

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E A EaD: DINÂMICAS E LUGARES

KÁTIA MOROSOV ALONSO*

RESUMO: O presente trabalho pauta-se em análise de documentos que instituem a educação a distância no Brasil, mais especificamente no Decreto que a regulamenta e nos Referenciais de Qualidade Para a Educação Superior a Distância. Na análise, dois aspectos são enfatizados: o relacionado à lógica de expansão da educação superior que incide também sobre a modalidade a distância e, intrínseco a essa modalidade de ensino, a lógica estabelecida em sua organização, fundamentada independentemente das naturezas dos estabelecimentos de ensino superior, nos elementos a serem dispostos na concretização de seus sistemas. Por conta dessas lógicas complementares entre si, a oferta da educação a distância (EaD), tanto na esfera pública quanto na esfera privada, constitui modelo bastante similar nas instituições com ela implicadas, equalizando sua oferta e condicionando a qualidade dos cursos, denotando seu “lugar” no ensino superior.

Palavras-chave: Ensino superior. Expansão do ensino superior. Educação a distância.

THE EXPANSION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL
AND DISTANCE LEARNING: DYNAMICS AND PLACES

ABSTRACT: This work is based on an analysis of documents establishing distance learning in Brazil, more specifically on the Decree that regulates it and on the Quality Benchmarks for Higher Distance learning. The analysis emphasizes two aspects:

* Doutora em Educação e professora do Departamento de Ensino e Organização Escolar e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). *E-mail:* katia@ufmt.br

the expansion logic of higher education that also affects the distance mode and is intrinsic to this type of education, and the logic established in its organization, founded, independently of the nature of the universities or colleges, on the items needed to implement their systems. Since these logics complement each other, the provision of distance learning, both in the public and private sectors, presents a very similar model, which conditions the quality of the courses and show their “place” in higher education.

Key words: Higher education. Expansion of higher education. Distance learning.

Primeiras anotações

A discussão sobre a expansão da EaD no Brasil apresenta, de fato, contradições importantes sobre a qualidade do ensino superior, denotando algumas das estratégias do poder público para o incremento dos índices de acesso a esse nível de ensino. Se há, por um lado, programas de financiamento que canalizam recursos da esfera pública para a esfera privada, como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), a EaD é claramente tomada como modalidade de ensino para aceleração rápida da expansão de vagas no ensino superior.

No mote da expansão da EaD, dois temas são recorrentes: a democratização do acesso ao ensino superior e a necessidade da formação dos profissionais da educação, como fator para melhoria da qualidade do ensino fundamental e médio. Importante frisar que a tônica das propostas, no âmbito da formação dos profissionais da educação, abarca as duas dimensões que são consensuais em se tratando da formação do professor: a inicial e a continuada.

A formação inicial, como exposto no Documento da Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB, 2008),¹ tem vinculação com a formação em nível superior. No caso da formação de professores, tal perspectiva tem origem nas lutas docentes das décadas de 1980/1990 e na própria “conformação” da carreira profissional que traz a formação inicial, em nível superior, como condição para se atingir patamares mínimos que a articulem – formação – e salário. Isto posto, se a concordância em torno desse assunto implica reconhecer a necessidade de expansão efetiva do sistema do ensino superior brasileiro,

de modo que seja assegurada a formação inicial aos professores em exercício, bem como àqueles que fizeram a opção por esta carreira, teríamos aqui uma das primeiras questões a serem pensadas/discutidas no momento.

Além da formação inicial, o documento da CONEB aponta também a formação continuada como uma das condições para a melhoria da qualidade da educação. Embora a ideia da educação continuada não esteja vinculada apenas às instituições de ensino superior, por se considerar que essa dimensão da formação profissional esteja integrada, no caso dos professores, aos sistemas de ensino, há, de toda maneira, estreita ligação entre as dimensões de formação antes citadas e o ensino superior.

A temática “Formação e expansão do ensino superior” é importante para discussão das propostas relacionadas à EaD, na medida em que se propõe estabelecer, minimamente, como se faz no documento da CONEB, os âmbitos da formação que poderiam, ou não, ser desenvolvidos por essa modalidade de ensino. Daí a proposta de se refletir a EaD, tendo por base a “leitura” de documentos que pautam a oferta do ensino superior, já que isso se articula ao problema da qualidade da educação, tido como foco das políticas públicas, especialmente para a educação básica.

Antes de adentrar as discussões aqui propostas, é relevante destacar que o problema da formação em nível superior e a conseqüente expansão desse nível de ensino indicam movimento que, independente da modalidade em que se processa a formação superior: se presencial ou não presencial, define a lógica que a conforma. É essa dinâmica que implica e redonda os atuais modelos de EaD em nosso país.

Se há, por um lado, esse movimento – o da expansão – quando tomamos a EaD mais especificamente, há elementos que definem lógica particular que se articula e transcende esse movimento mais amplo: o da caracterização de sistema de EaD, conforme preconizado no Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005,² indicando os elementos necessários para credenciamento das instituições interessadas no uso dessa modalidade, isso corroborado pelo documento denominado “Parâmetros de Qualidade para a Educação Superior a Distância”.³

Se, com relação ao movimento mais amplo da expansão do ensino superior, a natureza das instituições supõe organizações diversas para a oferta de cursos com marcações específicas segundo seu *status* – se universidades ou não – no caso da EaD, e, considerando a documentação relacionada à sua institucionalização, percebe-se, claramente, proposição de sistema que equaciona a oferta de vagas fundamentada em determinados elementos que independem da natureza jurídica e/ou institucional dos estabelecimentos de ensino superior. Nessa lógica, qualquer instituição de ensino superior que disponibilize os “itens” previstos para seu credenciamento em EaD teria, *a priori*, as condições para oferta de vagas/cursos nessa modalidade. Sendo assim, a institucionalização da EaD em nosso país consolida a lógica da expansão, nivelando ofertas que seriam diferentes em razão da natureza das instituições (se públicas ou privadas, universidades ou não), mas equalizadas quando da organização de seus sistemas, considerando os elementos/itens postos como os particulares para a modalidade.

Antes de tratar dos elementos aqui referidos, é importante situar o quadro de oferta da EaD no país, já que desse ponto de vista há incipiência em seu uso, fato que não invalida as lógicas antes citadas.

Ensino superior e educação a distância

As discussões sobre a EaD no ensino superior, para além das especificidades e singularidades intrínsecas a ela, vêm acompanhadas, quase sempre, do que seriam possibilidades e limites de seu uso. É frequente questionar, por exemplo, que especialidades ou campos da formação poderiam se prestar, mais ou menos, à sua organização. Vemos surgir assim “feudos”, em que se convencionou trabalhar, ou não, com a EaD, isso como forma/modo de se conservar a qualidade na formação. E o termo qualidade se converte no critério para afirmar ou negar a EaD como possibilidade educativa. Este é um dos pontos para a reflexão em pauta.

Antes de seguir um pouco mais neste caminho, é importante mencionar algumas discussões sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) nos processos de formação. Este campo, embora pouco explorado pelas instituições educacionais, tem sido confundido como “espaço” exclusivo da educação a distância.

Recorrentemente, nos esquecemos que seu uso mais intenso nos processos de escolarização/formação impõe saberes/pensares muito mais amplos que os direcionados apenas às aplicações em modalidades de ensino/aprendizagem. O problema do uso de determinadas tecnologias nos processos educativos não se restringe à eficiência e eficácia que isso poderia imprimir aos projetos/programas de ensino. Tratar da EaD e das TIC implica políticas públicas e institucionais, financiamento e projetos “instituidores” de alternativas pedagógicas, identificados com os princípios da democratização da escola em seus vários níveis, entendidos como de acesso e permanência com qualidade no sistema público de ensino. Esses compromissos, embora banalizados em seus sentidos, são aqui reafirmados justamente pelo fenômeno da expansão do ensino superior observado com mais intensidade nos últimos 12 a 15 anos, e do qual não poderíamos desvincular a EaD. Ao reduzir, no entanto, o uso das TIC como algo mais afeto à oferta dessa modalidade, particulariza-se problemática que tem maior abrangência e implicações que somente a de promover interações em projetos/programas de formação não presenciais.

A dinâmica de expansão do ensino superior no Brasil, para retomarmos discussão anterior, é marcada pelo avanço do setor privado. Mesmo conhecidos, vale lembrar que dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e segundo esse Instituto, a educação superior brasileira é uma das mais privadas do mundo (INEP, 2008).⁴ No ano de 2007, das 4.880.381 matrículas no ensino superior, aproximadamente 84% concentravam-se em instituições de natureza privada. Do total de 2.281 instituições de ensino superior, 89% eram de instituições desse setor e apenas 11% de instituições públicas. Desse total, segundo Resumo Técnico – Censo da Educação Superior de 2007⁵ –, 106 instituições eram de ensino superior federal, 82 estaduais e 2.032 privadas, com cerca de 2 mil estabelecimentos caracterizados como faculdades, escolas, institutos, faculdades integradas e faculdades de tecnologia, enquanto as universidades e centros universitários respondiam por 8% e 5,3%, respectivamente. Ainda com relação às matrículas, há dado significativo: do total antes indicado, ao redor de 52% delas concentravam-se nos cursos de Administração, Direito e Pedagogia, nesta ordem.

Em documento publicado no ano de 1999, assinado pela então Presidente do INEP, Maria Helena Guimarães Castro,⁶ a tendência

“expansionista” do ensino superior brasileiro nas direções aqui evidenciadas era política reconhecida como eficiente (expansão acelerada) para melhoria do acesso ao ensino superior. Essa política gerou resultados: as faculdades continuam representando a maior parte das instituições de ensino superior (IES) no Brasil e cerca de 92% delas pertencem ao setor privado.

Outro dado importante a ser verificado é que houve incremento de 1.387 (6,3%) de novos cursos nas IES brasileiras, apenas as instituições estaduais não registraram crescimento em 2006, apresentando decréscimo de 7,7% nos cursos ofertados.

Com a EaD a expansão não foi diferente dos dados gerais apresentados. Se no ano de 2000 o INEP anunciava a existência de 10 cursos de graduação, em 2003 esse número era de 52, atendendo a cerca de 50 mil alunos. Em 19 de dezembro de 2006 o INEP noticiava que, entre os anos de 2003 a 2006, houve aumento de 571% de cursos a distância e de 371% dos matriculados nessa modalidade.⁷ Em 2005 os alunos da EaD representavam 2,6% do universo dos estudantes no nível superior. Já em 2006 essa participação fora aumentada para 4,4%. Dados do Censo do Ensino Superior de 2007 indicaram que a graduação a distância era oferecida por 97 instituições, com o número de vagas aumentado em 89,4% em relação a 2006, totalizando 369.766 matrículas. Isto representava 7% do total de matrículas dos cursos de graduação.⁸ Os dados relacionados à participação dos alunos em instituições privadas e públicas, bem como à distribuição em que estavam organizadas, não sofreram alterações significativas.

O Anuário Brasileiro Estatístico de EaD/2008⁹ (ABRAD) estimou em 2.504.438 os brasileiros em cursos nesta modalidade. Destes, 40% cursavam graduação e 39% *lato sensu*. Os demais alunos estavam distribuídos em outros níveis de ensino. Ainda conforme o Anuário, a iniciativa privada tem presença marcante nessa modalidade. Representa 62,9% das instituições que atuam na EaD, atendendo a 82,9% dos alunos matriculados, sendo que 46,65 estão concentrados em quatro instituições: UNOPAR, UNITINS,¹⁰ UNIASSELVI e FAEL.

Com base nos dados até aqui apontados e corroborando pesquisas nesse campo (Dias Sobrinho, 1999), é possível afirmar que há uma lógica na expansão do ensino superior brasileiro, claramente privatista,

quantitativista e concentrada em determinadas áreas do conhecimento. A EaD não estaria, obviamente, alheia a esse fenômeno. Isto é importante para verificarmos que a contradição expansão *versus* qualidade da educação superior brasileira não se restringe apenas à modalidade em que se dá a oferta dos cursos. É possível evidenciar certa aceleração dessa expansão no caso da EaD, considerando as variáveis tempo e número de alunos. Isto, contudo, não interfere na lógica antes referida.

Por outro lado, os dados relacionados ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE),¹¹ que integra o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), também organizados pelo INEP, mostram¹² que a expansão do ensino superior foi recorrentemente acompanhada por índices de baixa qualidade do ensino/aprendizagem, sobretudo nos três cursos em que se concentraram as matrículas do ensino superior.

Nessa perspectiva, o argumento de que a EaD imprimiria “menos qualidade” no ensino superior, por conta de sua expansão, parece frágil quando tomamos os dados gerais relacionados a este nível de ensino no Brasil. A dinâmica da expansão, a forma pela qual se organiza a maior parte das instituições superiores, entre outros fatores, expressa contexto em que a EaD, como parte disso, talvez por sua maior visibilidade em razão dos inúmeros polos presenciais espalhados pelo país,¹³ é tomada, emblematicamente, como o elemento problemático na expansão do ensino superior. Isso não significa desconhecer os problemas oriundos da instalação de cursos e polos pelo país afora. O único senão, nesse caso, é o de considerar o contexto, a dinâmica e a lógica implícita na aceleração da oferta dessa modalidade no ensino superior. Desatar a expansão da EaD da propagação no ensino superior brasileiro parece temeroso. Aprofundar a discussão sobre essa temática seria condição necessária, talvez não suficiente, para elaboração de políticas públicas para o ensino superior brasileiro, principalmente se tratarmos da formação de professores.

Diante dos dados e, para além dos problemas relacionados à expansão do ensino superior no Brasil, os documentos que fundamentam a oferta da EaD no país, como apontado anteriormente, ensejam conformação de modelo que equaliza a oferta de cursos nessa modalidade e cujos elementos serão evidenciados a seguir.

Educação a distância como modalidade de ensino

Embora com certa ambiguidade, os documentos que serviram de base para consubstanciar a análise do presente texto tratam a educação a distância como modalidade de ensino/aprendizagem. Isso é importante por refletir compreensão dela como maneira/modo de organizar o processo educativo, contemplando sua principal característica: professores e alunos não estarem face a face durante todo o tempo da formação. Tal especificidade implicaria organizar o trabalho pedagógico diferentemente do ensino presencial. Se há consenso de que a aprendizagem em sujeitos ativos e em relação sugere mediação e interação como dimensões intrínsecas dos processos do ensinar e aprender, a organização dos procedimentos educacionais que efetivassem isso seria condição para se pensar a formação. Antes de implicar EaD como metodologia (Moore, 1990) ou estratégia (Garcia Garrido, 1989), reconhecer suas particularidades e, com isso, fundamentar projetos/programas que integrem as finalidades da formação com elementos curriculares, metodológicos e de processos/procedimentos de acompanhamento e avaliação, entre os mais relevantes, seria “via” importante para se pensar a expansão do ensino superior, em consequência dessa modalidade, de maneira a não se estandardizar o ensino. Buscar outras maneiras de se ofertar ensino superior num país continental como o nosso é tarefa social importante, sem dúvida. Cuidar, contudo, para que essa expansão venha acompanhada por criterioso diagnóstico e localização de demandas seria levantamento inicial para se priorizar determinadas políticas nesse sentido.

No entanto, o elemento definidor da EaD – a não presencialidade – é tomado como fator de equalização da oferta e disso são emanados os outros elementos que caracterizariam a organização de seu sistema. É essa especificidade que informa, por si só, os parâmetros da relação pedagógica, propondo características à modalidade tais como: o controle do aprendizado estar mais ligado ao aluno e a necessidade de artefatos técnicos ou meios tecnológicos que viabilizem processos comunicacionais entre os atores da formação.

Dessa maneira, os elementos postos “como da EaD” acabam por definir as relações e a forma pela qual a gestão da aprendizagem ocorreria, entendendo que a construção do conhecimento estaria, assim, viabilizada.¹⁴ A problemática em torno dessa ideia/ideal parece-nos

estar no fato de se pretender que sistemas de EaD funcionem pela integração de determinados elementos passíveis de mediação pelos professores/tutores – independentemente de ser a distância ou não –, sem se considerar o aluno em formação. Mais importante que os alunos, são os sistemas de gestão e operacionalização. A mediação seria apoiada, em princípio, pelos sistemas constituídos para a EaD.¹⁵ É essa lógica que subverte a ação dos sujeitos, reclamando processos de interação constantes e aprofundados, impedidos de acontecer quando entendidos na perspectiva de “modalidade de ensino”, como o apontado nos documentos em pauta.

Se questões de caráter amplo, como as mencionadas até o momento, convergem para entendimentos que implicariam reconhecer a EaD como modalidade educativa, imprescindíveis seriam as definições dos projetos institucionais/pedagógicos que manifestassem tal princípio. Um dos problemas é que isso se expressa, nos documentos oficiais, pela indicação de elementos e/ou itens que definem o que seria necessário/adequado para a instalação desses sistemas. Se uma instituição de ensino superior contempla em seu estabelecimento os itens dispostos como os necessários para oferta da EaD, ela tem asseguradas as condições para oferta da modalidade.

Mesmo nos instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições para a oferta da EaD, é clara a lógica do “atende/não atende” sem a especificação de indicadores na constituição dos seus sistemas. Se há uma lógica – ainda que nem sempre respeitada sobre as “arquiteturas” do presencial – teríamos, também, para além dos “itens” que conformariam um sistema de EaD, de pensar sua “arquitetura”. Não basta ter professores e alunos no exercício da mediação. Se a tentativa desse exercício se der numa relação de 100 alunos para 1 professor, por exemplo, por mais eficientes que as TIC dispostas no sistema possam ser – e não o são –, será impossível sustentar processos de formação responsáveis, considerando somente as demandas dos alunos. Mesmo com a miríade de oferta dos denominados ambientes virtuais de aprendizagem, que facilitariam a organização das informações dispostas aos alunos, absolutamente estaria descartado o trabalho especializado e de recursos humanos formados especialmente para esse tipo de atendimento.

É da ilusão do atendimento massificado que se origina a ideia de autonomia do aluno na EaD – dotemos os sistemas a distância de

dispositivos que garantam acesso à informação (laboratórios, bibliotecas, material didático, entre outros) e os alunos farão sua parte: aprender. De fato, o acesso aos instrumentos da formação é relevante para o desenvolvimento da formação, não se esgotando, obviamente, nisso.

Se a aprendizagem, para ser validada socialmente, exige processos mais “coletivizados”, no sentido de que ideias e conceitos sejam confrontados, para nós, que trabalhamos com a EaD, mais do que se preocupar com a instrumentalização de seus sistemas, haveríamos que pensar nas formas, possíveis e passíveis, da convivência dos sujeitos. Isso como uma das condições da formação. Assim, os itens básicos de um sistema de EaD, como os apontados nos documentos que a referenciam, poderiam integrar determinadas funcionalidades a perspectivas de diálogo e de convivências, evidenciando, claro, concepções de aprendizagem. É desse pressuposto que surge a necessidade de se ter presentes indicadores que sustentem a organização dos sistemas de EaD. Ao não esclarecê-los, o que é apontado como específico da modalidade termina esvaziado, conformando uma lógica que equaliza a oferta dos cursos a distância e, na maior parte das vezes, configurando sistemas apartados dos organismos que institucionalizam os processos acadêmicos nas IES (Preti, 2009).

No caso das IES públicas, e por conta da forma pela qual se faz o financiamento dos projetos de cursos a distância,¹⁶ as vagas geradas na modalidade de EaD não são computadas no total geral da oferta em cada uma delas. Os alunos da EaD são excluídos da matriz orçamentária das instituições de ensino superior público e os programas nesta modalidade terminam por não serem instituídos de fato nelas. Isso tem gerado enormes problemas e distorções no interior dessas instituições. Entre os principais deles, estão os relacionados ao financiamento e sobrecarga do trabalho docente.

Como o financiamento é restrito aos anos de integralização de um curso, a possibilidade de que os alunos da EaD sejam respeitados em seus ritmos e tempos de aprendizagem é equivocada, gerando diferenças significativas entre o aluno do presencial e o do não presencial. Se, aos primeiros, as instituições dispõem organismos, instâncias e normas que determinam certa normalidade no percurso dos alunos, na EaD são raras as instituições que assim o fazem (Preti, 2009), cabendo a eles, na maior parte das vezes, simplesmente cursar o que lhes é proposto como currículo.

Além disso, como os cursos de EaD demandam muito mais professores que os contratados nas vagas destinadas especificamente para essa modalidade,¹⁷ os professores para aí atuarem recebem bolsas que variam de R\$ 900 a R\$ 1.200, dependendo de sua formação e experiência na área. O problema é que na maioria das IES públicas o trabalho remunerado não é computado na carga horária semanal dos professores. Assim, o trabalho despendido nos cursos de EaD não aparece nos sistemas de controle das IES ou do Ministério da Educação. Neste caso, a distorção é perversa, já que o trabalho com a EaD implica pouco ou nenhum benefício de longo prazo para as instituições que trabalham com esta modalidade. Além disso, a expansão da oferta de cursos na EaD redundava em sobrecarga de trabalho dos professores, refletindo na forma pela qual se faz o atendimento aos alunos.

Por mais que os principais itens de um sistema de EaD estejam postos nos documentos que o definem, eles são indicativos apenas do que deva aí ser disposto. Tanto é assim que a expansão de vagas do ensino superior brasileiro, por meio dessa modalidade, é acompanhada por enorme massificação, como indicam os dados apresentados. Este movimento – expansão *versus* massificação – não considera avaliações sobre a EaD correntes desde a década de 1980 (Preti, 2010).

Delinear aspectos operativos e organizacionais relacionados à EaD, considerando suas especificidades, como o proposto nos documentos em pauta, acaba por distorcer a oferta de cursos que tenha por base esta modalidade. A massificação implica estandardizar o ensino, excluindo possibilidades de práticas pedagógicas alternativas que deem conta dos diferentes contextos das IES.

A ação docente

Os documentos explicitam, ainda, a necessidade de que se reconheça a ação do professor como central no desenvolvimento da EaD. O problema é que o entendimento mais comum sobre a modalidade, inclusive a difundida pelos “Referenciais de Qualidade Para Educação Superior a Distância”,¹⁸ traz a “figura” do tutor como um

(...) dos sujeitos que participa ativamente da prática pedagógica. Suas atividades desenvolvidas a distância e/ou presencialmente devem contribuir para o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem e para o acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico. (p. 21)

A discussão que se apresenta, nesse caso, refere-se ao significado da função tutorial. Se o tutor é quem acompanha o aluno, trabalha cotidianamente com ele, participa dos processos de avaliação das aprendizagens, do curso etc., conforme atribuição descrita há pouco, a pergunta é: no que essas atribuições são diferentes das docentes? Scheibe (2006) chama a atenção para esse problema, trazendo à tona as condições da qualificação desses profissionais e os âmbitos de sua atuação. Parece ser muito tênue a fronteira entre o trabalho do tutor e do professor. Afirmar a centralidade do papel do professor no processo de ensino-aprendizagem, em se tratando da EaD e considerando a maior parte das experiências com ela no país, tem significado peculiar. Reconheceríamos o que já é reconhecido de fato: a competência do professor como condição primeira para a qualidade da formação em seus vários níveis e dimensões. A discussão sobre o papel do docente na EaD, por conseguinte daquele que poderia junto com ele desenvolver atividades de formação, seria essencial para a consolidação da modalidade. É salutar, portanto, no cenário da EaD, que se efetivem, definitivamente, os novos campos profissionais que surgem com o seu uso, sem que se confunda a quem cabe o papel de mediar aprendizagem/conhecimento e de tomar decisões pedagógicas afetas ao processo da formação.

Temos assistido, ao menos nos últimos vinte anos, a debate intenso sobre a profissionalização do professor. Embora esse debate tenha como personagem o professor que atua na educação básica, diante do quadro da expansão do ensino superior no Brasil, vale questionar até que ponto, na esteira dessa expansão, o professor do nível superior não sofre do mesmo mal que caracteriza tal fenômeno: a desqualificação. Isto em decorrência da parcelarização do trabalho docente na EaD, entendida como uma de suas particularidades. Muitas vezes, no discurso do “trabalho em equipe” tido, supostamente, como uma das bases da modalidade, é possível verificar que ao tutor fica destinada a maior parte das atividades de “ensino”. Um dos problemas relacionados a isso é que o tutor não tem profissionalmente reconhecimento social/econômico/empregatício compatível com suas atribuições, embora seja ele o responsável direto, na maioria dos sistemas constituídos na EaD, pelo atendimento mais próximo aos alunos.

Somados a situação de não institucionalização dos programas de EaD e sobrecarga laboral dos professores, como antes mencionado, os

serviços tutoriais fazem parte de um sistema que amplia a oferta de vagas, sem representar impactos importantes no interior das IES, supondo otimização do trabalho docente. Esta otimização, seja de recursos humanos ou financeiros, tem como uma de suas consequências a baixa relação custo-benefício, expondo face que mais tem interessado a administradores e governantes.

Polos presenciais

Outro aspecto a ser também destacado nos documentos é o que se refere à constituição dos denominados polos presenciais como “espaços” dedicados a EaD. Se nas IES da esfera privada esses espaços são organizados por meio de contratos com terceiros, no âmbito da UAB são de responsabilidade dos municípios que se candidatam para ofertar ensino superior, tendo que dispor de infraestrutura de apoio para o desenvolvimento da modalidade.

No caso da UAB, a candidatura dos municípios para oferta de cursos independe das IES, tanto o relacionado à abrangência geográfica, por se entender que a EaD é modalidade que transcende essa lógica, quanto pela demanda de cursos. Isso gerou situações em que IES pouco identificadas com as localidades em que se deu a oferta de cursos estabelecessem maiores vínculos institucionais com as municipalidades, ou atuassem com demandas pouco próximas das reconhecidas como necessárias regionalmente.

Em documento endereçado aos prefeitos interessados em ofertas de curso por meio da UAB,¹⁹ a direção de Educação a Distância/CAPES chamava a atenção para a responsabilidade dos municípios na constituição dos denominados polos presenciais, evidenciando os elementos a serem por eles financiados. A disponibilidade de espaços físicos, bibliotecas, laboratórios, serviços de comunicação e consequente manutenção deles, incluindo internet, além do pagamento de coordenadores locais da UAB, são custos repassados às prefeituras. Evidente que a maior parte dos municípios brasileiros tem pouca chance de implementar, com qualidade, tais polos.

Em relatório do Tribunal de Contas da União²⁰ são apresentados dados significativos sobre a implementação dos polos presenciais da UAB, dando conta da fragilidade da parceria das IES e municípios. Pelos

dados disponíveis, quase metade dos polos não havia concluído suas instalações, embora os cursos estivessem em andamento. Dentre os problemas, destacavam-se os relacionados ao mau funcionamento ou inexistência da rede internet, a falta de bibliotecas e a precariedade na formação dos recursos humanos envolvidos nas coordenações locais/tutoria. O relatório finaliza com as seguintes observações:

Constatou-se risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino a distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infraestrutura física é deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de polos sem a devida estrutura organizacional, física e material.²¹

A forma pela qual ocorre a instalação dos polos presenciais é sintomática, fazendo com que se acumulem dúvidas sobre a qualidade do que é oferecido aos alunos da EaD.

Nos últimos dois anos, a Secretaria de Educação a Distância (SEED) tem procurado regular com maior vigor a oferta da EaD, atuando tanto na supervisão das instituições que a ofertam quanto na verificação dos polos presenciais.²² De toda maneira, a “ponta” mais evidente da EaD, seus polos presenciais, é indicativo de problemática que afeta diretamente os alunos e profissionais envolvidos nesse trabalho, com reflexos sobre o espaço a ela dedicado.

Do lugar da EaD

Além dos elementos aqui evidenciados, há outros que, embora não tão centrais, condicionam a oferta da EaD. O entendimento, por exemplo, sobre a autonomia do aluno, a finalidade dos encontros presenciais e a maneira pela qual seriam organizadas as equipes multiprofissionais para atuarem na modalidade são elementos que enfatizam as especificidades da educação a distância, bem como as funcionalidades a ela relacionadas.

Em anos mais recentes, a implementação da EaD não seguiu caminho muito diferente de outras iniciativas implementadas no Brasil, se bem que os níveis de formação em experiências anteriores foram distintos do atual, que priorizou a expansão da oferta no ensino superior.

Dois fatores marcaram essas experiências: a tentativa de expandir, com rapidez, o acesso ao ensino e a necessidade de instalação de infraestrutura que suportasse a capilarização de um sistema de EaD no país. No primeiro caso, a expansão foi acompanhada pela crescente falta de qualidade na oferta: quanto mais alunos, menos os sistemas respondiam à formação mais adensada. Da mesma maneira, a capilarização da infraestrutura em território nacional, bem como os recursos humanos disponíveis não atendiam às demandas pedagógicas dos alunos, redundando em abandono significativo dos cursos (Alonso, 1996).

A forma pela qual vimos instituída a EaD no ensino superior e, a seguir, o entendimento de que sua oferta se faça por meio de um sistema que possa ao mesmo tempo responder a diferentes demandas de formação, organizado com base em elementos que enfatizam a ideia de modalidade de ensino, resultam, pelo que foi apontado, em formação bastante frágil, seja pela não institucionalização do trabalho com a modalidade, seja pela incipiência da infraestrutura disponível para os alunos, entre os principais fatores que determinam a atual oferta de cursos nessa modalidade.

Se esses fatores indicam tendências na expansão da EaD, o fator expansão do ensino superior, em seu caráter mais amplo, enseja, como dito anteriormente, movimento perturbador e desafiante, no que tange esse nível de formação.

A dinâmica da expansão, associada a experiências não institucionalizadas, a sistemas paralelos aos existentes historicamente nas IES, ao recrutamento de mão de obra não incorporada ao cotidiano de trabalho dos cursos, a infraestrutura precária para atendimento aos alunos, são fatores que condicionam a oferta da EaD, constituindo lógica que denota o “lugar” dessa modalidade no ensino superior.

Recebido em março de 2010 e aprovado em abril de 2010.

Notas

1. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/doc_%20final_coneb.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2009. A referência ao documento da CONEB tem razão de ser por ser ele “parâmetro para o estabelecimento e consolidação das políticas públicas e da gestão da educação básica demandadas pela nação brasileira” (p. 6).
2. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br;arquivos/pdf/d5159.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2009.
3. Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância: Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legisla%C3%A7%C3%A3o/refead1.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2009.
4. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br;superior;censosuperior;sinopse>>. Brasília, DF, 2008. Acesso em: 29 ago. 2009.
5. Disponível em: <http://www.inep.gov.br;superior;censo;2007;Resumo_tecnico_2007.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2009.
6. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br;superior;censosuperior;sinopse>>. Acesso em: 14 ago. 2009.
7. Relatório Técnico: Censo da Educação Superior de 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/superior/censo/2007/Resumo_tecnico_2007_pdf>. Acesso em: 25 ago. 2009.
8. De acordo com o INEP.
9. Disponível em: <www.anuarioead.com.br>. Acesso em: 26 set. 2009.
10. A Fundação Universidade do Tocantins foi descredenciada para graduação a distância pelo Conselho Nacional de Educação, em 7 de outubro de 2009, mantendo a posição do Ministério da Educação.
11. Disponível em: <http://www.inep.gov.br;superior;enade_oquee.htm>. Acesso em: 20 fev. 2009.
12. Disponível em: <www.anuarioead.com.br>. Acesso em: 26 set. 2009.
13. Vale ressaltar que a meta da UAB é de implantar aproximadamente 850 polos de EaD até o ano de 2010. Atualmente são 562. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seed/index.php&option=com_content&task=view&id=10578&interna=6>. Acesso em: 20 fev. 2009.
14. Tal princípio está claramente apontado no documento “Referenciais de Qualidade Para Educação Superior a Distância” (p. 3).
15. Não comentarei alguns dos aspectos que implicam a mediação pelo tutor, profissional que acompanha os alunos na maior parte das experiências de EaD no Brasil, mas que, na “ponta” desses sistemas, atuam em situação de crescente desvalorização/desqualificação.
16. São abertos editais a fim de que as IES públicas e comunitárias façam adesão a programas lançados pelo MEC para, então, receberem financiamento.
17. O MEC dispôs, entre os anos de 2008/2009, aproximadamente 900 vagas docentes exclusivas da EaD para as Instituições Federais de Ensino Superior.
18. Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância: Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legisla%C3%A7%C3%A3o/refead1.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2009.

19. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/encontro/materiais/distancia/oficio_prefeito_orinetacoes_gerais_2009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2009.
20. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2009.
21. Ver link da nota anterior. Informação constante na p. 4 do referido relatório.
22. Segundo notícia veiculada no jornal *Folha de S. Paulo*, de 11 de fevereiro de 2010 (Caderno 5 p. 3), a SEED/MEC suspendeu a oferta de mais de 10 mil vagas de cursos de EaD.

Referências

- ALONSO, K.M. A educação a distância no Brasil: a busca de indetididade. In: PRETI, O. (Org.). *Educação a distância: incios e indícios de um percurso*. Cuiabá: NEAD/UFMT, 1996. p. 57-74.
- DIAS SOBRINHO, J. Avaliação e privatização do ensino superior. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes; Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999. p. 61-74.
- GARCÍA GARRIDO, J.L. Perspectivas de la educación a distancia: una visión internacional. *Revista Iberoamericana de Educación Superior a Distancia*, Madrid, v. 1, n. 3, p. 167-183, jun. 1989.
- GARRIDSON, D.R. Quality and access in distance education: theoretical considerations. In: KEEGAN, D (Ed.). *Theoretical principles of distance education*. London: Routledge, 1993. p. 313-324.
- MOORE, M.G. et al. *Contemporary issues in American distance education*. New York: Pergamon, 1990.
- PRETI, O. Autonomia do aprendiz na educação a distância. In: PRETI, O. (Org.). *Educação a distância: construindo significados*. Cuiabá: NEAD/IE-UFMT; Brasília, DF: Plano, 2000. p. 125-146.
- PRETI, O. *Educação a distância: fundamentos e políticas*. Cuiabá: UFMT, 2009.
- SCHEIBE, L. Formação de professores: dilemas da formação inicial a distância. *Educere et Educare*, Cascavel, v. 1, n. 2, p. 199-212, 2006.