estudo, ao longo dos anos surgiram programas e cursos universitários, novas disciplinas e publicações acadêmicas sobre o tema. Simultaneamente, agências de governos dos países avançados começaram a empregar analistas de políticas e a adotar novas práticas, como a análise de custo e benefício, o orçamento por programa e a análise de impacto.

Em alguns círculos, a Análise de Política nasce como área de pesquisa, contrapondo-se à Administração Pública. Não obstante, o formato inicial dos cursos (nos EUA, nos anos 60) a ela dedicados (focalizados na análise organizacional, métodos quantitativos etc.) não enfatizava com propriedade a questão intrínseca dos valores.

Em outros círculos, a Análise de Política se estabelece por diferenciação/exclusão em relação ao Curso de Ciência Política, determinando uma inflexão no seu enfoque, concentrado na análise das organizações e estruturas de governo. Isto é, deslocando o foco da análise do institucional para o comportamental.

Entretanto, o que é novidade é a escala em que elas passam a ocorrer a partir da década de 1970, e o ambiente mais receptivo que passa a existir da parte dos governos. Pesquisadores, como Keynes e Marx, já se tinham interessado por questões inerentes à atuação do governo e às políticas públicas. Assim, a Análise de Política caracteriza-se pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada para a solução de problemas, além da sua natureza a um só tempo descritiva e normativa. (DAGNINO, 2002)

O analista das políticas públicas deve situar-se fora do mundo do dia-a-dia da política (*politics*) de maneira a poder indagar acerca de algumas das grandes questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais. Para uma análise adequada é necessário explorar três níveis, que podem ser entendidos, ao mesmo tempo, como níveis em que se dão realmente as relações políticas e como categorias analíticas, isto é, como níveis em que estas relações devem ser analisadas. São eles:

1. Do funcionamento da estrutura administrativa (institucional) - É o nível superficial das ligações e redes intra e inter agências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade, etc, em que a análise está centrada no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas. É o que se pode denominar nível da aparência ou superficial;

2. Do processo de decisão - É o nível, em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam no conteúdo das decisões tomadas. Dado que os grupos existentes no interior de uma instituição respondem a demandas de outros grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas, as características e o funcionamento da mesma não podem ser adequadamente entendidos a não ser em função das relações de poder que se manifestam entre esses grupos. É o que se pode denominar nível dos interesses dos atores; e
3. Das relações entre Estado e sociedade - É o nível da estrutura de poder e das regras de sua formação, o da “infr-estrutura econômico-material”. É determinado pelas funções do Estado que asseguram a acumulação capitalista e a normatização das relações entre os grupos sociais. É o que explica, em última instância, a conformação dos outros dois níveis, quando pensados como níveis da realidade, ou as características que assumem as relações a serem investigadas, quando pensados como níveis de análise. Este nível de análise trata da função das agências estatais que, em sociedades capitalistas avançadas é, em última análise, o que assegura o processo de acumulação de capital e a sua legitimação perante a sociedade. É o que se pode denominar nível da essência ou estrutural.

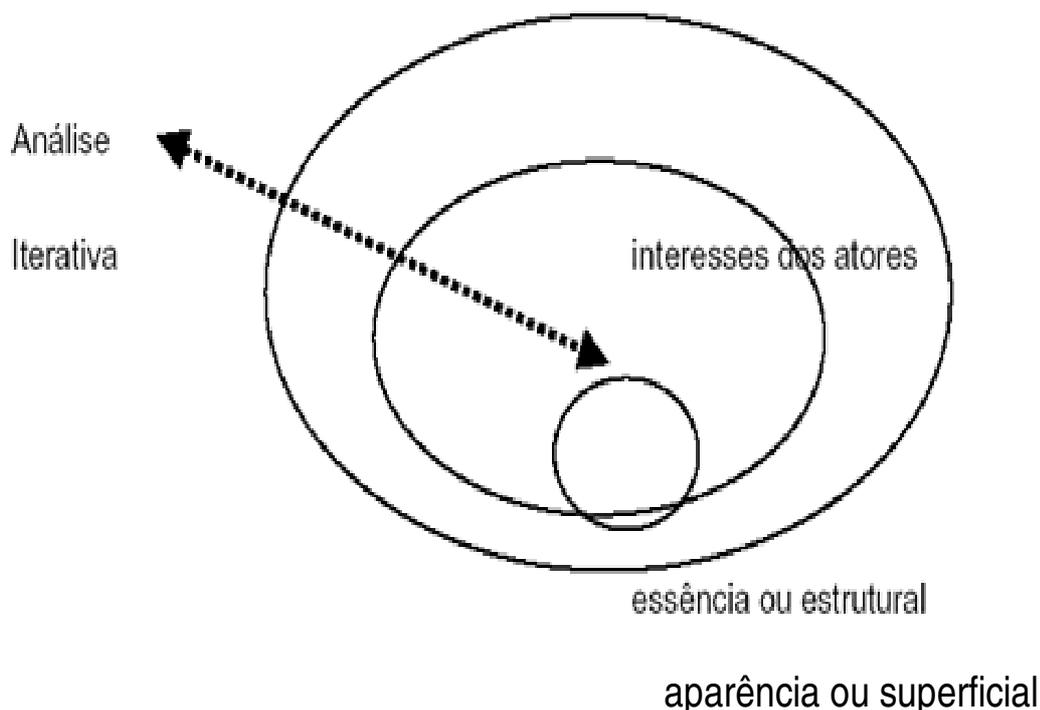


Figura 5: Ciclo Iterativo da Análise de Política e seus Níveis

Fonte : Dagnino (2002, p. 10)

Segundo o autor, a figura ilustra o Ciclo Iterativo da Análise de Política e os seus respectivos níveis de análise. Ela mostra que a análise deve desenvolver-se de forma reiterada (em ciclos de retroalimentação) do primeiro para o terceiro níveis e vice-versa, buscando responder as perguntas suscitadas pela pesquisa em cada nível. Como indicado, é no terceiro nível onde as razões das perguntas tendem a ser encontradas, uma vez que é ele o responsável pela manutenção da estabilidade política e pela legitimidade do processo de elaboração de políticas.

Para este estudo, o ciclo iterativo da análise e seus níveis esclarecem a interação entre os diferentes atores quando da tomada de decisão para a efetiva gestão universitária. Neste sentido, a universidade enquanto estrutura social deverá rediscutir seu papel levando em conta a interação entre os interesses dos atores (neste caso a comunidade acadêmica) para estabelecer e compreender o papel do Estado e sua relação com a sociedade.

No momento de formulação da política é quando, através da filtragem das demandas, seleção dos temas e controle da agenda, ocorre um processo de enfrentamento entre os atores com ela envolvidos e cujo grau de explicitação é bastante variável. Ele vai desde uma situação de conflito explícito, onde há uma seleção “positiva” das demandas que se referem às funções que são necessárias para manutenção de formas de dominação na organização econômica, como suporte à acumulação de capital e resolução de conflitos abertos, até uma “não-tomada de decisão”, que opera no nível “negativo” da exclusão dos temas que não interessam à estrutura capitalista, selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.

Nos momentos da implementação e da avaliação outros mecanismos de controle político se estabelecem tendo por cenário os dois primeiros níveis e, como âmbito maior e mais complexo de determinação, o terceiro.

É através do trânsito entre estes três níveis que, depois de várias reiteraões, é possível conhecer o comportamento da “comunidade política” presente numa área qualquer de política pública, e desta maneira chegar a identificar as características mais essenciais de uma política. Esse processo implica fazer um exame da estrutura de relações de interesses políticos edificados pelos atores envolvidos: explicar a relação que existe entre o primeiro nível superficial das instituições e o terceiro nível, de maior profundidade, da estrutura econômica.

Levando em conta esses aspectos, Souza e Dagnino, apresentam alguns modelos de análise com o objetivo de estabelecer um ponto de partida para esta análise. São dois os modelos mais comuns utilizados para a análise das políticas públicas: o enfoque “top down” e o enfoque “bottom up”.

Para Souza, a análise “bottom up” parece ser um modelo interessante de análise. Segundo esta autora sua importância cresceu a partir dos anos de 1980 com a pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de que modelos de análise em políticas públicas eram

excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política.

Dagnino, ressalta que para verificar de que tipo é a situação que se está tratando, a questão chave é escolher quais dos dois enfoques (“top down” ou “bottom up”) é a ela mais adequado. Isto é, de qual destes dois extremos a política em análise se encontra mais próxima. Essa escolha deve dar-se em função de uma avaliação de conjunto que precisa ser realizada tendo em conta as características que apresenta a política. Frequentemente, inclusive porque ela é sempre uma solução de contingência, de compromisso (situações mistas podem ocorrer) e por aproximação, esta escolha pode se modificar ao longo da análise.

a) O enfoque “top down”

O enfoque “top down” aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de atores públicos ou privados são voltadas à consecução de objetivos definidos em anteriores decisões políticas. A política é, assim, entendida como uma “propriedade” situada no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação.

O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central (federal, p.ex.) e realidades locais seria a causa dos déficits de implementação.

Para que uma política de tipo *top down* seja bem implementada é necessário que dez pré-condições sejam observadas:

1. que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas;
2. que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa;

3. que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível;
4. que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida;
5. que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número;
6. que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em número e importância;
7. que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação;
8. que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita seqüência, as tarefas a serem levadas a cabo por cada participante do programa;
9. que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; e
10. que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

b) O enfoque “bottom up”

- 1) O enfoque “bottom” *up* constitui-se a partir de críticas ao enfoque “top down” ou da introdução de restrições ao que poder-se-ia considerar o caso perfeito, ideal, de elaboração de política. Elas são classificadas em:
 - 2) relativas à natureza da política - A política entendida como instância que, ao ser definida (ou “indefinida”), “cria problemas” de

implementação. Políticas deste tipo, que projetam conflitos (ou compromissos) não resolvidos, que não contemplam recursos para sua implementação, que envolvem relações pouco definidas entre organizações que as devem implementar, que envolvem a criação de novas organizações, etc, são denominadas “simbólicas”;

- 3) relativas às relações entre a formulação e a implementação - A política entendida como uma instância e como um compromisso que se mantém e se renova ao longo do processo de implementação; o que faz com que se torne difusa a interface entre formulação e implementação; e
- 4) relativas às instâncias normativas adotadas pelos analistas - O enfoque “bottom up” parte da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes (relações de causa e efeito e hierarquia entre organizações etc.) Parte da idéia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração de política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação.

Segundo o enfoque “bottom up”: a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um *continuum* política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática - aqueles dos quais depende a ação - e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. Ele supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detém o poder. O processo de implementação pode ser estudado segundo distintas perspectivas de análise:

- organizacional: quando o tipo de organização é planejado em função do tipo de ação;
- processual: a implementação é um resultado de uma sucessão de processos;
- comportamental: há uma ênfase na necessidade de reduzir conflitos durante o processo; e
- político: padrões de poder e influência entre e intra organizações são enfatizados.

Em situações em que uma política possui objetivos e contempla atividades claramente definidas, e mais ainda se os “inputs” e resultados podem ser quantificados, torna-se possível identificar déficits de implementação – e aqui o enfoque “*top down*” é aconselhável. (DAGNINO, 2003)

Neste sentido, ao analisar-se a implementação da modalidade educação a distância a partir das políticas públicas demandadas para a área, procura-se ultrapassar a visão de que a “política” é proprietária e controladora das ações, mas que a natureza da política, sua formulação e implementação, e conseqüentemente suas normas, passam por uma relação organizacional, processual e comportamental. Este é o processo que se espera aconteça no interior das universidades quando da proposição de adoção da modalidade educação a distância .

BARDACH (*apud* DAGNINO, 2003) sugere uma seqüência de oito “passos” para a formulação de políticas, ressaltando que ela não deve ser compreendida como rígida ou completa, completando que em muitas situações é preciso realizar os passos em ordem diversa da apresentada. Além disso, e tal como Hogwood e Gunn, o autor afirma que o processo de formulação da política é sempre interativo, que muitas das etapas repetem-se e que algumas, como a obtenção de informação, podem ter sua execução realizada recorrentemente ao longo de todo o processo.

Os passos propostos por Bardach são os seguintes:

1. definição do problema a ser enfrentado;
2. obtenção de informação;
3. construção de alternativas;
4. seleção de critérios para avaliar alternativas;
5. projeção dos resultados;
6. confrontação de custos;
7. tomada de decisão; e
8. argumentação e defesa da proposta: comunicação.

Todos os autores chamam a atenção para a existência de restrições ao processo de elaboração “perfeita” de uma política. Entre elas, são enfatizadas restrições como o tempo decorrido entre a decisão, a formulação e a verificação dos resultados obtidos; a subordinação da avaliação à obtenção de informação qualificada e em tempo oportuno; e a preponderância de valores e diferenças de visão política no decorrer dos processos. A estas haveria que agregar outras especialmente importantes nos países periféricos, como o fato de que as políticas são aqui geradas e implantadas em um ambiente marcado por uma grande desigualdade de poder, de capacidade de influência e de controle de recursos entre os diversos atores sociais, o que por si só aponta as dificuldades para adotar rigorosamente as proposições feitas pelos autores.

É freqüente que a análise de uma política tenha que incluir a análise da organização(ões) com ela envolvida(s). Isso ocorre não apenas porque as organizações são unidades mais suscetíveis de serem analisadas de maneira produtiva, transcendendo as idiosincrasias e subjetividades deste ou daquele ator interveniente. Como já dito, elas são elementos centrais no processo de elaboração; são o *locus*, onde ocorre o processo decisório e o principal agente responsável pela implementação das políticas.

Como ressalta Elmore (1978), já que que, virtualmente, todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações do públicas,

somente entendendo seu funcionamento é que se pode buscar compreendê-las.

Finalmente, cabe descrever as organizações e suas formas de compreender a modalidade educação a distância na tentativa de propor as estratégias para sua aplicação na educação superior.

7. A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA UNIVERSIDADE ABERTA DE PORTUGAL- UAP⁴⁴ E NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA-UFSC

7.1 Universidade Aberta de Portugal⁴⁵ : apresentação

Portugal apresenta um território de 92.080 Km² e população de 9 milhões de habitantes. Em 1973, o seu Ministro da Educação, Veiga Simão iniciou uma reforma do ensino superior implementando um sistema binário com universidades e politécnicos (com o mesmo sentido dos *polytechnics* britânicos) e criando novas instituições, entre elas as Universidades Nova de Lisboa, de Aveiro e do Minho, o Instituto Universitário de Évora, além de vários Institutos Superiores Politécnicos. Para ele, as universidades tradicionais eram vistas como empecilho⁴⁶ para a implantação da reforma, e por isso a criação de novas universidades era condição necessária para o êxito da sua política. (AMARAL E ROSA, 2004)

A década 1976-1986 correspondeu a um período de normalização política, caracterizado pelo progressivo afastamento do modelo socialista, passando a educação a assumir cada vez mais o papel de instrumento do desenvolvimento econômico. A dureza da realidade econômica e a perspectiva de adesão à comunidade europeia (concretizada em 1986) levaram o sistema de educação superior a uma aproximação aos sistemas europeus, quer em termos de quantidade (massificação), quer de qualidade.

⁴⁴ A partir deste ponto, neste trabalho, as referências a Universidade Aberta de Portugal serão identificadas pela sigla UAP e não UA evitando-se confundir com a sigla UA de Universidade Aberta.

⁴⁵ No caso de Portugal, as fontes bibliográficas são os dados apontados por José Veiga Simão, Sérgio Machado dos Santos e Antonio Almeida Costa do livro *Ensino Superior: uma visão para a próxima década*. Além destes, Alberto Amaral e Maria João Rosa no livro *Universidade no Mundo*, organizado por Lauro Morhy, e Hermano Carmo, em sua tese de doutorado *Ensino superior a distância*,

⁴⁶ Segundo o Ministro Veiga Simão, as Universidades antigas eram incapazes de se reformarem, o que tornou necessária a criação de novas universidades para modernizar o sistema. Cf. Alberto Amaral e Maria João Rosa (in MORHY, Lauro et alii, 2004).

Portugal recebeu da ditadura uma herança pesada em termos educacionais: nível de educação muito baixo, índice de analfabetismo alto e taxa de participação na educação superior baixa (6 a 7%). Esta última veio a ter um desenvolvimento muito significativo na década de 80, com um grande aumento da taxa de participação (de 7% em 1974 para cerca de 40% atualmente), para o que contribuiu, de forma significativa, a educação privada.

Segundo Amaral e Rosa, em cinco anos (1987 a 1991) houve um aumento de 40% do número de alunos no setor e de 250% no setor privado. Em 1983/84, a distribuição dos alunos era a seguinte:

- universidades públicas – 76%;
- politécnicos públicos – 12,6%;
- universidades privadas- 7,9%; e
- politécnicos privados- 3,3%.

Em 1989/90, estes valores eram, respectivamente:

- universidades públicas – 63,5%;
- politécnicos públicos – 15%;
- universidades privadas- 10,5%; e
- politécnicos privados- 11%.

Em 1996/97, estes valores passaram, respectivamente

- universidades públicas – 46,7%;
- politécnicos públicos – 18,6%;
- universidades privadas- 15,%; e
- politécnicos privados- 19,7%.

Em 2001/02, estes valores eram;

- universidades públicas – 43,6%;
- politécnicos públicos – 27,9%;
- universidades privadas- 13,1%; e

- politécnicos privados- 15,4%.

O quadro 8 indica os valores em 2002, onde se percebe uma elevação considerável do ensino Politécnico e a diminuição do setor privado, de um valor superior a 30% para 27%.

Quadro 8: Número de alunos nas instituições – Portugal/2002

Tipo de Instituição	Número de Alunos	% de alunos
Universidade Pública	148.244	42,74%
Politécnico Público	93.737	27,03%
Outras	1.277	0,37%
Total Público	243.258	70,14%
Universidades Privadas	40.638	11,72%
Politécnicos Privados	53.693	15,48%
Total Privado	94.331	27,20%
Universidade Católica	9.235	2,66%
TOTAL	346.824	100,00%

Fonte:SIMÃO;SANTOS E COSTA 2003

Um estudo de Amaral e Teixeira mostra que o setor público contribuiu bem mais do que o privado para a diversificação do sistema e que, por outro lado, verifica-se que a educação privada se concentrou no litoral, com mais de 80% em Lisboa e Porto, sendo insignificante no resto do País. Assim como no Brasil, o ensino privado concentrou-se nas zonas mais afluentes, de maior procura, deixando a descoberto as zonas do interior ou de menos densidade populacional.

O governo português tem usado o acesso para regular o sistema de educação superior, quer controlando o número de vagas ofertadas, quer

alterando as regras de acesso. Um exemplo foi de 1989, quando o Ministro Roberto Carneiro criou condições favoráveis ao crescimento do setor privado retirando o caráter eliminatório aos exames de acesso ao ensino superior, o que duplicou a procura de um dia para outro. Deste modo, ele respondeu às pressões sociais crescentes para ingresso na educação superior. Em 1996, o governo deixou de preocupar-se com a quantidade e passou a investir na qualidade. Houve também o retorno das notas mínimas para acesso.

O efeito destas medidas foi dramático: reduziu a procura pela educação superior, principalmente no setor privado (31,3%) e aumentou nas públicas (19,4%).

Esse fenômeno pode explicar-se pela preferência dos estudantes. Um estudo mostra que o grau de satisfação com o curso e com a instituição é bastante mais elevado no caso dos alunos do sistema universitário público.

Portanto, as universidades públicas são as instituições de maior prestígio, a educação pública é em regra geral considerada melhor de qualidade que a privada e, além disso, os custos da educação pública são muito inferiores aos da privada.

Algumas das alterações previsíveis no futuro resultam de políticas europeias, entre as quais se destaca o processo de Bolonha⁴⁷, que impõe a introdução de medidas que promovam a mobilidade e a empregabilidade dos cidadãos europeus e criem uma área de educação superior europeia competitiva com os EUA e o Japão. Isso obriga a convergência da estrutura dos cursos de educação superior para um modelo Ba/Ma (Bachelor/Masters) na Europa e a introdução de um sistema comum de unidades de crédito (ECTS).

⁴⁷ A Declaração de Bolonha foi subscrita em junho de 1999 pelos Ministros da Educação de 29 países europeus. Tem como objetivos genéricos promover a mobilidade e empregabilidade dos graduados, garantindo o direito de livre circulação e estabelecimento dos cidadãos e de reforçar a competitividade internacional do ensino superior europeu no contexto da crescente globalização dos sistemas de ensino e formação. Vale reforçar que a Gênese da Declaração de Bolonha esteve na Declaração de Sorbona, assinada em 1998 pelos Ministros da Educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, cuja principal motivação tinha relações com as reformas que estavam sendo introduzidas na Alemanha, França e Itália. Estas reformas eram referentes às formações iniciais muito longas, taxas de repetência e abandono muito elevadas, provocando desperdícios e frustrações nos estudantes e nas instituições.

Enfim, pela conclusão dos pesquisadores em Portugal há sinais que apontam para a emergência de elementos do Estado Interferente como, por exemplo, a falta de cumprimento pelo governo das normas de financiamento, a diminuição da autonomia pedagógica das universidades públicas, a criação do sistema de credenciamento dos cursos, a alteração arbitrária do sistema de *números clauses* em favor do setor privado ou a nova possibilidade de suspender cursos.

Por outro lado, há medidas recentes que se situam claramente dentro da lógica da nova Gestão Pública tais como a ligação do financiamento à avaliação da qualidade, o aumento das taxas pagas pelos alunos das instituições públicas, a possibilidades destas fixarem as taxas entre valores e limites, a redução da presença de alunos nos órgãos de gestão ou a possibilidade de eliminar os órgãos de decisão colegiada.

Pode-se concluir que, apesar de alguns sinais apontarem no sentido de opções ligadas à nova Gestão Pública, estes são obscurecidos pela emergência do Estado Interferente, o que, segundo Amaral e Rosa, caracteriza um estado fraco e sem a sofisticação necessária para fazer uma regulação eficiente e à distância do sistema de educação superior.

Quanto aos estudos efetuados sobre fatores e indicadores de índices de competitividades – Banco Mundial – BM, Fundo Monetário Internacional –FMI, Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OCDE, Fórum Econômico Mundial – WEF, estes colocam Portugal entre os 50 países mais desenvolvidos do mundo, mas com sua posição global a oscilar entre o 32º lugar em 1997, o 27º lugar em 1999 e cair para o 34º em 2001, o que é preocupante.

Segundo alguns estudiosos, está faltando coragem para definir e executar políticas que tenham relação com as reformas estruturais do Estado, entre as quais as da fiscalização, da justiça, da administração, da saúde ou da educação-formação. O adiamento dessas decisões constitui a razão profunda da degradação da posição portuguesa, que poderá agravar-se no futuro.

Após esta breve contextualização, será importante situar o surgimento da Universidade Aberta de Portugal referente a informações sobre as especificidades desta Universidade Aberta.

7.2. O histórico da implantação

Segundo Carmo (1994), o ensino superior a distância em Portugal nasceu num contexto bem definido. Do percurso institucional desta universidade poderemos distinguir estas fases:

- Fase de preparação – fevereiro de 1989;
- Fase do lançamento – fevereiro a dezembro de 1990; e
- Fase de consolidação - outubro de 1990 a outubro de 1992.

De acordo com Hermano Carmo, o quadro social, econômico e cultural do país convergia para a tomada de decisões decisivas na administração pública. Vários fatores influenciavam as decisões. Um deles foi a revolução do 25 de Abril, movimento importante que instaurou um regime de democracia representativa pluralista, alterando de forma substancial os padrões de relacionamento cívico, entre eles: a mudança da forma de poder; o papel progressivamente mais interventivo que foi atribuído à administração pública; a criação de um sistema de partidos; e o envolvimento da sociedade civil nos novos padrões de convivência democrática.⁴⁸

Cabe, portanto, neste trabalho ressaltar as implicações no sistema educativo de Portugal para que seja possível entender o nascimento da Universidade Aberta. Seguindo o raciocínio de Hermano, as mudanças contextuais introduziram novas exigências que pressionaram o sistema educativo do país, criando uma situação de crise e análise de todos os indicadores educacionais da realidade portuguesa. Estes ressaltam números

⁴⁸ Não cabe neste trabalho descrever cada uma das razões. Para tanto há trabalhos elucidativos como a tese do professor Hermano e o livro dos professores José Veiga SIMÃO, Sérgio Machado dos Santos e António de Almeida Costa (Op. cit.), que poderão contribuir para o aprofundamento das questões.

acerca da evolução das matrículas, orçamentos, qualificação do corpo docente e número de vagas existentes.

Em meio a esse quadro de indicativos e comparações e na tentativa de responder a alguns dos indicadores é que nasceu a Universidade Aberta, cuja gestação e nascimento serão descritos a seguir, segundo Hermano Carmo⁴⁹.

A Universidade Aberta não constituiu a primeira tentativa de instauração de Educação a Distância em Portugal. Muito antes de 1988, registram-se diversas iniciativas de organismos privados e públicos que foram sedimentando uma massa crítica de conhecimentos e experiências parcelares e constituíram um caldo de cultura favorável à conscientização da necessidade da criação de uma instituição de ensino superior a distância.

Essas iniciativas podem ser organizadas em dois grupos: formação profissional a distância e medidas visando a melhoria do sistema educativo. Tratava-se a primeira inicialmente de “ensino por correspondência”, que foi evoluindo para a inserção das tecnologias de Comunicação e Informação. Este movimento não difere muito do que aconteceu em outras partes do mundo e não foi descolado da evolução dos movimentos sociais mundiais.

Em 1979 criou-se o Instituto Português de Ensino a Distância –IPED - com as seguintes atribuições: concepção e proposta de cursos a distância, investigação da metodologia desta forma de ensino e preparação da futura Universidade Aberta.

Quanto ao público alvo, apontava para três segmentos: professores do ensino secundário, pessoal das autarquias locais e adultos em geral. Os níveis de ensino são quatro: Pós-graduação, Graduação superior, Graduação secundária e, por último, sem exigência de qualquer habilitação prévia.

O IPED que parecia ter vida curta, já que sua participação estava limitada aos objetivos de investigar e avaliar com o horizonte voltado à criação da UA, permaneceu como uma estrutura de transição por tempo limitado de 4 anos para a criação de condições de lançamento da UA. Em 1984 deu-se por

⁴⁹ O texto que segue foi extraído da Tese de sua autoria (Op. cit.).

concluído o projeto. O Conselho de Reitores da época, no entanto, deu parecer negativo à criação da UA, fundamentados numa desconfiança sobre o potencial da Universidade Aberta e no temor da concorrência desleal que esta instituição pudesse fazer às outras de ensino superior. No dia 2 de julho de 1988, foi enfim legitimado o “projeto Universidade Aberta”, sob a presidência do professor Armando Rocha Trindade. Este movimento interno vem associado à onda de importância decisiva das Universidades Abertas da Europa e seu desenvolvimento se deu a luz destas universidades.

Para Carmo, a legitimação importada, parece ter contribuído para dar a Universidade Aberta uma *imagem estrangeirada* que dificultou seu posicionamento como projeto nacional, partilhado pelas restantes instituições de ensino superior, situação essa comum a outros países.

Em sua fase de implantação enfrenta problemas como formação do quadro de pessoal, aquisição de equipamentos, local de funcionamento, estúdios, etc. Nesta fase constitui-se, segundo Carmo uma questão fundamental e que mais tarde traria reflexos no projeto de continuidade da Universidade Aberta. a criação de uma equipe de pessoas com formações distintas (técnicas e acadêmicas).

O Decreto Lei que cria a Universidade Aberta em Portugal (DL nº 444/88) logo em seu preâmbulo apresenta de forma clara as razões para a criação:

“tendo em conta a aceleração do desenvolvimento do país que exigia a elevação significativa dos conhecimentos de grande número de portugueses, a um ritmo rápido e sustentado, o legislador reconheceu a necessidade de criar”uma instituição”especialmente vocacionada para os objetivos enunciados”. (CARMO,1997, p. 564)

Para atingir tais objetivos deveria a universidade utilizar quatro vertentes de intervenção: o ensino a distância, a investigação, a difusão cultural e a prestação de serviços à comunidade. Estas vertentes configuravam um quadro mais amplo de responsabilidades, a saber:

- I. oferta de cursos superiores de todos os níveis acadêmicos;

- II. formação atualização e reconversão de professores;
- III. investigação e prestação de serviços à comunidade no domínio da pedagogia e tecnologia de ensino a distância;
- IV. concepção e difusão cultural no país e no estrangeiro, nomeadamente em comunidades portuguesas, de documentos mediatizados que permitam a expansão da língua e da cultura portuguesas;
- V. concepção e produção de materiais mediatizados de apoio ao sistema educativo;
- VI. colaborar com outras instituições em projetos desta área, nomeadamente da Europa Comunitária e dos PALOPs;
- VII. concepção e produção de materiais mediatizados de apoio à formação profissional, formação recorrente e reconversão profissional; e
- VIII. apoio à comunidade, nomeadamente através da formação de pessoal docente, quadros superiores da Administração pública e outras ações consideradas de manifesto interesse nacional e local.

Em suma, segundo Carmo, o DL nº 444/88 determinou à UA de um conjunto de tarefas de grande amplitude, exigindo assim a definição de uma estratégia sólida e dos respectivos planos de médio, e curto prazo, programas e projetos que a desmultiplicariam e operacionalizariam. Todavia, complementa o autor, a conjuntura turbulenta que emoldurou os últimos anos da década de 80 adiou essa metodologia clássica e criou uma dinâmica de emergência que obrigou toda a equipe da Universidade Aberta a responder o melhor possível aos problemas urgentes e adiar alguns importantes.

A Universidade atendeu aos propósitos do programa de formação em serviço do Ministério da Educação. Sobre esta atuação afirma o professor Hermano Carmo (1992) que esse programa tem sido altamente eficaz, uma vez que não só os objetivos iniciais – de formar o grupo de professores a pedido do Ministério – foram conseguidos, mas ultrapassados, pois abriu possibilidades

de profissionalização e de formação contínua a muitos outros. Mas também precisa, claramente, melhorar a sua eficiência, sobretudo através de um sistema de planeamento que permita ao sistema trabalhar sem situações de “sobre-aquecimento”, ocasionadas por prazos excessivamente curtos de resposta.

7.3 A Universidade Aberta hoje

A Universidade Aberta de Portugal busca cada vez mais bases sólidas para sua atuação. A ampliação da oferta⁵⁰ cresceu e a instituição vem se modernizando. Aspectos relacionados a pesquisa e ao desenvolvimento e melhoria do processo ensino e aprendizagem estão merecendo a atenção dos docentes e pesquisadores na UA.

A abertura para estudantes de outros países por meio dos Programas de bolsa também tem sido um destaque possibilitando a troca de experiência e a constante avaliação.

Para contextualizar o processo pelo qual a UA atravessa, cabe lembrar o discurso do Professor Hermano Carmoem que ressalta no texto lido como oração de sapiência por ocasião das comemorações do Dia da Universidade Aberta, em junho de 2000

“é neste contexto de complexificação das funções educativas que é necessário entender a função social da Universidade no nosso tempo... como de uma comunidade de aprendentes (chamam-se eles de professores ou estudantes) que de comum partilham quer uma curiosidade insaciável que os impele a procurar entender o mundo em que estão imersos sem outros limites que não sejam os da ética, quer um conjunto de estratégias e de táticas de captura de informação e de produção, difusão e aplicação dos conhecimentos construídos”. , (Carmo, 2001 p.46- 47)

Neste mesmo texto, chama a atenção sobre a contribuição da Educação Aberta e a Distância para o cumprimento da função social da UA e aponta “três

⁵⁰ Saiba mais sobre a Universidade Aberta em www.univ-ab.pt .

estratégias de sucesso: qualidade dos materiais, interação e avaliação”.(CARMO, 2001 p. 51).

Destes, vamos chamar a atenção para a avaliação e os sistemas de qualidade em Educação Aberta e a Distância. Percebe-se que na UA a preocupação com a qualidade do sistema de EAD tem sido uma prioridade. Prova disso, são os inúmeros artigos científicos que circulam na Universidade. Segundo Teixeira e Miranda, 2003,p. 122 “alguns países europeus procederam já o desenvolvimento de diretrizes que conduzam à implementação de sistemas de qualidade dedicados a EAD. Dentre eles destacam-se o Reino Unido onde existe dois organismos, a Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) e a Open and Distance Learning Quality Council (ODLQC), que possuem indiscutível prestígio internacional”.

Cabe destacar o elenco de critérios que constitui o padrão do ODLQC:

- Objetivos e resultados do curso
- Conteúdo do curso
- Publicidade e recrutamento
- Procedimentos de admissão
- Apoio a aprendizagem
- Centros de Apoio
- Ação social
- Organização facilitadora
- Sustentabilidade financeira
- Creditação

Numa aproximação aos sistemas de qualidade de algumas universidades a distância o sistema português está implantando em alguns cursos um sistema de qualidade que leve em conta as especificidades da UA. Neste sentido e como forma de contribuição a este estudo cabe destacar os seguintes benefícios gerais de acordo com (Teixeira e Miranda ,2003):

a) Influência na cultura organizacional e na sua marca identitativa

A influência de um sistema de qualidade possui um efeito benéfico no modo como a organização trabalha, se percebe e é identificada. A disciplina associada ao desenvolvimento do processo ou seja, a identificação de processos, aos procedimentos escritos, a responsabilização, a identificação de interfaces entre os processos, a identificação de indicadores de desempenho e de áreas de aperfeiçoamento comporta um efeito positivo na percepção que os agentes têm da sua própria importância na organização, bem como na imagem que esta transmite

c) Influência no público-alvo

A maior parte do público-alvo são estudantes, mas, suas famílias e a sociedade em geral são igualmente beneficiados indiretamente. Este benefício constitui acima de tudo uma vantagem competitiva, na medida em que os que fizerem parte tenderão naturalmente a candidatar-se a organizações que possuam sistemas de qualidade e poderão concorrer em igual condições.

Sabe-se que numa situação de expansão da oferta de cursos a distância mais do que nunca é necessário reconhecer, aperfeiçoar e promover as qualidades relativas a EAD e a gestão da qualidade cabe a tarefa de conseguir aprofundar a discussão e a criação de sistemas eficientes.

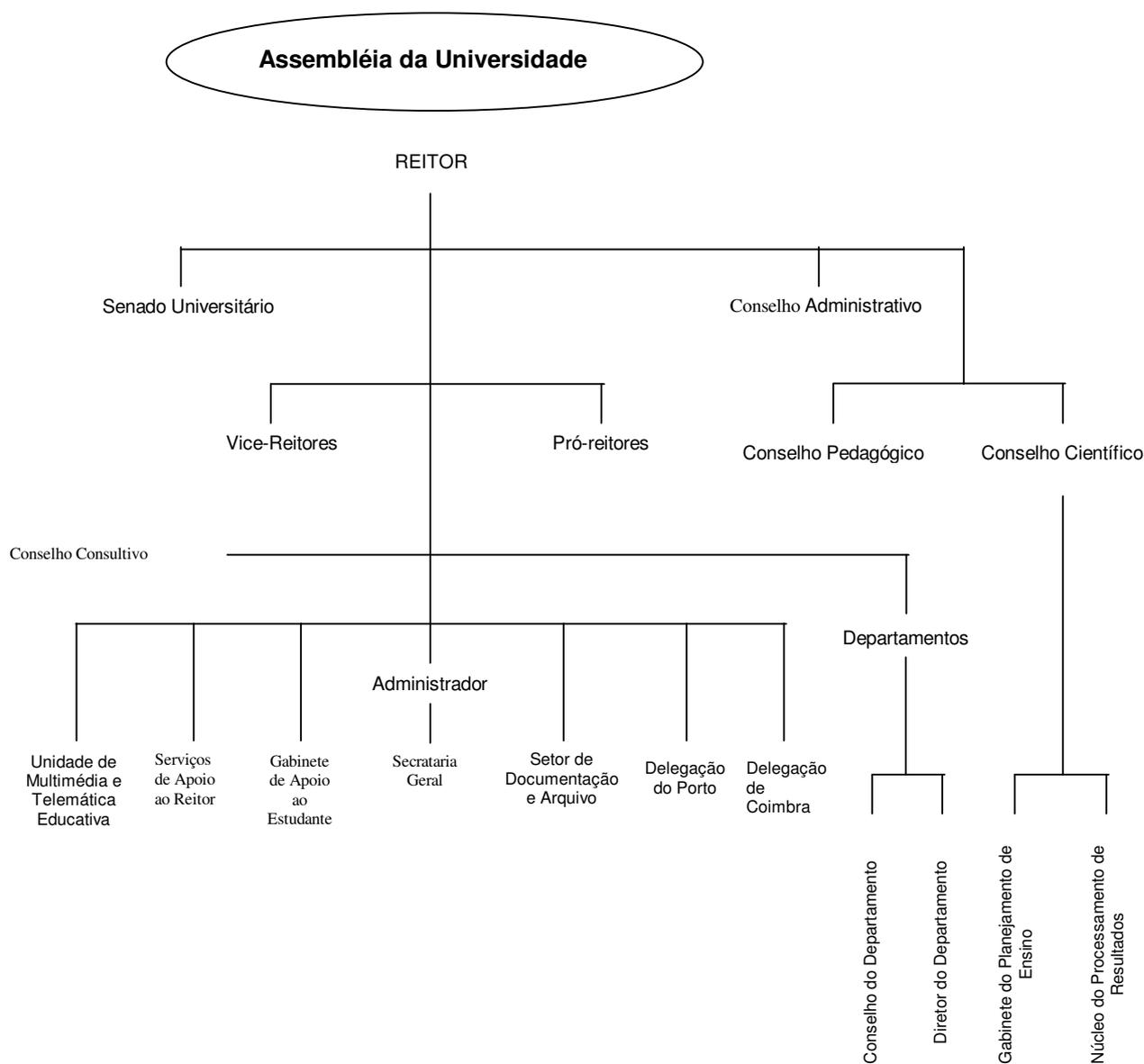


Figura 6: Organograma da Universidade Aberta de Portugal

(Fonte: Adaptado pela autora)

Finalmente, das lições da UA vale ressaltar a “importância do desenvolvimento de parcerias e o dever social específico de contribuir com a democratização do acesso e do sucesso educativo do ensino superior, mantendo elevados padrões de qualidade e de exigência acadêmica” (CARMO, 2001 p. 57)

7.4. A Educação a Distância na Universidade Federal de Santa Catarina **Apresentação**

O ensino superior do Estado de Santa Catarina teve início com a criação da Faculdade de Direito, em 11 de fevereiro de 1932. Organizada inicialmente como instituto livre, foi oficializada por Decreto Estadual em 1935.

Na Faculdade de Direito germinou e nasceu a idéia da criação de uma Universidade que reunisse todas as Faculdades existentes na Capital do Estado. Pela Lei nº 3.849, de 18 de dezembro de 1960, foi criada a Universidade Federal de Santa Catarina, reunindo as Faculdades de Direito, Medicina, Farmácia, Odontologia, Filosofia, Ciências Econômicas, Serviço Social e Escola de Engenharia Industrial, sendo oficialmente instalada em 12 de março de 1962.

Posteriormente teve início a construção do *campus* na ex-fazenda modelo "Assis Brasil", localizada no Bairro da Trindade, doada à União pelo Governo do Estado (Lei nº 2.664, de 20 de janeiro de 1961). Com a reforma universitária, foram extintas as Faculdades e a Universidade adquiriu a atual estrutura didática e administrativa (Decreto nº 64.824, de 15 de julho de 1969).

Atualmente, a UFSC possui 57 Departamentos e 2 Coordenadorias Especiais, que integram 11 Unidades Universitárias. São oferecidos 39 Cursos de Graduação com 52 Habilitações, nos quais estão matriculados 38.323 alunos. Oferece ainda 26 cursos de Doutorado, 104 cursos de Mestrado e 88 Especializações. O *Campus* Universitário, atualmente integrado por cerca de 30.000 pessoas, dispõe de uma infra-estrutura que permite funcionar como uma cidade qualquer.

Além de uma Prefeitura responsável pela administração do *campus*, há órgãos de prestação de serviços, hospital, gráfica, biblioteca, creches, centro olímpico, editora, bares e restaurantes, teatro experimental, horto botânico, museu, área de lazer e um Centro de Convivência com agência bancária, serviço de correio e telégrafo, auditório, bar, restaurante, salões de beleza

(masculino e feminino), sala de meios e cooperativa de livros e de material escolar.

A UFSC apresenta 595.870 m² de área construída em edificações, sendo que 274.523 m² encontra-se no campus. A esta última área foram acrescentados dois milhões de metros quadrados representados por manguezais que servem para a pesquisa e preservação de espécies marinhas.

Através de um convênio com o Ministério da Marinha, a UFSC, em 1979, obteve a concessão da Ilha de Anhatomirim, com uma área de 45.000 metros quadrados, onde está instalada a Fortaleza de Santa Cruz. Em 1990, o Ministério transferiu a guarda da Fortaleza de Santo Antônio, localizada na Ilha de Ratonas Grande também para a universidade.

Nestas duas ilhas vêm sendo desenvolvidos trabalhos de pesquisa na área de Aqüicultura e de Mamíferos Aquáticos. A UFSC assumiu também, em 1992, a Fortaleza de São José da Ponta Grossa ao norte da ilha de Santa Catarina. Nas três fortalezas, restauradas pela UFSC, com recursos da Fundação Banco do Brasil, vem sendo desenvolvido um trabalho de Turismo Educativo com a participação de estudantes universitários. Em 2006, a UFSC completa seu 45º aniversário.

Ao longo destas quatro décadas e meia a Universidade Federal de Santa Catarina consolidou-se como uma das melhores Instituições de Ensino Superior do Brasil e da América Latina e está inserida no mundo Iberoamericano como protagonista de muitas e diferentes ações no campo da pesquisa e produção científica, nos intercâmbios e projetos de mobilidade acadêmica e nas trocas constantes de experiências com investigadores e organismos de alta competência.⁵¹

Pode-se observar que as metas propostas pela Administração da UFSC a institucionalização e ampliação do acesso como objetivos prioritários. Desta forma, em se tratando da modalidade educação a distância esses objetivos

⁵¹ Texto retirado na íntegra do site da UFSC, disponível em <www.ufsc.br>. Acessado em 15 de março de 2006.

poderão ser alcançados com maior rapidez, tendo em vista o processo de interiorização que atualmente está ocorrendo em todo o estado de Santa Catarina. Esse processo vem sendo incentivado pelo MEC em todo o Brasil por meio da UAB. Atualmente, a partir do Plano de interiorização da Universidade alguns municípios de Santa Catarina já podem contar com cursos superiores de qualidade em várias áreas de ensino.

Segundo a atual Administração, institucionalizar é criar condições para que cada membro da comunidade da UFSC possa se reconhecer como parte importante no processo de construção contínua da vida acadêmica e assim estabelecer um sentido próprio e permanente, institucional. Por sua vez, expandir é uma ação prioritária, entendida como o processo único, capaz de tornar real o sonho de milhares de jovens de ingressar no ensino superior⁵².

Santa Catarina possui 95.004 km², praticamente o mesmo território de Portugal, com uma população de 6 milhões de habitantes. Segundo dados do INEP de (2000) os números do ensino superior na Graduação são os seguintes (quadro 9):

Quadro 9: Números do Ensino de Graduação

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Instituições	41	1	1	2	37
Cursos	616	66	21	48	481
Matrículas	118.059	16.948	4.578	13.103	83.430
Concluintes	11.622	2.148	737	1.466	7.271
Docentes em exercício	8.074	1.519	509	821	5.225
Servidores em Exercício	7.672	2.789	331	546	4006

Fonte MEC/INEP -2000

⁵² Segundo endereço www.ufsc.br. Acessado em 14 de abril de 2006.

Vestibular

O quadro 10 apresenta os números referentes ao concurso Vestibular.

Quadro 10: Números do concurso Vestibular

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Vagas Oferecidas	41.657	3.802	1.407	4.638	31.810
Inscrições	120.269	31.405	16.196	10.825	61843
Ingressos	37.223	3.860	1.122	4.189	28.052

Fonte MEC/INEP –2000

A partir do quadro 9, pode-se verificar que o Estado de Santa Catarina conta com somente uma universidade Federal contra 37 Instituições particulares. Talvez esse fato justifique o número de vagas oferecidas e igualmente a enorme procura por matrícula no vestibular, como mostra o quadro 10.

Pode-se verificar que assim como em outras universidades do Brasil e do mundo a UFSC também apresenta crescimento de demanda pelo ensino superior e pouca oferta. A combinação de fatores demográficos, de políticas de expansão do ensino médio vem gerando pressão sobre a universidade. Em Santa Catarina estes fatores têm provocando o processo de interiorização da universidade tendo como base a modalidade a distância.

7.5 – O histórico de implantação da EAD na UFSC⁵³

Sabe-se que as experiências vividas, criticamente avaliadas, constituem um terreno fértil para iniciarmos as inovações. É com esta expectativa que a experiência foi analisada, ou seja, buscando situar a universidade em seu contexto histórico e geográfico, descrever o desenvolvimento da EAD e apontar o futuro.

Descrever a experiência da UFSC em EAD é algo singular. Tive particularmente a oportunidade de participar do processo de desenvolvimento da EAD, tendo atuado desde 1995 no planejamento e execução de cursos a distância principalmente de extensão universitária⁵⁴.

A experiência como designer instrucional, professora e coordenadora pedagógica possibilitou contato com as diferentes etapas e procedimentos na execução de cursos. Desta, a conjugação da atividade pedagógica com o planejamento e execução foram determinantes enquanto experiência profissional.

A UFSC iniciou com educação a distância em 1995, privilegiando a pesquisa e a formação de pessoas através de projetos de extensão, especialização e complementação pedagógica e, mais recentemente, com cursos de Graduação a distância, incentivada pelo Pró-licenciatura - Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio.

Além de implementar novos processos de educação e comunicação, busca atuar também como um núcleo de produção de conhecimento, de pesquisas e relatos acadêmicos sobre educação a distância, criando novas

⁵³ Para este trabalho, o objetivo não é descrever todos os cursos já realizados a distância pela UFSC. Esta informação está em vários artigos publicados por pesquisadores da área, bem como em muitas teses e dissertações que relatam diversas das experiências da UFSC.

⁵⁴ Minha atuação junto ao LED/UFSC foi de 1995 a 2003. Neste período executei as funções de Gerente Educacional, Instrucional Designer, Professora/tutora da disciplina Gestão e Planejamento em EAD em curso de mestrado e Coordenadora Pedagógica. Função que desde 2004 ocupo na Secretaria de Educação a Distância da UFSC.

oportunidades de atuação e de melhoria contínua da qualidade pedagógica das ações educativas que gera e aplica”⁵⁵

A EAD nasceu no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas com o Laboratório de Ensino a Distância LED/UFSC. A idéia da criação do Laboratório de Ensino a Distância surgiu do planejamento estratégico realizado pelo colegiado do Programa de Pós-graduação de Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal de Santa Catarina, em 1995.

Segundo documentos do Departamento de Engenharia,

“o projeto original visava prioritariamente o aprimoramento da mão-de-obra de nível superior inserida diretamente no setor produtivo, em especial na indústria. E, uma vez implementado o sistema, a sua utilização seria ampliada para outras atividades acadêmicas, beneficiando-se da capacidade técnica instalada”.⁵⁶ (Planejamento Estratégico – PPGEP)

Para a implantação desse projeto, um grupo de pesquisadores do departamento decidiu realizar uma ampla pesquisa, que incluiu visita a experiências de cursos a distância em vários países. Diante disso, concluiu-se que já estavam suficientemente maduras as condições para a implantação da Educação a Distância no PPGEP da UFSC.

Os fatores, que indicavam amadurecimento institucional na época foram:

- a) a qualificação de alguns cursos de Pós-graduação em Engenharia no país, que atingiram um nível bastante satisfatório, estando atualizados em relação as recentes técnicas e metodologias disponíveis no exterior;
- b) a necessidade da Universidade participar mais diretamente da solução dos problemas sociais e econômicos da população;
- c) o reduzido impacto dos atuais programas de mestrado e doutorado no país sobre o processo produtivo
- d) a dispersão geográfica de grande número de indústrias em relação aos pontos de localização das universidades aptas a oferecerem cursos de Pós-graduação e de especialização atualizados e reconhecidos;
- e) a experiência já acumulada por alguns cursos universitários de ponta no oferecimento de cursos de especialização fora do campus

⁵⁵ Segundo www.ead.ufsc.br em 14 de abril de 2006.

⁵⁶ Documento do Planejamento estratégico do PPGEP. Cópia.

universitário, mas ainda, com atividades predominantemente presenciais." (*ibid*)

A definição destes fatores foi um dos aspectos que deixam claro em que bases conceituais foram assentadas as diretrizes políticas internas para o uso da modalidade no LED/PPGEP e conseqüentemente na universidade naquele momento. Verifica-se que a Educação a Distância nasceu num dos Departamentos da Universidade, para atender os interesses específicos da área. Não foram verificados indícios de uma ampla discussão sobre o uso da modalidade no processo ensino-aprendizagem e sua utilização na universidade.

Este fato é de fundamental importância. A EAD nasce sob a coordenação de um grupo restrito de docentes, com interesses específicos voltados para o atendimento de novas demandas em EAD próprias do setor produtivo. Ao mesmo tempo que buscavam as possibilidades de oferta de cursos, constituíam equipes de trabalho com a participação de estudantes de mestrado e doutorado para executá-lo.

Desta forma, os cursos aconteciam. Parceiros governamentais e não governamentais buscavam na UFSC uma forma de oferta de cursos para melhoria da qualificação dos recursos humanos. Afinal, a obtenção de diploma da UFSC é sem dúvida um fator positivo. Paralelamente, inaugura-se uma área de concentração em Mídia e Conhecimento⁵⁷ que possibilitou que muitos estudantes de mestrado e doutorado pudessem realizar o sonho de continuar seus estudos. A partir do ano de 1996 a produção de artigos, teses e dissertações sobre EAD na UFSC têm sido significativa em relação aos anos anteriores representando um dos objetivos do PPGEP de tornar-se um centro de produção de conhecimento e pesquisa acadêmica nesta área.

Do ano de 1995 até 2000 foram muitos os cursos oferecidos para todo o Brasil e a demanda crescia a cada ano. Eram sobretudo cursos de extensão de curta duração, especialização e mestrado. Em 1997 inicia o primeiro curso de Mestrado a Distância com a Petrobrás. Este curso inaugura um modelo que foi

⁵⁷ Mais informações sobre esta questão nos seguintes endereços <http://teses.eps.ufsc.br> e www.bu.ufsc.br

seguido por várias instituições por todo o Brasil. Além disso, abre a possibilidade para oferta de cursos a distância para alunos-funcionários. Estes, cursos passam a constituir a principal referência em EAD do LED para o resto do Brasil.

Este crescimento sem precedentes também significou um ônus sem precedentes. Notadamente neste período estava em plena discussão no âmbito do governo e também em algumas universidades, a oferta de cursos a distância. Muitas críticas surgiram de dentro da UFSC por parte de alguns docentes e discentes, funcionários e gestores, preocupados com o crescimento exponencial da modalidade e do pouco controle institucional por parte dos docentes, acadêmicos e administradores. A modalidade a distância começava a chamar a atenção tanto pelos resultados positivos quanto pelos negativos.

Os positivos até hoje são objeto de artigos, pesquisas, livros e servem de referência nacional e internacional. Destes resultados, pode-se destacar alguns indicadores importantes para o processo de ensino/aprendizagem e a consolidação da EAD na UFSC. São eles:

- Uso de tecnologias de informação e comunicação de ponta para a época – o LED/UFSC foi pioneiro no uso de videoconferência aliada a ambientes virtuais de aprendizagem, material impresso e encontros presenciais em cursos de especialização e mestrado e sistema de acompanhamento on-line.
- A produção de materiais didáticos – em diferentes meios (impresso, CD-ROM, vídeo-aula) com qualidade técnica e de conteúdo reconhecidos.
- O desenvolvimento de plataforma própria - para operacionalização dos cursos na internet. Cabe lembrar que as plataformas para ambientes *online* estavam em desenvolvimento na época e as plataformas gratuitas estavam sendo pesquisadas.

- O desenvolvimento de sistemas de acompanhamento - combinando tutoria e monitoria de forma sistematizada via telefone, fax, e-mail, correio postal além de encontros presenciais.
- A utilização das “novas” tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos presenciais e a distância principalmente pelos professores que participaram da EAD do LED. Atualmente além de parceiros inovaram em seus processos educativos.
- O uso inovador da TV via satélite com as teleconferências que inaugura novas formas de se ensinar e aprender a distância e que são referência ainda hoje.

Certamente, estes aspectos positivos reforçam a necessidade de não se ignorar esta experiência que representa empenho de todos aqueles ligados às atividades com a EAD que ainda hoje fazem da modalidade na UFSC uma referência.

No entanto, aliado aos aspectos positivos ressalta-se também alguns negativos. O mais significativo foi o fato da modalidade estar restrita a poucos professores e somente ao PPGEF. Isso justifica as reações contrárias a EAD por parte de docentes, discentes e servidores.

Embora possa ser explicado pela forma como estava sendo conduzida institucionalmente, provocou resistências principalmente quando se tratava da aprovação dos cursos a distância pela comunidade acadêmica. Para cada nova iniciativa de oferta, as manifestações contrárias sempre vinham acompanhadas de argumentos como a pouca visibilidade do processo e a falta de participação de todos no planejamento e execução dos cursos.

A percepção deste aspecto passou a provocar inquietações por parte de dirigentes e o processo passou a ser reavaliado e reconduzido internamente e também nacionalmente, já que naquele momento havia uma discussão ampla sobre a participação das Universidades públicas na oferta de cursos a distância.

Desde então, alguns passos foram sendo dados incentivados inclusive pelo MEC que passa a reavaliar a participação das IES, juntamente com outros órgãos interessados.

A definição de critérios de avaliação para EAD no MEC gerou no Brasil uma discussão polarizada em dois aspectos: do ponto de vista legal, apontava-se para a falta de critérios e legislação específica para a área; e do ponto de vista acadêmico, as discussões permeavam os aspectos pedagógicos e de gestão interna da modalidade educação a distância.

Diante de tanta polêmica, decidiu-se interromper a oferta de cursos de principalmente de especialização a distância na UFSC e as discussões começam a tomar um outro rumo. Porém, nunca se questionou a viabilidade e as possibilidades da EAD enquanto metodologia educativa.

No entanto, em meio às discussões surge a possibilidade de oferta de cursos de complementação pedagógica onde a participação de outros centros de ensino era inevitável. Abre-se aí a possibilidade da participação de professores, servidores e discentes em ações a distância. Estes cursos acabaram por provocar o debate acerca da EAD pelo menos nos Centros de Ensino de Ciências Físicas e Matemática, Centro de Filosofia, Ciências Humanas, Centro de Educação e Centro Tecnológico.

Além deste aspecto negativo, cabe salientar ainda a insegurança por parte de muitos educadores em relação aos reais propósitos da EAD na universidade. Na realidade a falta de visibilidade na forma como era feita a gestão interna dos cursos é conseqüência direta desta insegurança.

Neste momento a comunidade acadêmica está discutindo qual o melhor caminho a seguir para estruturar a EAD. Já há uma nova abordagem para a área e as discussões são procedentes já que estão respaldadas pelos resultados de ações que serviram de base para a atual configuração da EAD na UFSC. Duas delas merecem destaque por serem ações de formação em nível de graduação. As Licenciaturas Plenas em Física, Química, Biologia e Matemática e o Programa Magister.

7.5.1- O Ensino Superior na UFSC na modalidade a distância: experiências com a graduação

7.5.1.1 – Os cursos de complementação para Licenciaturas Plenas em Física, Química, Biologia e Matemática

As Licenciaturas Plenas em Física, Química, Biologia e Matemática em caráter especial, para a formação de professores no Estado da Bahia foram realizados a distância pela UFSC entre os anos de 2001 e 2003.

Os Cursos foram realizados por meio do convênio firmado entre a Secretaria de Educação do Estado da Bahia – SEC e Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, por meio dos Centros de Ensino (Centro de Ciências Físicas e Matemáticas, Centro de Ciências Biológicas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Educação, Centro Tecnológico) e executado pelo Laboratório de Ensino a Distância - LED do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEF.

O objetivo foi habilitar professores com formação de nível superior (bacharéis) e que estão em exercício docente na Rede Estadual de Ensino da Bahia, ministrando aulas nas disciplinas de Química, Física, Biologia e Matemática.

A proposta esteve amparada legalmente na Resolução nº 02 aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, em 26/06/1997, que dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas das quatro séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, destinados a portadores de diplomas de nível superior em áreas afins. Quanto a legislação interna, as habilitações que compõe o curso obedecem a Resolução 001/Cun/2000 da UFSC.

O programa manteve a estrutura curricular disposta na Resolução articulada em três núcleos: Núcleo Contextual, Núcleo Estrutural e Núcleo Integrador.

Teve a duração de quatro trimestres, com uma carga horária total de 720 horas/aulas por habilitação. As estratégias de ensino foram as seguintes:

- Fase presencial (30%): Realizada em sala de aula através de encontros presenciais e/ou laboratório, dependendo da disciplina.
- Fase a distância (70%): Realizada com a utilização de recursos de EAD como: Ambiente Virtual de Aprendizagem, teleconferências, materiais impressos e Sistema de Acompanhamento ao Estudante com tutores e monitores.

Estes cursos representaram uma primeira iniciativa de se ampliar a participação da comunidade acadêmica em EAD. Apesar das dificuldades inerentes a primeira experiência, serve de referência aos professores que atuam com EAD na UFSC. Os resultados de aprendizagem após avaliação foram considerados bons e os materiais didáticos impressos serviram de base para a produção dos conteúdos para os cursos de graduação que estão sendo oferecidos pela UFSC atualmente.

A forma de estruturação serviu de base para se planejar os atuais modelos. Ou seja, a experiência acumulada por professores, servidores, colaboradores possibilita um avanço pedagógico na oferta de cursos nestes níveis de ensino.

7.5.2 – O Programa MAGISTER

Um outro programa que também serviu de base para o planejamento e ampliação da EAD na UFSC foi a experiência do Programa Magister que contribuiu para diminuir a resistência de muitos professores a metodologias diferenciadas.

Em 1995 em Santa Catarina, a política de formação de professores desencadeada pelo Governo do Estado, foi a formação em serviço. Estas iniciativas estavam em consonância com a política educacional em nível nacional.

A proposta do estado catarinense para a formação de professores atuantes no estado, sem formação específica em nível superior, foi a criação do Programa Magister. Este Programa, além de ser uma formação em serviço, possuía uma característica que o diferenciava de todas as ações anteriores

referentes a este modelo de formação, já que possibilitava, aos professores das redes públicas receberem diploma de graduação, o que o caracteriza também como formação inicial.

Os cursos de graduação do Programa Magister foram oferecidos aos professores que já atuavam tanto na rede estadual como nas redes municipais de ensino do Estado. Segundo consta do Informe: Atos do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (SANTA CATARINA. CEE: 1996, p. 700), o Programa Magister “[...] é exclusivo para professores da Rede Pública Municipal e Estadual num percentual de 30% e 70%, respectivamente”.

Tais cursos foram considerados de caráter emergencial e realizados em regime especial (com aulas ministradas nos períodos de férias escolares e finais de semana).

Para a implementação deste Programa na UFSC, foi firmado convênio entre a Secretaria de Educação do Estado e a UFSC, via Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. Posteriormente, o projeto – sendo considerado de extensão universitária – foi colocado em discussão nos Centros responsáveis pela sua execução.

Uma vez sendo aprovado este projeto, a UFSC passou a contar com outra modalidade de curso que não somente os cursos presenciais. Foram oferecidos cursos na área de Ciências Agrícolas e Ciências Naturais, Pedagogia com habilitação em Educação Especial, Letras –Língua e Literatura Alemã e Língua e Literatura Italiana.

O acesso dos professores ao programa Magister era feito através de concurso vestibular específico, divulgado por editais distribuídos às unidades escolares de todo território catarinense.

Para participar desse processo seletivo, o candidato deve estar efetivamente exercendo a função de professor na Rede Pública Estadual ou Municipal de Ensino e não ter habilitação para magistério. Este programa ocorreu em cinco cidades do Estado de SC: Laguna, Ibirama, Trombudo Central, Florianópolis e Lages.

As aulas ocorriam nos finais de semana (sexta-feira e sábado), durante as férias de janeiro e o recesso escolar de julho. Os currículos são os mesmos

das licenciaturas plenas dos cursos regulares, mantendo-se a grade curricular e sua respectiva carga horária. O Magister demonstrou ser um projeto de grande aceitação, tendendo ao seu crescimento, seja na quantidade de alunos, seja nas localidades onde foi ministrado.

O Programa Magister foi interrompido pelo Governo Estadual mas seus resultados ainda prevalecem e servem de referência em todo o País.

De fato, a Universidade Federal de Santa Catarina caminha para a consolidação de uma forma de organização em que a Educação Aberta e a Distância melhore e seja institucionalizada a partir dos erros e acertos anteriores.

Está posto o grande desafio aos gestores acadêmicos para que voltem seus interesses para a forma como se poderá contribuir sem destruir uma trajetória que envolveu pessoas e que qualificou tantas outras de norte a sul do país.

7.6 – A EAD na UFSC hoje

Com base na reorganização da EAD espera-se também uma maior aproximação entre o projeto pedagógico dos cursos e a sua execução. Cabe as universidades dar subsídios teórico-metodológico por meio da pesquisa científica aos projetos de cursos a distância que serão melhores quanto mais embasados teoricamente.

Naturalmente que em função do redesenho interno pelo qual vem passando a estrutura e organização interna sofrerá ajustes que atendam as exigências atuais tanto da comunidade acadêmica quanto fora dela.

Destaca-se que a EAD no ensino superior provoca mudanças sociais que geram necessidades específicas. Cabe destacar

- O surgimento dos estudos a distância gera o convencimento de que a educação é um processo permanente, contínuo e que ocorre ao

longo de toda a vida. Portanto aumenta a responsabilidade e o espectro de atuação da universidade.

- Sistemas a distância contribuem para promover a igualdade de oportunidades ao possibilitar acesso ao ensino superior.
- Sistemas a distância promovem inovações político-educativas
- A aplicação da modalidade possibilita o uso das tecnologias de informação e comunicação na educação.

Uma organização enquanto sistema de educação a distância recebe seu reconhecimento e justifica sua existência e desenvolvimento, na medida em que alcança seus objetivos por meio do cumprimento das funções que constituem a base para sua legitimidade e medida para seu êxito. Espera-se que esta seja a meta .

Em síntese e após análise do momento atual e das perspectivas futuras pode-se propor as seguintes questões:

- Será que a universidade cumpre os objetivos na medida em que faz uso desta modalidade de educação?
- Mantém os mesmos princípios educativos que justificam sua existência?
- Emprega os meios didáticos adequados para esta forma de ensinar e aprender?
- Tem objetivo claro de como e quando fazer uso desta modalidade no ensino superior?

Ao se responder as questões acima espera-se provocar uma reflexão e realinhamento na condução da atual reestruturação na UFSC. Chega-se a conclusão de que a EAD surge independentemente do momento temporal, mas sim, a partir das necessidades educativas que comprovadamente são comuns a muitas sociedades.

Neste sentido, a reflexão sobre um modelo pedagógico é que deverá nortear as decisões estruturais. Esta base teórica não pode de modo algum ignorar o campo teórico já construído e o patrimônio conceitual desta

modalidade de ensino. Nesta circunstância, constitui uma mais-valia importante ou até mesmo uma vantagem.

No ano de 2004 a UFSC, buscando redirecionar sua atuação em EAD, criou a Secretaria de Educação a Distância vinculada ao gabinete do Reitor, com a função de coordenar as políticas e ações na área.

Esta Secretaria mantém uma equipe de profissionais multidisciplinares para auxiliar na definição de políticas e execução de cursos em nível de extensão.

Para a realização de cursos de Licenciatura, inaugura-se uma nova forma de organização a partir dos Departamentos de Graduação e seus respectivos Centros de Ensino. Desta forma, cria-se infra-estrutura pedagógica e operacional junto aos departamentos com a finalidade de possibilitar que cada área execute, acompanhe e avalie em conjunto coordenada pela Diretoria de Graduação e Pós-graduação os cursos que tenham interesse em realizar a distância.

Respectivamente, a estrutura da UFSC estende-se para o interior do Estado por uma rede inicialmente de 12 pólos regionais (anexo 3) localizados estrategicamente em locais de fácil acesso e com estrutura física e pedagógica de forma a propiciar apoio didático e técnico aos interessados em fazer cursos superiores a distância.

Neste momento amplia-se a oferta de cursos ao mesmo tempo em que se busca consolidar alguns princípios norteadores para as ações a distância. Espera-se definir os papéis de cada ator neste processo de mudança de forma a transformar conceitualmente e operacionalmente a forma de se fazer EAD porém não ignorando o que já foi e está sendo feito.

Um indício das possibilidades de evolução desta modalidade está no contexto administrativo vivido atualmente pela Secretaria de Educação a Distância da UFSC que busca organizar alguns órgãos importantes no contexto da produção de cursos a distância. Um exemplo está na incorporação da TV/UFSC a Secretaria de Educação a Distância importante aliada para o aprendizado na produção de materiais em linguagem audiovisual.

Face ao exposto, vale ressaltar que a experiência da UFSC embora distinta da Universidade Aberta de Portugal – UAP é significativa.

Embora não sendo uma Universidade criada e estruturada para oferta de cursos a distância apresenta resultados positivos principalmente relacionados a metodologias inovadoras com uso de Tecnologias de Informação e Comunicação. Entretanto, na produção de materiais didáticos pode-se aprender com a UAP.

Pode-se afirmar que a Universidade Aberta de Portugal com sua experiência acadêmica de produção especificamente para cursos de graduação e pós-graduação servem de exemplo para melhorar nosso processo de produção. As normas acadêmicas na UAP estão claras e definidas por um Conselho Acadêmico para serem aplicadas aos processos de produção.

Esta poderá ser uma das iniciativas de melhora e agilidade na produção dos recursos didáticos na UFSC.

Pela experiência da UAP a clareza de objetivos institucionais em relação a EAD é imprescindível. Creio que a UFSC caminha para esta clareza de objetivos ao definir o tipo de curso e em que nível poderá oferecer com qualidade.

A existência de pólos regional também é positivo. Em Portugal os centros de apoio servem para possibilitar que mais estudantes possam fazer cursos superiores a distância e têm merecido desde sua criação atenção dos gestores em EAD.

Finalmente, a rede de parcerias que tanto a UAP quanto a UFSC buscam implementar fará fazer a diferença no futuro. Quanto mais parceiros existirem maiores as chances de se viabilizar os verdadeiros objetivos da Universidades Abertas que aliam dever social e democratização do acesso ao ensino superior.

8. ANÁLISE DOS RELATOS DOS INTERLOCUTORES⁵⁸: PONTOS E CONTRAPONTO

Nas instituições analisadas o processo de implantação e implementação da EAD, vem se realizando sob condições institucionais inteiramente distintas daquelas que viabilizaram a consolidação da modalidade educação a distância especificamente de educação superior. Desta forma, não se pode ignorar as singularidades e diversidades de saberes de cada interlocutor.

Para esta análise pretende-se apresentar os principais pontos e contrapontos em suas intenções e ações. Para tanto, foi utilizado as respostas dos entrevistados ao questionário conforme anexo 1 cujos depoimentos estão comentados no anexo 2 a luz dos pressupostos teóricos eleitos como pano de fundo para nossa análise.

A Educação Aberta e a Distância surge tanto no Brasil como em Portugal porque o sistema de formação clássica e presencial não poderia satisfazer as exigências sociais, econômicas e tecnológicas que a sociedade requeria naquele momento.

Nesse sentido, num mundo globalizado e competitivo a educação tem sido considerada importante mercadoria a ser exportada de diferentes formas, principalmente pela EAD. Segundo Belloni

“O tom dos discursos de divulgação deste novo setor da indústria cultural mundializada é em geral celebratório e triunfalista, mostrando um certo deslunbramento com as possibilidades das novas tecnologias da informação e comunicação (NTIC), de modo a fazer acreditar que elas poderão levar por si

⁵⁸ Optou-se por apresentar como anexo (2) o registro comentado dos depoimentos transcritos a partir das entrevistas gravadas em áudio. Não é objetivo deste trabalho fazer análise do discurso dos entrevistados e sim registrar as falas como argumento ao propósito da tese.

sós a uma rápida democratização do acesso à educação e à formação”(BELLONI, 1999, p. 49)

Embora as estratégias de indução de cada organização, desenhadas pela gestão das políticas, possam compensar obstáculos à descentralização derivada daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional precisamos ficar atentos aos objetivos econômicos que mobilizam as políticas públicas em EAD. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação. Vale a advertência de Lampert

“Além dos aspectos pedagógicos, há necessidade de o professor estar alerta e esclarecido sobre o comércio que gira em torno da tecnologia, normalmente monopólio dos grandes conglomerados, que investem pesado com o único intuito de aumentar a lucratividade e hegemonia de poder”(LAMPERT, 2000 p.88)

Na EAD a presença dos meios técnicos é relevante. Por isso, o contexto pedagógico em que se inscrevem os cursos precisa ser revisto principalmente, no atual momento de transição de paradigmas que caracteriza o dia-a-dia das instituições de ensino.

Nas condições tanto da UFSC quanto da UAP não é suficiente que o Estado se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas políticas de educação, passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo as competências de gestão de EAD nas universidades. Estas questões ainda se constituem num dos grandes entraves internos nas IES.

Para que a EAD supere suas atuais fragilidades e limitação em termos de gestão terá que necessariamente ao rever a abordagem pedagógica, privilegiar aspectos que constituem um dos focos da resistência docente. Esta resistência diz respeito à mediação pedagógica onde professor e aluno estão fisicamente

separados. Ainda são pouco esclarecedoras as novas formas de ensinar e aprender que prescindam da presença física. Para Pedro Demo,

“Para qualquer processo de aprendizagem adequado, presença é indispensável. O que mudou consideravelmente nos últimos tempos é a descoberta da presença virtual, ou seja, de um tipo de presença a distância. A mais praticável no momento é aquela veiculada em redes como a internet, nas quais o aluno pode fazer pesquisa elaboração própria sob a orientação do professor, de modo constante”(DEMO 1988b, p. 61)

Para assegurar interação, o projeto pedagógico deve prever formas de diálogo constante entre todos os envolvidos na execução dos cursos. Essa busca constante pela qualidade do processo ensino-aprendizagem leva em consideração o investimento na pesquisa, reconhecendo o protagonismo do sujeito aprendente que deverá sempre nortear os planos de ensino e aprendizagem.

No âmbito desta concepção estão os aspectos ligados a produção dos materiais didáticos(audiovisuais, impressos e informáticos) as atividades de aprendizagem, os meios técnicos escolhidos, as formas de avaliação, as estratégias didático-pedagógicas que valorizam a qualidade da aprendizagem num contexto de definição de políticas internas.

Os procedimentos pedagógicos que envolvem a formação continuada de estudantes e professores, normas pedagógicas para produção de materiais didáticos, processos de avaliação, estruturação geral dos cursos, momentos presenciais e a distância e critérios de qualidade são imprescindíveis e permeiam cada diálogo estabelecido.

Em Portugal a qualidade dos conteúdos é evidente. Há preocupação de todos na qualidade acadêmica do processo. Tudo é realizada de forma metódica e planejada. Nenhum curso é oferecido sem que se teste cada processo nos mínimos detalhes. Um guia didático leva até oito meses para ser produzido. São muitas idas e vindas até que o material seja aprovado e chegue nas mãos dos estudantes.

Em relação a produção impressa na UAP cabe um destaque que é o seguinte. Os livros adotados, na sua maioria, são os mesmos disponíveis no mercado já consolidados e aprovados pelos professores. O que o departamento acadêmico faz, são orientações de como estudar a distância partindo dos princípios didáticos definidos para o curso o que constituem os guias. Estes podem ser organizados em diferentes meios técnicos.

No Brasil, as universidades começam a criar estruturas próprias para a produção de materiais didáticos impressos por exemplo. A prática tem mostrado que é preciso avançar nestes procedimentos. Há uma “reinvenção” constante que provoca o desperdício de recursos humanos e financeiros. Atualmente muitos educadores estão escrevendo sobre as mesmas coisas de forma isolada. A necessidade de se estabelecer práticas pedagógicas comuns deve ser uma das metas das políticas para a área, reservando o empenho dos especialistas para as questões pedagógicas.

Além disso, a produção de materiais exige profissionais comprometidos com o curso como um todo. Isso significa conhecimento e participação de cada etapa e não somente no momento da produção do texto. A participação pontual e isolada compromete a qualidade pedagógica do processo, já que produz resistências no professor quanto a eficácia do sistema.

Esta realidade demonstra uma diferença entre a UAP e a UFSC na produção e envolvimento dos docentes em cursos a distância. Na UFSC o professor não está designado para atuar em EAD com exclusividade o que não ocorre na UA onde a atuação docente está voltada para a modalidade a distância.

Um outro fator evidenciado na fala dos interlocutores diz respeito as características dos estudantes. Há uma certa negligência em relação ao perfil dos estudantes a distância que na elaboração de materiais muitas vezes não são levados em conta. A tendência é considerá-los em igual condição e perfil aos do presencial. Na UA, não só é considerado como o ponto de partida para a produção dos conteúdos como é objeto de inúmeras pesquisas.

A criação de espaços e tempos de cooperação é imprescindível. Tanto em Portugal quanto no Brasil a previsão destes espaços colaborativos sejam virtuais

ou presenciais, constituem fatores determinantes para a qualidade do sistema. A preocupação constante em como se estuda, quais as dificuldades, quando e como busca orientação aos seus estudos, se consulta o material o que consulta, se busca o sistema de acompanhamento e porquê etc

Nestes aspectos, cabe ressaltar o alto grau de responsabilidade e autonomia com o processo ensino-aprendizagem que permeia a prática das universidades e que pode ser vista sob dois pontos de vista:

- de um lado, tanto a UAP quanto a UFSC possuem autonomia e responsabilidade em relação ao currículo e suas formas de aplicação, estruturando os conteúdos de acordo com os princípios psicológicos e didáticos que regem suas metodologias.

- por outro lado, a autonomia e responsabilidade referida ao estudante em seu processo de aprendizagem são também responsabilidade do estudante e cabe aos produtores de cursos a distância viabilizar formas adequadas para o seu desenvolvimento.

De acordo com esse entendimento, tanto a UAP quanto a UFSC precisa estar atenta para os princípios pedagógicos, tentando superar a falta de diretrizes políticas. Este processo envolve tanto a educação presencial quanto a distância.

No caso da UFSC - que é instituição integrante de um Estado federativo - em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos, a definição de políticas públicas têm um peso determinante para a forma como se está implementando a EAD no ensino superior. Mas tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelas instituições locais, tais como o legado das políticas internas, as regras institucionais e a própria engenharia operacional de cada instituição.

Como ficou evidenciada pelos relatos dos interlocutores entrevistados a participação no planejamento e execução dos cursos representa um valioso laboratório de pesquisa. Lembrando Paulo Freire “quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender”. Freire (1996 p. 25)

O aprendizado permanente revelado pelos entrevistados confirma que a ação é fonte de conhecimento constante. Isso vale para todos os que fazem parte e que virão a constituir os profissionais dedicados a melhorar a qualidade dos cursos a distância. Não há dúvida que todos reafirmam as boas possibilidades da EAD e por isso mesmo buscam formas adequadas de consolidar esta modalidade como útil aos objetivos das IES tanto no Brasil como em Portugal.

Para realizar a análise do relato dos interlocutores, organizamos uma síntese conceitual que está representada na figura 7. A análise foi organizada da seguinte forma:

O primeiro passo foi o de enquadrar o surgimento da educação a distância como resposta educativa a uma situação de demandas da sociedade portuguesa e brasileira, em momento determinado de acordo com as especificidades de cada uma. Este aspecto foi caracterizado como o contexto histórico.

A conclusão foi de que, levando em conta as características das organizações analisadas na UAP os indicadores de carência de recursos humanos com qualificação superior e a pobreza de respostas em formação contínua constituiu a criação da UAP.

Na UFSC surgiu no Departamento de Engenharia de Produção e visava prioritariamente o aprimoramento da mão-de-obra de nível superior inserida diretamente no setor produtivo, em especial na indústria.

Destes objetivos, surge em Portugal a UAP e na UFSC o Laboratório de Ensino a Distância do PPGE/UFSC. A UAP com vocação específica para oferta de cursos formais e não formais a distância. E no LED/UFSC com vocação para cursos de mestrado e cursos de curta duração numa instituição convencional a partir de um Departamento – o PPGE.

Um segundo passo foi identificar o apoio institucional de ambas as organizações. Ficou evidenciado que para subsidiar a UA em Portugal, houve desde o princípio apoio do Ministério da Educação, tanto em termos de estrutura física e humana quanto financeira.

No LED/UFSC o apoio, em princípio, veio das instituições parceiras e interessadas nos cursos oferecidos. O apoio institucional do Ministério da Educação e Secretaria de Educação a Distância surge somente com as Licenciaturas a partir de 2003.

Um terceiro passo foi identificar qual é o público-alvo das organizações. Cabe destacar que em ambas as instituições o público-alvo é adulto maiores de 25 anos. Sobre esta característica, o caráter social da EAD ao privilegiar estudantes adultos por meio de tecnologias de informação e comunicação é uma realidade em ambas as instituições.

Ao salientarmos este aspecto, abordaremos um quarto passo que foi a evidência da necessidade de diversificação de ofertas por meio de metodologias específicas. Nesse sentido, o estabelecimento de um referencial teórico a respeito desta modalidade no interior das universidades que alie a prática a teoria consolidada pela pesquisa, deve ser o grande diferencial principalmente para o Sistema de Educação Aberta e a Distância que o Brasil num âmbito mais amplo e a UFSC, no atual processo de reorganização da EAD buscam implementar.

Para finalizar o processo analisado o quinto passo foi que as organizações analisadas têm um denominador comum de decidir e organizar a pesquisa e a avaliação científica principalmente nos aspectos de gestão e metodologias dos estudos a distância. Na UAP este aspecto já apresenta indicadores positivos. Prova disso, são as publicações na área. Na UFSC ainda estamos iniciando este processo. Espera-se um avanço considerável na pesquisa acadêmica da área.

Para concluir, figura abaixo, sintetiza esta análise que foi o “ pano de fundo” para o registro do relato dos interlocutores.

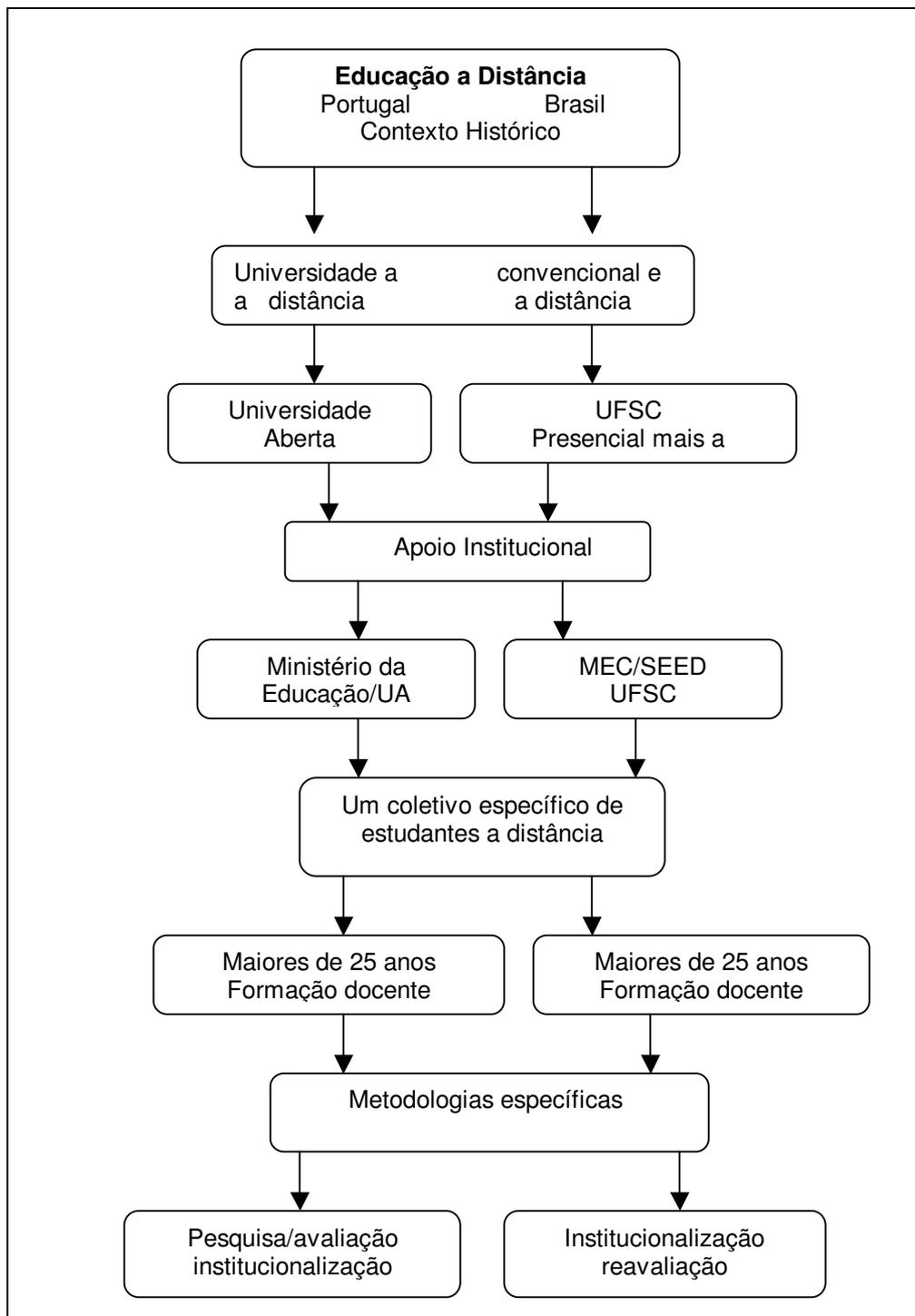


Figura 7 :Processo de análise comparação
(Fonte; Organizada pela autora)

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Não há como negar que a educação a distância é considerada atualmente como uma das alternativas para se atender às diferentes necessidades de formação superior sendo que em alguns casos constitui a única forma de satisfação destas necessidades.

As universidades que atuam com educação a distância representam instituições mediante as quais são oferecidas e ampliadas diferentes metodologias de se aprender e ensinar. Na verdade, cada instituição atua de uma forma, o que deve ser respeitado, já que envolve estruturas e culturas diferenciadas. Não se pode conhecer nem julgar plenamente, a não ser que se esteja profundamente familiarizado com as condições dos respectivos países e sistemas de ensino.

Entretanto, ao realizar este estudo comparativo percebe-se que apresentam soluções comuns já que têm que resolver os mesmos “dilemas”. Embora as realidades sejam distintas alguns aspectos podem ser aqui relacionados como forma de contribuição deste trabalho.

No caso de Portugal, não há direcionamentos por parte do governo para as questões de oferta de cursos a distância como por exemplo, procedimentos para credenciamentos, autorizações e financiamento. O tratamento dado a EAD é o mesmo dos outros cursos. Pelos depoimentos, esta é uma situação aceita a exceção do financiamento. Os portugueses acham que a EAD deve ter orçamento diferenciado por causa das especificidades.

Já no Brasil, há regras quanto ao credenciamento, autorização, avaliação e financiamento por parte do Ministério da Educação para a EAD. Sobre este procedimento dado às especificidades da EAD, aspectos como o financiamento é de certa forma contemplado. O problema, no entanto está na continuidade. Por ser estabelecido por meio de portarias e decretos pontuais poderão ser interrompidos assim que as ações forem sendo concluídas ou então durante a execução, já que são também “políticos”. O descrédito e insegurança por parte

das instituições de ensino superior, em relação as discontinuidades afasta as possibilidades de participação de algumas instituições na oferta de cursos a distância. Quanto ao credenciamento e autorizações, a prática tem demonstrado que os critérios são questionáveis já que os dados do crescimento de instituições públicas autorizadas pelo MEC e das particulares e comunitárias avaliadas pelos órgãos competentes demonstram que nem sempre foram autorizadas em condições de oferecer EAD com qualidade. Entretanto, termos uma Secretaria de Educação a Distância no MEC para tratar das questões específicas da EAD é positivo na medida em que os critérios de qualidade poderão se discutidos coletivamente.

No caso da Universidade Aberta de Portugal já existe na estrutura organizacional por ser uma instituição criada para EAD, formas operacionais de se lidar com as especificidades. Isto inclui a predisposição de professores e gestores para adaptarem-se as diferenças entre ensinar e aprender a distância. A produção dos materiais didáticos, a estrutura dos sistemas de comunicação e de acompanhamento bem como a utilização TCIs estão estruturados de forma a contemplar as diferenças de espaço e tempo, ritmos de aprendizagem e perfil dos estudantes.

No Brasil, as instituições enfrentam situações complexas. A realidade das públicas em relação a infra-estrutura física e de recursos humanos é frágil. Há problemas de gestão a serem solucionados. Verifica-se que na maioria das universidades ainda é difícil trazer para a discussão questões que envolvem gestão física e financeira no ritmo imposto pela produção de cursos a distância. Estes, na forma de gestão, diferem muito dos cursos convencionais.

Este estudo mostra, que uma das principais motivações de professores, servidores e gestores tem sido a possibilidade da entrada de recursos financeiros para a estruturação de laboratórios de informática, de videoconferências bem como complementação salarial para muitos docentes e não necessariamente a possibilidade de fazer EAD.

Em relação a estrutura acadêmica da UAP, o fato de ser criada para oferta de cursos a distância favorece a análise das condições existentes para a

efetiva execução dos cursos propostos. O processo de planejamento tem fluxo interno definido na estrutura organizacional.

No Brasil é preciso que as instituições encontrem formas de viabilizar os cursos a distância. Neste caso, as diferenças internas, a falta de gestão e a base estrutural acadêmica muitas vezes, inviabilizam a adoção desta modalidade pela instituição. Cabe aqui trazer outro dado evidenciado por este estudo que é a falta de transparência na escolha das áreas, níveis e metodologias a serem utilizadas na oferta dos cursos. Pelos depoimentos, estes procedimentos são decididos sem discussão prévia e coletiva o que provoca rejeição.

Na Universidade Aberta de Portugal, os docentes são admitidos por concursos públicos com dedicação exclusiva para EAD. Esta questão interfere na melhoria da produção acadêmica e na qualidade dos cursos oferecidos. No Brasil este poderia ser um dos objetivos em termos de políticas para EAD.

Já vivenciamos no Brasil muitas tentativas não tão exitosas de criação de espaços físicos para oferta de EAD e uso das tecnologias de comunicação e informação. A principal razão para este fracasso foi a falta de recursos humanos qualificados e políticas de manutenção adequada destes pólos. A relação entre os recursos humanos e físicos deverá estar em consonância com o número de cursos a serem oferecidos.

A ênfase dos sistemas de educação aberta e a distância devem estar voltados para o pedagógico sob pena de perdermos uma grande oportunidade de crescimento educacional como um todo. A exemplo da Universidade Aberta a preocupação com a evolução da pesquisa na área e com a qualidade do ensino deverá permear as discussões internas nas universidades brasileiras.

Caberá a cada instituição definir como e quando oferecer EAD. A qualidade dependerá do planejamento pedagógico consistente e coerente com cada uma das propostas de curso. Espera-se do Ministério da Educação a sustentabilidade financeira necessária ao bom desempenho de ações a distância e o rigor na avaliação pedagógica dos cursos.

Para reforçar algumas das considerações proporcionadas por este estudo destacamos algumas recomendações:

- A Universidade Aberta, do ponto de vista social, se caracteriza como uma oportunidade a todas as classes sociais. Pedagogicamente se caracteriza como uma metodologia inovadora que poderá provocar uma mudança estrutural nas universidades, desde que o processo de institucionalização faça parte do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade e nele esteja claro que tipo de EAD se pretende institucionalizar.
- Os sistemas de EAD se caracterizam por sua flexibilidade e abertura e estão baseadas nas tecnologias de informação e comunicação sem limitação de lugar, tempo, ocupação e idade de seus usuários. O papel do professor e dos estudantes muda e passa a ser o centro do processo. Portanto, é preciso conhecer estas tecnologias e aplicá-las no cotidiano da universidade, seja presencialmente ou a distância.
- Os materiais didáticos desempenham a função fundamental de favorecer o diálogo visando uma aprendizagem concreta e a construção do conhecimento, mas somente cumprirão seu papel se forem realizados com a qualidade e competência dos docentes e com a participação da comunidade acadêmica.
- As universidades que utilizam a modalidade educação a distância devem buscar pôr em prática a verdadeira expressão aberta e promover uma educação superior aberta no sentido social e pedagógico. Para tanto, é preciso abrir os horizontes acadêmicos e sair dos “muros” dos centros e departamentos.
- As determinações legais e as condições do contexto brasileiro são indicadores para a implantação da modalidade educação a distância a partir de parâmetros de qualidade. Porém, as questões relacionadas ao aporte financeiro necessário à melhoria do sistema de educação aberto e a distância necessitam de esclarecimento e planejamento.
- É preciso que cada instituição reveja a forma como está utilizando a EAD possibilitando o debate interno acerca dos limites e avanços.

- As universidades precisam recuperar a qualidade acadêmica da EAD, ampliando a pesquisa na área.
- É imprescindível prover formas de qualificação dos recursos humanos sobre a modalidade educação a distância prevendo para tanto a criação de funções específicas no quadro das universidades.
- As universidades precisam empreender nas formas de gestão das atividades de EAD. Para tanto, o governo precisa desburocratizar o sistema para que a instituição possa exercer sua autonomia e gerenciar as especificidades de forma transparente.
- A otimização dos conteúdos produzidos e dos recursos tecnológicos será cada vez mais necessária e poderá inclusive ser produzida na forma de consórcios e parcerias. A Universidade Aberta precisa estar aberta para as parcerias e consórcios, contemplando várias formas de oferta de cursos.
- É preciso conhecer as possibilidades que a legislação apresenta de uso da modalidade e ampliar internamente a sua aplicação, incluindo os vários níveis de ensino e a possibilidade dos 20% previstos em lei para disciplinas a serem dadas a distância.
- As parcerias com municípios e estados podem e devem ser incentivadas.
- Dar visibilidade aos processos a distância também se faz necessário. A instituição deverá prever debates, troca de experiências e aprofundamento dos processos pedagógicos, visando a boa qualidade dos sistemas a distância.

Caberá aos pesquisadores e interessados na área dar continuidade a este estudo, ampliando as formas de pesquisa, acompanhando o desenvolvimento desta modalidade na educação superior, avaliando e divulgando seus resultados de forma a contribuir com a melhoria do processo educativo como um todo.

Fica aqui um dos grandes desafios para a universidade na atualidade. Viabilizar-se como espaço crítico em relação a EAD. Reconhecer sua importância e interferência no modo de se ensinar e aprender buscando fortalecer o papel da universidade pública neste cenário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBARELLO, Luc; DIGNEFFE, Françoise, e outros. *Práticas e métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Porto/Portugal : Gradiva, Coleção Trajetos.1977.

ALVAREZ, Maria Antonia. *En torno a la Metodologia de enseñanza a Distancia - Destrezas de La Lectura*. Madrid : ICE, UNED, 1989.

_____. Función del Alumnado Adulto en el Metodologia de Enseñanza a Distancia. In *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*. Madrid : UNED, n. 2, 31 -62. 1999

APARICI MARINO, Roberto Y FERNANDEZ ACEBEBES, Lourdes: *Comunicación Audiovisual y Enseñanza*. Madrid : UNED, 1990.

ARETIO, Garcia. *Educación a distancia hoy*. Madrid : UNED, 1994.

_____.Garcia.*Educação Superior a Distância. Análisis de su eficácia*. Merida. Espanha: UNED/Centro Regional de Extremadura,1986.

_____. IBÁÑEZ, Ricardo (Org.). *Aprendizaje abierto y a distância: perspectivas y consideraciones políticas*. Cátedra da UNESCO de Educación a Distância. Barcenilla, Madrid/Espanha : Universidade Nacional de educação a Distância, Instituto Universitário de Educacion a Distancia, 1998.

BORDENAVE, Juan Diaz: Pode a educação a Distância ajudar a resolver problemas educacionais do Brasil. In *Rev. Tecnología Educacional*. Rio de Janeiro Brasil. V.17, (80-81), 1988.

BARRETO, Elba Siqueira, PINTO, Regina, MARTINS, Ângela Maria. "Formação de docentes a distância: reflexões sobre um programa". In *Cadernos de Pesquisa*. Rio de Janeiro. Fundação Carlos Chagas, n 106, março de 1999.

- BAUDRILLARD, Jean. *Para uma crítica da economia política do signo*. Rio de Janeiro: Elfos Ed; Lisboa : Edições 70, 1995.
- BELLONI, Isaura. A GED no contexto da avaliação institucional. In *Universidade e Sociedade*, Brasília : UnB. v.8, n.17, p. 52-56, nov. 1998.
- BELLONI, M. L. *Educação à Distância*. 2. ed. Campinas : Autores Associados, v. 1. 135 p. 2001
- _____. *O que é mídia-educação*. 1. ed. Campinas/SP : Autores Associados, v. 01. 100 p. 2001
- _____. Integração das TIC aos processos educacionais. In: BARRETO, Raquel Goulart. (Org.). *Tecnologias educacionais e educação a distância*. 1 ed. Rio de Janeiro, v. 01. 2001
- _____. PIMENTEL, N. "Avaliação do Programa de capacitação a distância para professores do I grau". In *Um Salto para o Futuro. Relatório Técnico de pesquisa*. Florianópolis : OPM/UFSC e SED/SC, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação - MEC, Disponível em <http://www.mec.gov.br/seed/tvescola/regulamentacaoEAD.shtm>>. Acesso em: 19 set. 2003
- _____. Decreto nº 2.306/97, que regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases, definiu para o Sistema Federal de Educação Superior. Brasília : MEC, 1997.
- _____. Portaria do MEC nº 335, de 6 de fevereiro de 2002.
- BRASLAVSKY, Cecilia WERTHEIN, Jorge. Education, economy and development: learning from successful cases. Geneva : Editores UNESCO, International Bureau of Education. 2004.

- BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHELM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *O papel do cidadão na reforma do Estado.Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo : Editora UNESP; Brasília : ENAP, 1999.
- CADERNOS CEDES. *Educação Continuada*, nº 36, São Paulo : Papyrus, 1995.
- CAMPOS, Silmara de; PESSOA, Valda; GERALDI, I. F. Discutindo a formação de professoras e de professores com Donald Schön, p. 183-206. In *“Cartografias do trabalho docente: o professor(a)-pesquisador(a)”* São Paulo : Mercado das Letras.1998.
- CARMO, H. *Ensino Superior a Distância*. Lisboa: Universidade Aberta (V. I e II)1997
- _____. *A Educação Intercultural de professores: a experiência da Universidade Aberta*. Paper apresentado no XIX Congresso da Fédération Internationale des Professeurs de Langues. Vivantes - FIPLP - Recife, Brasil, Documento copiado. março de 1997.
- CASTANHO, Maria Eugênia Montes O professor e os problemas educacionais atuais:teorias e perspectivas. In ALMEIDA, M. (Org.) *Políticas educacionais e práticas pedagógicas*. São Paulo : Alínea, 2005.
- CASTILLO, Santiago. Elementos facilitadores em la enseñanza a distância. La Intercomunicação entre os protagonistas de la enseñanza a distancia. Ver. *Iberoamericana de Educación Superior*. A.T.S.E.D. Madrid : UNED, n. 2, 63-78, 1990.
- CASTRO, C.M. Os dinossauros e as gazelas do ensino superior. In MEYER JR, Victor (Org.). *Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária – um diálogo Brasil e EUA*. Florianópolis : Insular, 2000.
- CIRIGLIANO, Gustavo. *La Educación Abierta*. Buenos Aires: El Ateneu, 19-20, 1983.

COLL, Cesar Salvador. Concepción constructivista y plantamiento curricular. In *Cuadernos de Pedagogia*. São Paulo : Vozes. n.188, p.8-11, 1991.

CORREIA, Ana Maria Ramalho. *O Ensino ao Longo da vida e os novos desafios para as universidades: algumas reflexões*. II Conferência Internacional Challenges 2001/Desafios 2001.

Disponível em <<http://www.nonio.uminho.pt/actchal01/025-Ana%20Correia%20157-176.pdf>> Acessado em 07/01/2004.

CROCHIK. Jose Leon. *O computador no ensino e a limitação da consciência*. São Paulo : Casa do Psicólogo, 1998.

DAGNINO, Renato et alii. *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté : Editora Cabral Universitária, 2002.

DOINA, Popa Lisseanu. *Un reto Mundial: La Educación a Distância*. Madrid : ICE, UNED, 1986.

DEMO, Pedro "Professor & Teleducação". *Tecnologia Educacional*, n.143, vol.26, out./nov./dez. 1998b

EVANS, T.e NATION, D.(1992: Theorising open and distance education". Open Learning,, p.3-13. In RODRIGUES, Eustaquio Martín e QUINTILLÁN, Manuel (Coord.). *La Educaión a Distância em tiempos de câmbios: nuevas generaciones, viejos conflictos*. Madrid : Ediciones de La Torre, 1999.

FREITAS, Cândido M. Varela de. *Tecnologias de Comunicação e informação na aprendizagem*. Instituto de Inovação Educacional, Ministério da Educação. Lisboa.. Fórum das Estatais pela Educação. Projeto Universidade Aberta do Brasil. Documento de 42 páginas xerocopiado 1997

FREY, Klaus.In *Planejamento e Políticas Públicas*. Número 21, junho de 2000.

FUSARI, M.F.,Tecnologias de Comunicação na escola como elo da melhoria da Formação de Professores mais, criativos na realização deste compromisso. In *ABT, Tecnologia Educacional*. Rio de Janeiro, nº 113, 1999.

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

GHIGLIONE, Rodolfo e MATALON, Benjamin. O inquérito: teoria e prática. 4ed. Oeiras : Celta Editora, 2001.

GIMENO Sacristán, José. *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid : Morata, 1992.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo:UNESP,1991.

HERRERA, Amílcar D. A nova onda de informações tecnológicas e os países em desenvolvimento. In *Revista de educação e informática*. Acesso: set.1992.

HOLMBERG, Borges. *Educación a distancia: situación y perspectivas*. Buenos Aires : Kapeluz, 1985.

<http://portal.mec.gov.br/seed/index.php?option=content&task=view&id=61&Itemid=190>www.mec.gov.br/seed

<http://www.andes.org.br/imprensa>

<http://www.cibergeo.org/artigos/ADVIR14.pdf>

<http://www.mec.seed.gov.br>.

http://www.ufba.br/~preto/pesquisas/cnpq_pq2004/politicas_publicas_tic.htm

<http://www.ufsc.br>

- IOKOI, Zilda Meritocracia. Hierarquia e Democracia. In ALVIM e RODRIGUES (Org.). *Universidade: a democracia ameaçada*. Prefácio de Rampinelli. São Paulo: Xamã, 2005.
- OZGA, Jenny. *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestações*. OPEN UNIVERSITY. Buckingham : Porto Editora, 2000.
- KAWAMURA, Lili. *Novas tecnologias e educação*. São Paulo: Editora Ática, 1990.
- LIMA, Lauro de Oliveira Lima. *Mutações em educação segundo McLuhan*. 21ed. Petrópolis/RJ : Editora Vozes, 1996.
- LOBO, Ana Maria Portes da Silveira. Programas de Ensino a Distância. Aperfeiçoamento de Professores de 1º Grau. *In Tecnologia Educacional*. Rio de Janeiro. V.17 (80/81) 1988.
- LUCKESI, Cipriano Carlos e Vieira, Ruth Teixeira. Teleducação e a Diversificação dos Comportamentos Individuais. *Revista Brasileira de Teleducação*. Rio de Janeiro. n. 4, 1975.
- MCLUHAN, S et STAINES, D. (Org.). *McLuhan por McLuhan:conferências e entrevistas*: organizado por Stephanie McLuhan e David Staines; Rio de Janeiro: 2005.
- MARTIN-BARBERO, Jesus. *Dos meios às mediações: comunicação , cultura e hegemonia*. 2.ed. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2001.
- MELO, R N. *Introdução à Educação a Distância*. Tutorial Sobre Educação a Distância. Coordenação de Educação a Distância – PUC – RJ. Disponível em: <http://www.cEAD.puc.rio.br> Acesso em 22 jan. 2004
- MORAN, J. M. *Leituras dos Meios de Comunicação*. São Paulo : Pancast, 1993.

- MORHY, Lauro (Org.). *Universidade no mundo. Universidade em questão*. Co-organizadores FORMIGA, Marcos; SARAIVA, Flávio; MARQUES, Regina; COSTA, Tânia; et LUIZ CERVO, Arnaldo. Brasília : Editora da Universidade de Brasília, 2004.
- MOROSINI. Marília Costa et FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Políticas de Educação Superior no Brasil: Fases, Expansão e Desafios de Cooperação no Âmbito Nacional e Internacional. In <<http://www.sbec.org.br/evt2003/trab.doc>> Acessado em 11 de março de 2006. A versão inicial, *Brazilian Higher Education policies and new challenges in international cooperation*, foi apresentada no 22ⁿd Annual EAIR Forum, Berlin, Freie Universität, Germany, 6-9.Sept.2000.
- MOTA, Ronaldo, FILHO, Hélio Chaves, CASSIANO,Weber.Universidade Aberta do Brasil: democratizando o acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância.In *Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores*: Secretaria de Educação a Distância, Brasília 2006.
- NERICE, I. G. *Educação e Tecnologia*. Rio de Janeiro : Ed. Fundo de Cultura, 1973.
- NISKIER, A. *Tecnologia educacional: uma visão política*. de Arnaldo Niskier. São Paulo : Vozes, 1992.
- _____. Documentos do Conselho Federal de Educação. Ensino a Distancia Universidade Aberta. Relatório da Comissão Especial do C.F.E. (parecer numero 263/88). In *Tecnologia Educacional*. Rio de Janeiro v. 17. 1988.
- _____. *LDB - A Nova Lei da Educação*. São Paulo : Edições Consultor, 1997.
- NÓVOA, Antônio, (Org.). *Os professores e a sua formação*. 2ed. Portugal : Dom Quixote, 1995.

- OILO, Didier. *Do tradicional ao Virtual: as novas tecnologias de informação*. Paris : Agência Francófona para o Ensino Superior e a Pesquisa (AUPELF), 1998.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política Educacional nos Anos 1990: Educação Básica e Empregabilidade. In DORADO, L. Fernandes e PARO, H. Vitor (Org). *Políticas Públicas e Educação Básica*. São Paulo : Xamã, 2001.
- OLIVEIRA, J.B.A. Universidade Aberta: passado, presente e futuro. In *Tecnologia Educacional*. Brasília : UnB. n.14 (63): 14-21. 1985
- PACHECO, José Augusto (Org). *Políticas Educativas: o Neoliberalismo em Educação*. Lisboa : Porto editora, 2000.
- PAPADOPOULOS. George S. Aprender para o século XXI. In DELORS, Jaques (Org.). *Educação para o século XXI: questões e perspectivas*. São Paulo : Artmed, 2005.
- PETERS, Otto. Didática do ensino a distância. Novo Hamburgo, RS, Unisinos, 2001.
- PIMENTEL, Nara Maria. O ensino à distância na formação de professores: relato da experiência do programa “Um salto para o futuro”. *Perspectiva*. Florianópolis, SC, n.º 24, julho-dezembro, 1995.
- PRETTO, Nelson de Luca. *Uma Escola Sem/Com Futuro: educação e multimídia*, São Paulo : Papyrus, 1996. (Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).
- _____. *Educação e Novo milênio: as novas tecnologias da comunicação e informação e a educação e Tecnologias da Comunicação e Educação*. Texto disponível em <<http://www.ufba.br/~pretto/textos/rbe11.htm>>. Acessado em 31.08.05.
- RAMPINELLI, Waldir, ALVIN, Valdir, RODRIGUES, Gilmar (Organizadores). *Universidade: a democracia ameaçada*. São Paulo : Xamã, 2005.

RODRIGUES, Eustaquio Martín et QUINTILLÁN, Manuel (Coord.). *La Educaión a Distância em tiempos de câmbios: nuevas generaciones, viejos conflictos*. Madrid : Ediciones de La Torre, 1999.

RODRIGUES, M,A. *A Universidade nos seus estatutos*, Coimbra : Arquivo da Universidade de Coimbra, 1988.

SARAIVA, Terezinha. Educação a Distância no Brasil: lições da história. In *Em Aberto – educação a distância*. Brasília : INEP/MEC, ano 17, n 70, abr.jun, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ed. São Paulo : Cortez, 2000.

SEMINÁRIO - UNIVERSIDADE: POR QUE E COMO REFORMAR? CONTRIBUIÇÕES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA À REFORMA DA UNIVERSIDADE. João Carlos Teatini Secretario de Educação a Distância do Ministério da Educação e Carmem Moreira de Castro Neves, Diretora de Política de Educação a Distância da Secretaria de Educação a Distância do MEC, 2002 (“Paper”).

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Celia Marcondes de; et EVANGELISTA. Olinda. *Política Educacional: o que você precisa saber sobre*. 2ed. Rio de Janeiro : DP&A, 2002.

SIMÃO, J. V., et alii. *Carta Magna da Educação e Formação ao Longo da vida*. Brasília : Ministério da Educação e do Trabalho e Solidariedade, 1998.

_____; SANTOS, Sergio Machado da, COSTA, Antonio Almeida. *Ensino Superior: uma visão para a próxima década*. Lisboa/Portugal : Gradiva, 2003.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *RBCS*, vol. 18, n. 51, fev.2003.

TAVARES, H. Diminuindo a exclusão no ensino superior. In. *Folha de São Paulo*, 04. fev. 2001. Opinião, p. A3.

TAVARES L. V. – O FMI e a Educação em Portugal. In *Expresso*, 5 Maio 2001.

TRINDADE, Armando Rocha. *Basics of Distance Education*. Lisboa : Eden, 1993.

UNESCO. Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior/Unesco;(tradução e revisão Laura Fusao. Rio de Janeiro; Garamond.1999.

VATTIMO. Gianni Vattimo. *A sociedade Transparente*. Lisboa/Portugal : Edições 70, 1989. Biblioteca de Filosofia Contemporânea.

WILHEIM, Jorge. *Sociedade e Estado em transformação. Por que reformar as instituições?* São Paul: Papyrus, 2003.

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA

Este questionário tem como objetivo conhecer a opinião dos responsáveis diretos pela aplicação e implementação de cursos a distância, levando em conta as políticas públicas locais, sejam no âmbito do Estado ou da Instituição.

1. IDENTIFICAÇÃO

- a) Nome _____ facultativo
- b) Sexo () masculino () feminino
- c) Idade _____
- d) Área de Formação _____
- e) Atividade que ocupa _____
- f) Quanto tempo _____

2. POLÍTICAS PÚBLICAS NA EAD

- a) Conhece as diretrizes políticas para EAD em Portugal? Sim _____
Não _____
- b) As diretrizes políticas para EAD estão acompanhadas de transformação do modelo educacional superior na sua universidade?
- c) As propostas oficiais para a área atendem às exigências das universidades públicas no que tange a sua viabilidade técnica e pedagógica?
- d) O modelo adotado pela UA está fundamentado em metodologias específicas para a modalidade?
- e) Há na UA investimento na formação de professores para atuar em EAD?
Sim () Não () Quais? _____
- f) Há em Portugal uma legislação para a EAD que trate das especificidades e do financiamento da EAD no ensino superior?

- g) Há pessoal qualificado para atuar em EAD? Como se efetiva a qualificação?
- h) Você recomenda o uso da modalidade educação a distância para todos os níveis do ensino superior? Sim () Não () Quais? _____
- i) Quais as conseqüências do processo de Bolonha para a Educação a Distância, em relação aos seguintes aspectos: Estrutura Curricular , Sistema de créditos e Financiamento?

ANEXO 2

ANÁLISE E RELATO DOS DEPOIMENTOS DOS ENTREVISTADOS

Os depoimentos evidenciaram que a existência de uma política para o ensino superior ainda carente de ajustes não significa uma restrição a esta modalidade. O reconhecimento da importância da modalidade educação a distância permeou o discurso de todos. O envolvimento e a consciência para com a modalidade, foram identificados em todos os discursos.

“Aceitar a idéia de que a EAD existe e que pode ser importante é fundamental para os novos rumos da modalidade. Além disso, de uns tempos para cá, ao final do século tem havido por parte das universidades convencionais um interesse pela EAD. Este interesse tem provocado mudanças no ensino convencional e nas nossas universidades públicas”.

“No Brasil, as iniciativas governamentais têm contribuído significativamente para o reconhecimento da modalidade educação a distância no ensino superior. Neste momento, é a única ação em que nossa universidade está totalmente envolvida”.

“Os indicativos educacionais em nosso País apontam que a única forma de ampliarmos o acesso ao ensino superior é a modalidade educação a distância . O ensino regular poderá sofrer profundas transformações com estas iniciativas”.

“A modalidade educação a distância hoje já não é privilégio somente das universidades abertas. Há várias universidades que já atuam nessa modalidade de ensino. Aquelas que não atuam estão cada vez mais adotando esta forma de possibilitar acesso a todos a uma boa universidade”.

“As universidades abertas estão prontas para os desafios da próxima década. Já atuam de forma flexível e a mobilidade já faz parte deste modelo de ensino. Estudantes autônomos já podem usufruir desta nova forma de aprender. Isso por si só já é revolucionário. Serão os estudantes que provocarão as universidades às mudanças necessárias para se construir a sociedade do conhecimento”.

Quando perguntados sobre o conhecimento das diretrizes políticas para EAD em Portugal e no Brasil a maioria dos entrevistados respondeu que sim, apontando que as diretrizes políticas são necessárias, no entanto as políticas verdadeiramente necessária são aquelas que normatizam as questões ligadas

ao financiamento. Em Portugal esse fato é mais evidente no Brasil devido às atuais iniciativas de governo, mas poucas referências foram feitas a este fato.

Vale destacar que em Portugal, segundo depoimentos, a falta de regulamentação não foi apontada como um entrave; pelo contrário, se falou sobre a falta de financiamento para as especificidades da EAD. No Brasil, os argumentos para as questões de regulamentação são técnicos e políticos. Veja-se a seguir a apresentação desses argumentos.

“Não há políticas de EAD em Portugal. A EAD é encarada como uma metodologia de ensino superior e portanto se encaixa nas políticas do ensino superior. O que não há é entendimento das suas especificidades. Isso dificulta a atuação no âmbito interno, que se traduz na produção de materiais, organização dos cursos e dos próprios docentes que precisam ser preparados para atuarem na EAD. Exige um planejamento detalhado que inclui uma logística que nos cursos presenciais não existe. As políticas públicas não levam em conta estas especificidades e há muitas coisas que não podemos acompanhar da mesma forma que as outras Universidades convencionais”.

“Os aspectos financeiros são os que mais nos atrapalham. Como estamos dividindo os mesmos recursos que as outras instituições de ensino superior faltam recursos financeiros para operacionalizar a EAD. Preparar materiais, pagar técnicos, gráficas, corretores, diagramadores, roteiristas, produtores, diretores, fica extremamente complicado diante da burocracia acadêmica”.

“No Brasil, por enquanto, o governo tem disponibilizado recursos para manter a oferta de cursos a distância desde que sejam aqueles de interesse do mesmo. Fico imaginando como se pode manter os cursos a distância sem financiamento. Isto será um problema!! Somos universidades públicas e não podemos cobrar dos estudantes para oferecer cursos”.

“Sei de muitas instituições que estão fazendo da EAD um negócio. Como não há recursos públicos destinados exclusivamente para a EAD, as formas de mantê-los e oferecê-los têm sido as mais distintas. Entretanto estas formas acabam por dificultar a operacionalização da modalidade internamente. Fica difícil envolver o corpo docente e discente, o que acaba dividindo opiniões e gerando um certo desconforto interno bastante sério.”

“Os parâmetros de qualidade fazem diferença na oferta. O fato de termos uma Secretaria de EAD no Brasil em âmbito federal é importante. Creio que grandes diretrizes devam emanar do governo, caso contrário cada um vai fazer como quer, o que poderá comprometer a qualidade dos cursos.”

“Trata-se de um momento particular da EAD no Brasil. Mas não basta para garantir a permanência por muito tempo. A regulamentação é

necessária e importante, mas não pode ser pontual e sim permanente.”

“Hoje no Brasil, já se tem regulamentações via decretos e portarias especificamente sobre EAD. De certa forma, já se incentivava a realização de cursos só que agora há muitos incentivos. O que preocupa são as iniciativas pontuais sem continuidade e eleitoreiras”.

Os depoimentos traduzem uma das preocupações comuns de quem atua em EAD, ou seja, o cotidiano, as suas especificidades e a falta de regulamentação para aspectos importantes da EAD, como a gestão interna e principalmente a financeira.

Quando perguntados sobre se as propostas oficiais para a área atendem as exigências das universidades públicas no que tange a sua viabilidade técnica e pedagógicas, os entrevistados deram os seguintes depoimentos:

“Neste momento, não penso que haja a necessidade de uma regulamentação específica como regime de ensino ou como subsistema de ensino. Mesmo porque a Educação a Distância está a estender-se para o presencial. A tendência é de que as Universidades presenciais ofereçam estudos a distância.

Neste momento, devido à evolução educacional do país, com o investimento em Tecnologias de Informação e Comunicação no ensino e com isso a implementação de novas metodologias, a política de investimento dos reitores é alargar a atuação da Universidade.

Embora nós que fazemos EAD tenhamos uma concepção clara de que não basta “virtualizar” o curso acreditamos que isso muda tudo. Todos aprenderemos...(…) para cada realidade deveremos adaptar o nosso entendimento. E o momento é esse...(…)

A Comunidade Européia não está interessada em universidades a distância especificamente e sim em GERAR NOVOS estudantes e NOVOS PROFESSORES para AS UNIVERSIDADES PRESENCIAIS. Numa Europa em constante mudança, as Universidades conservadoras estão sendo preteridas. Hoje a EAD, que era privilégio de poucos, é acessível á todos.

Neste momento, fazer a defesa das especificidades da EAD em Portugal e na Europa pode ser negativo. A legislação está integrando a universidade a distancia as presenciais. É hora de acentuarem objetivos comuns em vez de acentuarem as diferenças.”

“No Brasil está se criando a Universidade Aberta do Brasil. Uma universidade que nasce das demandas dos municípios e estados e envolve os governos municipais, estaduais e federal por meio de editais específicos. Isto muda tudo. Não é uma universidade física, mas todas as universidades que tenham interesse e condições, podendo com apoio do governo oferecer cursos superiores em consonância com as expectativas dos municípios e estados. Também tem o apoio das estatais, que estão sendo chamadas a contribuir financeiramente e como contrapartida terão como melhorar a qualificação dos seus empregados. É o Ministério da Educação e o

Fórum das estatais que financiarão os cursos, mas com contribuição financeira dos municípios e dos estados. Parece ser uma excelente iniciativa.”

“As perspectivas atuais para a EAD no mundo são muito boas. Já temos parâmetros tanto nos EUA como na América Latina de iniciativas exitosas. Hoje não somos os únicos a oferecer cursos a distância. Todos querem e já sabem onde erramos e acertamos. Portanto poderá ser diferente neste momento.”

“As diferenças deste momento para os anteriores são sociais, políticas e econômicas. O grande entrave ainda são as universidades e seus engessamentos. Só não crescemos em qualidade por falta de engajamento das IES. Só criticam e não apontam soluções para melhorar os sistemas de EAD.

Na minha Universidade não se avança no debate porque alguns educadores são contra e contaminam todas as opiniões. Não que não se tenha que criticar. É importante inclusive para o aprimoramento do debate. Porém, precisa ser ampliado e se a instituição decidir não atuar na modalidade educação a distância, que seja uma decisão acadêmica e institucional, aberta e discutida. Ainda é muito à margem da academia que decisões de oferecer os cursos ou não ocorrem.”

“Educação a distância pode ser oferecida de várias formas. Entretanto, poucos conhecem como poderá efetivamente ocorrer. O principal entrave ainda é a falta de profissionais preparados para atuar em EAD. Não há nas IES recursos humanos disponíveis e preparados para oferecer EAD. Há políticas que prevêm formação de recursos humanos e sua disponibilidade para EAD? Se há, não sei... não conheço.”

“Há modelos diferentes de se atuar em EAD. Há cursos que podem ser totalmente a distância, outros não. Acredito que não há objeções quanto a níveis de oferta, há, sim, quanto ao tipo de estudante e a especificidade do conteúdo. Temos que ter em mente os objetivos das disciplinas e seus conteúdos. Há coisas que não se pode dar a distância; então, que se ofereça presencialmente. Estamos migrando no mundo todo para esse sistema, ou seja, o misto.”

“Não percebo mudanças no interior das universidades. Creio que ao adotarmos a modalidade educação a distância deveria haver por parte dos dirigentes do ensino superior maior preparo para implantá-la.”

“A modalidade educação a distância funciona de forma marginal e sem diretriz interna. Envolve poucos departamentos e professores. É mais uma forma de ganhar dinheiro. Os centros e departamentos buscam reforçar o aparato tecnológico e só.”

“A única forma de melhorarmos a EAD será envolvendo as universidades. Temos um grande potencial nas mãos e neste momento uma abertura política interessante. Mas tudo poderá acabar se a universidade não se abrir e aproveitar adequadamente esse momento.”

Quando perguntados sobre se as diretrizes políticas para EAD estão acompanhadas de transformação do modelo educacional superior, vale a pena destacar que é neste quadro que a educação aberta e a distância surgem como um forte componente tanto para a educação presencial quanto para a distância.

Para Carmo ⁵⁹

“o ensino flexível pode se revelar como um modelo altamente adequado, tanto para aumentar a taxa de cobertura do ensino presencial como para atingir populações adultas que de outra forma não teriam como estudar.” (CARMO, 1997, P. 10)

E complementa com uma das características dominantes, segundo entende-se, desta nova Universidade.

“uma filosofia de aprendizagem aberta que significa que o estudante possui margem de manobra para escolher o que quer aprender, onde, como, quando, o ritmo, a quem recorrer e a que sistema de creditação se quer submeter (grau acadêmico, certificado profissional ou certificação de frequência).” (*ibid*)

A Universidade Aberta e a Distância é apontada como uma das alternativas para ampliação do acesso e possibilidade de oferta de uma educação flexível, embora os aspectos ligados ao financiamento da educação a distância ainda sejam um dos pontos de estrangulamento para a execução de cursos a distância tanto no Brasil quanto no Exterior. A falta de recursos humanos qualificados e disponíveis também. Observe-se mais algumas falas sobre estas questões...

“A Universidade Aberta, enquanto Instituição de Ensino Superior goza dos mesmos direitos financeiros das outras universidades. Mas, a fórmula de financiamento das Universidades Públicas não se encaixa para a Universidade Aberta. Há ausência de Políticas e de Coordenação relativas a EAD envolvendo qualquer órgão público, principalmente na área do financiamento.”

“Algumas medidas institucionais importantes estão sendo implementadas com o Ministério da Educação no sentido de buscar algumas garantias em termos de financiamento. Ou seja, uma fórmula

⁵⁹ CARMO. Hermano. *A Educação Intercultural de professores: a experiência da Universidade Aberta*. Paper apresentado no XIX Congresso da Fédération Internationale des Professeurs de Langues. Vivantes - FIPLP - Recife, Brasil, março de 1997. Documento copiado.

que privilegie os aspectos de produção de materiais, infra-estrutura tecnológica e pessoal de suporte”.

“As Universidades Abertas precisam de financiamento sobretudo voltados para assegurar os custos fixos. Todas Universidades que conheço são universidades que não só se sustentam como dão lucro. São pagas. No caso português, os governos não perceberam que a estrutura de uma universidade a distância é diferente da universidade convencional”.

“Temos que estar atentos para o momento político em que esta universidade aberta sugere. Já tivemos antes iniciativas de criação de universidade aberta no Brasil. A diferença talvez esteja na forma. Antes, do governo para os estados e municípios, agora dos estados e municípios para o governo. A forma de financiamento também era somente centrada no governo; hoje há o apoio das estatais. Esperamos que dê certo.”

Sobre as propostas oficiais para a área atenderem as exigências das universidades públicas no que tange a sua viabilidade técnica e pedagógica respondeu-se o seguinte:

“Em Portugal não, na medida em que não estamos sendo tratados de acordo com as nossas especificidades.”

“No Brasil ainda não se pode prever. Neste momento estamos nos adaptando.”

“As viabilidades técnicas e pedagógicas irão depender de cada instituição. É isto que se espera das universidades neste momento. Cada uma deverá buscar o melhor caminho. O governo federal está abrindo os caminhos e cada universidade deve encontrar a melhor forma de atuar na área da melhor forma possível.”

“Acho que tudo poderá não passar de mais uma iniciativa frustrada. Não temos condições técnicas e pedagógicas para manter a qualidade e o nível que se espera dos cursos superiores. Se para os presenciais está complicado, imagine para a distância.”

“Estes são aspectos muito importantes. Sem viabilidade técnica e pedagógica será quase impossível fazermos bem educação a distância. Creio que tanto o governo quanto os gestores das universidades têm que encontrar formas de garantir a existência e permanência destes aspectos.”

Quanto ao modelo adotado pela UA, se está fundamentado em metodologias específicas para a modalidade educação a distância e se os modelos adotados no Brasil estão fundamentados em metodologias específicas, observem -se algumas respostas:

“Em Portugal estamos fundamentados nos pressupostos teóricos e metodológicos para a modalidade educação a distância. Vemos que as outras universidades não têm o mesmo preparo que nossa universidade, que nasce para fazer educação a distância.”

“Hoje há muitas universidades fazendo educação a distância. Temos nos preocupado com a forma como as universidades vêm atuando na área. Por exemplo, há universidades que passam cursos presenciais pela internet e dizem que estão fazendo EAD. Me pergunto se não deverá haver fiscalização sobre este tipo de curso.”

“Acho que há muita ‘picaretagem’, ou seja, a grande maioria quer fazer por modismo. Ignorando muitas vezes as implicações pedagógicas. Além de faltar especialistas na área há também muitos que depois de fazerem um único curso já se dizem especialistas.”

“No Brasil está havendo uma caminhada importante neste sentido. O governo federal implantou diretrizes de qualidade para os cursos e busca orientar as universidades que querem fazer parte deste processo. A Coordenadoria de Ensino Superior fiscaliza e acompanha os cursos a distância.”

Neste mesmo sentido, a formação de professores para atuar na área possui encaminhamentos que refletem a preocupação em se criar pesquisa científica na área e ações de formação continuada para melhor qualificar os docentes e profissionais que nela atuam.

“Nossos materiais são cada vez mais voltados para preparar professores e estudantes para atuarem em EAD. Em nossa universidade um docente é orientado pelos especialistas para atuar de acordo com as especificidades de cada curso e público-alvo, bem como para utilizar recursos didáticos.”

“Neste aspecto é importante que a universidade adote uma política interna de formação continuada. Muitas universidade inclusive já incorporaram a EAD nos cursos de formação pedagógica. Algumas também já envolvem os servidores.”

“Em nossa universidade todos fazem cursos sobre educação a distância. Temos políticas claras de formação e todos têm de participar.”

“O governo federal implantou um programa de incentivo a pesquisa em EAD no Brasil. Este fato tem lançado muitos especialistas, mestres e doutores na área. Somente desta forma poderemos melhorar a EAD.”

Sobre a recomendação do uso da modalidade educação a distância para todos os níveis do ensino superior, muitos apontam como possível, desde que

observadas as condições de qualidade pedagógica que cada nível de ensino requer.

“Nossa universidade oferece principalmente cursos para formação de professores. No entanto é cada vez maior a procura por cursos de especialização, mestrado e doutorado. Estes são, na minha opinião, os melhores públicos para se oferecer cursos a distância.”

“Acho que a universidade precisa debater em quais áreas pode oferecer cursos a distância com qualidade. Não se trata de oferecer em qualquer área, mas, sim, naquelas áreas consideradas prioritárias e que se tenham todos os requisitos para se oferecer bem.”

“Vejo muito oportunismo nesta área. Ainda tem sido o governo a apontar as áreas mais deficientes e disponibilizar financiamento. Mas vai chegar a hora em que estas demandas serão supridas. E aí o que fazer?? O que oferecer? O mais importante me parece é dar condições para que o curso possa ocorrer com qualidade.”

Pelas interlocuções pode-se perceber que há vários aspectos relacionados à execução e planejamento de cursos a distância. As questões de financiamento representam um dos gargalos que impedem o seu desenvolvimento.

Em relação às políticas educacionais para EAD nas universidades, cabe destacar o seguinte;

“Em nossa universidade há organização interna prevista em regimento interno. Os setores são definidos, os recursos humanos disponibilizados e as práticas docentes fundamentadas em princípios esclarecidos no regimento interno.”

“Nossa atuação interna, cargos e departamentos estão claramente definidos. Temos uma estrutura interna voltada para o bom desempenho de todos aqueles que se envolvem em nossa instituição.”

“Fomos criados para oferecer EAD. Fomos ao longo dos anos nos acomodando às necessidades impostas pela modalidade. Ainda não é o ideal. Estamos nos ajustando às reais necessidades. Ainda não é o ideal. Os recursos humanos são um dos entraves para nossa administração.”

“Não percebo o que nossa universidade espera ao oferecer a modalidade educação a distância. Temos muita dificuldade em compreender em que contexto será utilizada. Enquanto nós docentes não formos incluídos como co-participantes, e não somente executores de disciplinas, as chances de termos um processo democrático interno serão poucas.”

”A educação a distância internamente favorece poucos. Não vejo transparência na forma como está sendo proposta. Vejo que é somente para trazer dinheiro e que muitos centros só participam com esse interesse”.

“Não me sinto preparado para atuar na EAD. Se houvesse na nossa universidade uma política de capacitação, muitos dos meus medos seriam melhor canalizados.”

“A EAD fica na reitoria. Nosso departamento nem discute. Temos muitas resistências internas a serem vencidas.”

Em suma, as falas apresentadas reforçam as hipóteses do início da trajetória de pesquisa e confirmam a necessidade de definição de políticas educativas para EAD nas universidades.

ANEXO 3