

## POLÍTICAS DE EAD E SEU IMPACTO NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

**Stella Cecilia Duarte Segenreich**  
**Universidade Católica de Petrópolis– UCP**  
**stellas@olimpo.com.br**

**Resumo:** Na medida em que a Educação a Distância começa a se tornar uma modalidade cada vez mais presente nas políticas públicas para o ensino superior brasileiro e nas instituições que constituem este sistema, sentiu-se necessidade de analisar como estes dois pólos da realidade educacional se relacionam. Para que isto se tornasse possível é apresentado, inicialmente, o processo de institucionalização da EAD por meio das sucessivas regulamentações do Ministério da Educação (MEC) em relação à criação e avaliação de cursos e instituições. Em seguida, dá-se uma visão da situação atual da EAD no Brasil procurando mostrar o reflexo da ação do MEC no sistema de educação superior (instituições e atores envolvidos). A partir das constatações de que, por um lado, existe resistência de grupos significativos de atores do sistema educacional à aceitação desta modalidade no mesmo nível da educação presencial e, por outro lado, o Poder Público tem agido de forma inadequada na condução do processo de institucionalização da EAD, principalmente na educação superior, são levantadas questões para reflexão e discussão. Dentre elas destacam-se: a marginalização legal imposta pelo MEC ao criar

mecanismos diferenciadores de credenciamento e privilegia mecanismos de regulação e controle que de avaliação efetiva; e, a marginalização institucional, vigente principalmente nas universidades consolidadas, ao isolar internamente suas atividades de EAD em núcleos/ atividades sem expressão na instituição ou delegando a consórcios o desenvolvimento de projetos de EAD.

## **INTRODUÇÃO**

Na proposta de diversificação do sistema de ensino superior brasileiro da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96), a Educação a Distância (EAD) foi incluída, pela primeira vez em um texto legal, de abrangência nacional. Entretanto, no decorrer da década de 90 várias iniciativas governamentais já vinham demonstrando o avanço dessa modalidade de ensino em nível de sistema, mesmo antes da LDB/96: é criado em 1994 o Sistema Nacional de Educação a Distância e, logo no ano seguinte (dezembro de 1995), a Secretaria de Educação a Distância (SEED) no Ministério da educação (MEC). Paralelamente, várias universidades começaram a desenvolver projetos em educação a distância criando, em alguns casos, coordenações e/ou laboratórios de EAD em sua estrutura.

Neste momento, encontramos-nos em uma situação bastante “peculiar”. Por um lado, existem críticas às políticas públicas voltadas para a educação a distância por parte da comunidade acadêmica, principalmente da área de Educação. Por outro lado, o governo que se iniciou em janeiro de 2003 apresentou como uma de suas propostas para o ensino superior a de “implantar de forma progressiva uma rede universitária nacional de ensino superior a distância com exigente padrão de qualidade” (Assessoria de Imprensa do Candidato, 2002, p.6). Em entrevista dada à Radiobrás, ao tomar posse como secretário da SEED/MEC, João Carlos Teatini falou sobre as perspectivas para os próximos anos, afirmando que, em princípio, programas como o de formação de professores – Proformação – deveriam ser valorizados e ampliados da melhor maneira possível, tendo em vista experiências institucionais de que tinha conhecimento. Com base nessas experiências ele propôs, na ocasião:

Temos que nos preocupar com a inserção da educação e da população brasileira quanto à cidadania. Temos um projeto de expansão desses programas e da própria área de educação a distância, principalmente com relação ao ensino superior (I- Coletiva, 2003, p3).

Ao propor a expansão da EAD no ensino superior com base em algumas experiências de que tinha conhecimento, o Secretário estabelece uma relação que tem sido nosso fio condutor nas últimas pesquisas. Enquanto ele parte de uma avaliação de experiências concretas, mesmo que de forma não sistemática, para propor políticas públicas, temos procurado seguir um enfoque de análise que procura estabelecer, no sentido inverso, relações entre as propostas formuladas em nível de políticas públicas e as realidades vivenciadas no cotidiano das instituições. Esta linha de análise tem como eixo condutor duas idéias básicas, que se entrelaçam em uma intrincada rede de relações.

A primeira se refere à concepção de política. Vista normalmente como uma intenção ( fala do secretário, por exemplo) ou plano, o conceito de política pode se referir “a processos, atos ou instituições que definem polemicamente uma ordem da convivência que realize o bem público” ( Agesta, 1987, p.922). Logo, três elementos devem ser considerados em uma análise de políticas: bem público, caráter polêmico e intervenção de agências de poder. Não se desconhece, em momento algum, a influência, como agências de poder, de organismos internacionais como a UNESCO, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio mas o foco deste trabalho se centrará na atuação do Ministério da Educação do Brasil como elemento de definição da política da EAD no Brasil, com todas as influências e pressões internas e externas que sofre.

A segunda idéia está baseada na convicção de que as instituições educacionais são um importante espaço de investigação, posição compartilhada com Nóvoa quando este destaca a contribuição de um olhar centrado na escola-organização para “contextualizar todas as instâncias e dimensões presentes no acto educativo”(1992, p.20). Segundo ele, ainda :

A escola é encarada como uma instituição dotada de uma *autonomia relativa*, como um *território intermédio* de decisão no domínio educativo, que não se limita a reproduzir as normas e os valores do *macro-sistema*, mas que também não pode ser exclusivamente investida como um *micro-universo* dependente do jogo dos actores sociais em presença (1992, p.20)

Na medida em que a EAD começa a se tornar uma modalidade cada vez mais presente nas políticas públicas para o ensino superior e nas instituições que constituem este sistema, sentiu-se necessidade de analisar como estes dois pólos da realidade educacional brasileira se comportam e se relacionam para, em seguida, derivar algumas questões para discussão.

## 1. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NO ENSINO SUPERIOR

Tomamos como base de referência, neste momento, não as intenções veiculadas nos discursos mas as regulamentações que derivaram de um processo intenso de negociação de conflitos em função não só do interesse do bem público como de interesses pessoais e corporativos. São as intervenções explícitas da política como agência de poder.

O marco zero desse processo é a introdução da Educação a Distância como alternativa de formação regular na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), em especial nos seus artigos 80 e 87, ambos situados no final do texto legal.

O artigo 80, integrante das Disposições Gerais, engloba três aspectos importantes da política governamental:

- Incentivo no seu *caput*: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de (...)”
- Delimitação de espaço, por associação, na finalização de seu *caput*: “ (...) educação continuada.”
- Regulamentação/ controle: “A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”(§1º)

O artigo 87, integrante das Disposições Transitórias, situa a educação a distância como uma das estratégias do Plano Nacional de Educação 1996 – 2006, a ser encaminhado ao Congresso Nacional no sentido de :

- “Prover cursos presenciais e a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados” (§3º II)
- “Realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância” (§3º III)

A esse marco inicial se segue uma série de regulamentações que ratificam ou explicitam aspectos pouco claros na legislação básica da LDB:

- Exigência de credenciamento específico das instituições de Ensino Superior (IES) para oferecer quaisquer cursos de EAD, organizada esta com abertura e regime especiais;
- Exigência de autorização/reconhecimento de cursos de graduação;
- Exigência de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* dependentes da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e da Avaliação da Coordenação de Avaliação e Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES/MEC) ;
- Dispensa de processo de autorização/reconhecimento para cursos de pós-graduação *lato sensu* somente para instituições credenciadas para EAD;
- Transferência e aproveitamento de estudos entre as modalidades;
- Exigência de exames presenciais nos cursos de graduação e pós-graduação *stricto e lato sensu*.

Esta série inicial de requisitos traduz tendência do MEC de manter a EAD como um sistema paralelo ao sistema presencial, com credenciamento institucional específico, mesmo para universidades consolidadas. Essa exigência tem sido contestada pelas universidades, com base em sua autonomia. A exigência de autorização para cursos regulares de graduação sofre a mesma crítica porque, na realidade, as universidades se sentem obrigadas somente a providenciar o reconhecimento desses cursos tendo em vista que já foram credenciadas pelo MEC e não consideram necessário um credenciamento especial, especificamente para a EAD. Esta controvérsia terá impacto na institucionalização da EAD no sistema de ensino superior, como será visto no próximo item.

A maior objeção recai, entretanto, nos cursos de pós-graduação *lato sensu* , tradicionalmente de livre oferta, que não podem ser oferecidos sem que a instituição passe por um segundo processo de credenciamento institucional. Chegou-se a interpretar a Resolução 1/2001 da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES 1/2001) como abertura para a oferta livre desses cursos mas todas as consultas feitas resultaram no reconhecimento do primado da lei básica da educação – a LDB/96 – que estabelece essa obrigatoriedade para todos os casos, sem exceção.

Como exemplo (praticamente único) de uma iniciativa política de inserção da EAD no sistema de ensino superior pode ser registrada a Portaria 2253/2001 do MEC que torna possível, em cursos superiores presenciais reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, respeitando o limite de 20% do tempo previsto para a integralização do respectivo currículo.

Para atender às lacunas e distorções que o processo de regulamentação da EAD na educação superior vem apontando assim como as reivindicações de instituições atuando no campo, uma Comissão de Especialistas do MEC (SESU/MEC, 2002) elencou as seguintes propostas que foram incluídas na minuta de novo decreto de regulamentação, tornado público em agosto de 2002:

- Abandono do duplo credenciamento  
Toda e qualquer Instituição de Ensino Superior que já esteja credenciada para o ensino superior poderia credenciar-se, para a oferta de educação a distância, bastando para tanto que tal propósito esteja escrito e integrado a seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), devidamente aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (p.20)
- Credenciamento de parcerias  
Quanto às parcerias entre instituições para oferta de educação a distância, sempre e quando uma delas, pelo menos, esteja legalmente credenciada para tal fim, especialmente quando estiverem incluídas instituições estrangeiras, dois princípios devem ser assegurados: a submissão dos termos dos convênios, acordos ou parcerias ao exame do Conselho Nacional de Educação quanto à sua legalidade; e a publicização do conteúdo e objetivos dos convênios, acordos ou parcerias formalizadas para a oferta de cursos, mediante a publicação de seus termos(...) (p.23)
- Manutenção dos momentos presenciais na avaliação dos alunos  
A exigência de momentos presenciais em alguma parte do processo avaliativo da educação a distância se revela indispensável. No mais, a avaliação deverá ser efetuada ao longo do curso, como desdobramento necessário de seu caráter avaliativo, e não só ao final das atividades. (p.23)
- Institucionalização da avaliação institucional  
Há que se considerar a importância da avaliação institucional, que deverá obedecer aos mesmos critérios e padrões fixados para os cursos presenciais, observadas as suas peculiaridades. (p.23)

No momento, outra proposta está em curso, mantendo o credenciamento específico para EAD, previsto no artigo 80 da LDB/96, apesar dos protestos das instituições interessadas em desenvolver essa modalidade de ensino. Também esta proposta encontra-se em suspenso, até o momento, apesar da seguinte declaração do secretário João Carlos Teatini, em ofício dirigido às entidades ligadas à EAD, em 3 de julho de 2003:

1. A Secretaria de Educação a Distância elaborou a minuta de Decreto anexa, com a finalidade de aperfeiçoar os instrumentos normativos que regulam a educação a distância de nível básico e superior, em razão das dificuldades constatadas na aplicação da legislação vigente.
2. Ao encaminhar o documento em foco para apreciação, solicito a especial colaboração de Vossa Senhoria no sentido de encaminhar eventuais sugestões até o dia 31 de julho próximo, tendo em vista a consolidação de todas as contribuições para uma possível expedição do Decreto em agosto do ano corrente (Teatini, 2003, p.1)

Este decreto não foi expedido até o momento em que este trabalho estava sendo escrito, mantendo-se, pois, as dificuldades de aplicação da legislação vigente, como chama bem atenção o secretário Teatini em seu ofício. Além das controvérsias e jogo de poder que envolveram a discussão da minuta do novo

decreto, uma das hipóteses que vem sendo levantada no meio acadêmico é que seu processo de aprovação tenha sido atropelado pela nova proposta de Reforma Universitária, na pauta para ser discutida e aprovada no decorrer de 2004.

Em documento apresentado no seminário “Universidade: porque e como reformar”, em novembro de 2003, os principais responsáveis pela SEED procuraram sistematizar como vêem a contribuição da educação superior a distância à Reforma da Universidade. Depois de fazerem uma retrospectiva das iniciativas desenvolvidas na década de 90 estabelecem algumas diretrizes possíveis de atuação da Secretaria no período 2003 – 2006, com impacto no sistema de educação superior: revisão da legislação da EAD, manutenção do programa de Apoio à pesquisa em Educação a Distância (PAPED), em parceria com a CAPES, incentivo à EAD no ensino superior. Para isto eles se apóiam na fala do então ministro da Educação, Cristovam Buarque ao afirmar que, com a EAD

poderemos romper as limitações derivadas da rede física e expandir, com rapidez e qualidade, a oferta de cursos de diferentes níveis, da Educação Profissional à Educação Superior. (...) Poderemos formar e requalificar, na perspectiva da formação continuada, os professores das cerca de 200mil escolas públicas espalhadas por este imenso território que é o nosso país”(apud Teatini e Neves, 2003, p.10)

A situação, em 2004, encontra-se alterada com a demissão do Ministro de Educação, um dos principais defensores da proposta acima enunciada. No momento as discussões sobre a Reforma da Universidade estão centradas na proposta do Governo Federal de utilizar vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas para matricular alunos excedentes em troca de isenção de impostos. Um dos cursos diretamente “beneficiados” seria, justamente, o de formação e requalificação de professores das séries iniciais de ensino, um dos projetos relacionados à EAD no ministério anterior. A Educação a Distância, no momento, se encontra fora do centro de atenção dos debates da Reforma Universitária. As instituições do sistema, no entanto, continuam a desenvolver seus projetos enquanto esperam a nova regulamentação prometida.

## 2. SITUAÇÃO ATUAL DA EAD NO BRASIL

Com base em estudo realizado sobre o uso das NTIC na EAD (Vianney et al, 2003), procurou-se fazer uma primeira síntese das atividades de educação a distância desenvolvidas, em 2002, pelas instituições públicas e privadas, autorizadas pelo MEC para tal, de acordo com a legislação em vigor. Pôde-se, então, constatar:

1. A presença preponderante das licenciaturas e, dentre elas, as destinadas à formação de professores para as primeiras séries iniciais<sup>1</sup>, com um número significativo de alunos não apenas em cada curso (14 219 somente no projeto da UDESC) como, também, na oferta geral de cursos em EAD levantados (79% de um total de 84 723 alunos computados).

---

<sup>1</sup> O MEC estabeleceu um prazo para que todos os professores deste nível obtenham formação de nível superior, o que gerou grande demanda por estes cursos em todo o Brasil, e incentivou projetos utilizando a EAD como estratégia, como está previsto no artigo 87 da LDB/96.

2. Presença de, somente, dois cursos de bacharelado (Administração e Engenharia Química) e de uma só instituição (PUCCAMP) oferecendo 2 cursos seqüenciais com um número reduzido de 201 alunos. A quase ausência de cursos regulares de graduação e pós-graduação é um reflexo, por um lado, das dificuldades de interpretação e aplicação das normas de autorização de cursos e credenciamento institucional, e, por outro lado, da resistência das instituições em relação a esta modalidade de ensino, como será visto mais adiante.
3. A indicação de um pequeno número de instituições (seis ao todo) oferecendo cursos de especialização *lato sensu*, verificando-se que somente uma única instituição (Universidade Federal de Lavras) oferecia 31 cursos de especialização sem indicação do nome de cada curso. Levantou-se, a propósito, hipótese sobre a existência de grande número de instituições que estariam oferecendo cursos de pós-graduação *lato sensu*, sem autorização prévia do MEC.
4. No que se refere às estratégias metodológicas utilizadas, verificou-se a diferença, por exemplo, entre as estratégias mais tradicionais (uso de material impresso e comunicação através de carta/telefone) adotadas freqüentemente nos cursos de formação de professores e as novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC) incorporadas, em maior escala, aos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Esta constatação é importante tendo em vista a necessidade de se levar em consideração os recursos tecnológicos existentes na implementação de projetos como o de formação de professores das séries iniciais, em âmbito nacional. É preciso levar em consideração que, em 2002, apesar do Brasil dispor de uma das maiores redes mundiais de telefonia, o acesso a internet estava concentrado nas classe média e alta(87%) e que, dos 5560 municípios brasileiros, apenas 15% têm provedores locais o que significa que nos demais municípios, representando 38% da população do país, o acesso é somente via interurbanos ou sistemas de satélite, de maior custo.

Consultando os dados oficiais da Secretaria de Educação a Distância, em setembro de 2003 (SEED/MEC, 2003), foi possível atualizar os dados do relatório acima mencionado e ter uma visão um pouco mais completa da situação, em relação aos cursos que vem sendo oferecidos.

### **Os cursos**

O Quadro 1 visa sintetizar o quadro da oferta de cursos de EAD, por instituições credenciadas/ autorizadas a oferecer cursos específicos ou em fase final de credenciamento pelo MEC, a partir da combinação dos dados das duas fontes acima mencionadas.

A categoria curso foi organizada de modo a permitir uma visualização clara dos tipos de curso mais contemplados com essa modalidade de ensino (licenciaturas, bacharelados, seqüenciais, pós-graduação). Na sigla das IES pode-se perceber sua vinculação administrativa (universidade federal – UF – e universidade estadual-UE). Finalmente, a especificação da matrícula de cada curso (Vianney et al, 2003) ou das vagas concedidas (SEED/MEC, 2003), quando disponível, permite avaliar o nível de penetração da EAD nos programas regulares e o volume de investimento em programas pontuais como, por exemplo, a formação de professores para as séries iniciais.

Esse novo conjunto de dados, aliado a outros documentos levantados simultaneamente, permitiu enriquecer a visão anterior da questão.

A hipótese inicial de sub-estimativa de dados sobre os cursos seqüenciais e de especialização, por exemplo, ganha impulso com os dados complementares levantados. São mais de 1 500 vagas previstas para um total de 5 cursos seqüenciais oferecidos por 2 instituições particulares, sem contar com a UNISUL, que teve seu curso seqüencial aprovado em 2003, com 600 vagas. A mesma tendência se observa na pós-graduação *lato sensu* que, com exceção do CEFET e da UNIFESP, são todas privadas. Neste grupo de cursos não está disponível para consulta, no *site* do MEC, o número de vagas oferecidas.

**QUADRO 1: MAPEAMENTO DA OFERTA EM EAD, EM 2002:  
CURSOS IMPLEMENTADOS/ AUTORIZADOS**

ORD.	CURSO	IES	Consórcios	Alunos	Vagas
01	Lic. Pedagogia - Séries iniciais Lic. Ciências Biológicas Lic. Matemática Complementação pedagógica	UFAL/ UFMT		42 883	
		UDESC/ UFMS/ UFES/ UFOP/ UEMA/ UECE/ UNITINS/ UFPR			
			VEREDAS (MG) PEC (SP) CEDERJ/RJ Univ. Eletron. do Brasil e UEPG (PR)	24 457	
		UFPA/ UFCE/ UNOPAR			(...)
				67 340	
02	Seqüencial em diversas áreas	PUCCAMP/		201	
		UNAMAM/ UNIFACS			1 550
				201	
03	Bach. em diversas áreas Complem. bacharelado	AIEC/ PUCRS (...)/ UECE		≈ 630	
		UFPA/Fac. Adm. Brasilia			(...)
				≈ 630	
04	Especialização em diferentes áreas	UFMS/ UFMS		16 552	
		FIOCRUZ UNIFESP/ UFLA			
		PUC/RS/ CEFETPR/ UBC/ UCB/ UNIDERP/UFRJ/ UNIFESP/ UNISUL			(...)
					16 552
<b>TOTAL GERAL</b>				≈ 84723	(...)

FONTES: VIANNEY et al. *A Universidade Virtual no Brasil*, fevereiro 2003, p. 17-20  
SEED/MEC –Instituições atualmente credenciadas/cursos ou programas autorizados; Instituições e cursos de graduação ou seqüenciais, a distância, autorizados em caráter experimental. 2003

Entretanto, é preciso ter consciência de que esse é um quadro que retrata instituições em situação “legal” na ótica do MEC e, não necessariamente, a situação real, em termos de iniciativas institucionais. Litto (2001), por exemplo, já comentava, em agosto de 2001, declaração do responsável pela área de EAD no Ministério da Educação sobre a existência de

apenas seis cursos aprovados pelo MEC até aquele momento e de cerca de 4.000 pedidos de autorização aguardando averiguação.

Não tão evidentes mas não menos relevantes são os aspectos institucionais que envolvem a inserção da EAD no sistema de ensino superior. Verifica-se no Quadro 1, por exemplo, a presença significativa de universidades consolidadas. Entretanto, em sua maioria, elas estão reunidas em consórcios ou redes, para o desenvolvimento de projeto específico, no caso, formação de professores em nível superior.

Em relação à presença significativa de universidades, inclusive públicas, esse fato poderia indicar que instituições consolidadas já estão se voltando para essa modalidade de ensino. No entanto, verificando seus relatórios internos, percebe-se que a maioria restringe sua atuação, em EAD, a cursos de extensão. No *site* da UNESP, por exemplo, está registrada a criação, em agosto de 2001, do Programa de Ensino a Distância – VirtUnesp para desenvolver “a cultura não presencial” através de cursos de extensão, segundo declaração do Pró-Reitor de Extensão Universitária, responsável pelo Programa (UNESP/ VirtUnesp, 2003). Por outro lado, essa mesma universidade participa, concomitantemente, de um consórcio de universidades paulistas (juntamente com a USP e PUC/SP) para formação de professores em nível superior, por meio do PEC, programa desenvolvido em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Para tanto, ela não precisa assumir oficialmente a EAD como modalidade de ensino de seus próprios cursos regulares. A presença marcante de redes e consórcios no mapeamento de cursos de EAD é outro aspecto que merece registro.

### Consórcios e redes

A presença de consórcios no Quadro 1 é representada por quatro programas, todos voltados para a formação de professores, dos quais três são bastante abrangentes, em termos de instituições envolvidas e parceria com as secretarias de educação dos respectivos estados: o Projeto Veredas em Minas Gerais; o CEDERJ, no Rio de Janeiro; e, o PEC, no Estado de São Paulo.

Prosseguindo o levantamento de consórcios/redes verificou-se que esta é somente a ponta de um *iceberg*, na medida em que esses consórcios integram uma pequena amostra das redes que estão se formando no país. Na tentativa de delinear uma primeira configuração das parcerias e convênios institucionais atuando no sistema de ensino superior brasileiro, foi organizado o Quadro 2 que procura relacionar essas consórcios/redes e esboçar uma visão de seu perfil institucional.

**QUADRO 2: PRINCIPAIS CONSÓRCIOS/REDES DE COOPERAÇÃO OFERTANDO CURSOS DE EAD NO BRASIL**

NOME DA CONSÓRCIO/REDE		COMPOSIÇÃO
1	Consórcio Centro de Educação à Distância (CEDERJ)	4 universidades públicas federais e 2 estaduais do Rio de Janeiro
2	Projeto Veredas	18 IES: universidades, centros universitários e faculdades isoladas de Minas Gerais
3	Consórcio da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (PEC)	SED/SP com 2 universidades estaduais e 1 particular do Estado de São Paulo
4	Universidade Eletrônica do Brasil e UEPG	1 organização de prestação de serviços

		com 1 universidade estadual
5	Universidade Virtual Pública do Brasil (UNIREDE)	70 instituições públicas federais, estaduais e municipais de todo o Brasil
6	Rede Brasileira de Educação à Distância – Universidade Virtual Brasileira (IUVB.BR)	10 instituições particulares de 8 estados de todo o Brasil
7	Comunidade Virtual de Aprendizagem – Rede de Instituições Católicas (CVA-RICESU)	10 instituições católicas de vários estados do Brasil
8	Rede Universidade Virtual do Centro-Oeste (UniVir – CO)	7 universidades estaduais e federais da Região Centro-Oeste
9	Associação Internacional de Educação Continuada (AIEC)	UPIS -Faculdades Integradas, Federação de AABBs, Banco do Brasil
10.	Rede Interamericana de Formação em Educação a Distância e Telemática (RIF-ET)	8 universidades interamericanas (duas brasileiras - UFPE e UNISUL)

Fontes: Vianney et al. , 2003, p. 35-3 e Maia, C. , 2002, p.46-54

Novos quadros preenchem lacunas de conhecimento mas suscitam, por sua vez, novas questões. Nesse quadro, especificamente, a percepção da existência de uma multiplicidade de redes entrelaçadas, assim como a presença nelas de instituições estrangeiras e de instituições não universitárias, merece ser comentada.

Consultando a relação nominal das universidades envolvidas nas redes indicadas no Quadro 2, é possível verificar que a maioria das IES, principalmente as universidades, já pertence a alguma rede e, em alguns casos, a mais de uma. A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por exemplo, participa da UNIREDE e da RIF-ET, enquanto a Universidade Federal Fluminense (UFF) participa da UNIREDE e do CEDERJ. De qualquer forma, a expansão destas novas formas de organização pode ter reflexos no perfil do atual sistema de ensino superior.

Por outro lado, a presença de oito universidades estrangeiras (interamericanas) na RIF-ET e do Banco do Brasil na AIEC, como universidade corporativa, vem demonstrar que a educação a distância ultrapassa os limites do sistema formal de ensino, também no Brasil. A atuação das universidades estrangeiras é bem visível e tem sido objeto de críticas quando transferem simplesmente seus cursos, sob forma de uma parceria, contraditoriamente, unilateral. O MEC tem estado atento a esse problema, principalmente por meio da atuação da CAPES, em relação aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*<sup>2</sup> mas carece de uma regulamentação mais consistente, que se encontra ainda em discussão.

No caso das universidades corporativas essa constatação é ainda mais significativa, pela pouca visibilidade que tais instituições apresentam no sistema educacional. Criadas para suprir lacunas do sistema formal de ensino, essas instituições (dentro de outras) adotam a sistemática universitária, oferecendo cursos em bases modulares, validando créditos, inclusive denominando de corpo docente o grupo de professores e instrutores. Algumas universidades corporativas estão vinculadas a empresas familiares para nós, como, por exemplo: Visa, Embraer, Caixa Econômica Federal, Eletrobrás, Natura.

Segundo Alperstedt (2003), além de desenvolver a formação estratégica de competências essenciais ao negócio da empresa, as verdadeiras universidades corporativas detêm, paralelamente, duas características fundamentais:

<sup>2</sup> Algumas universidades estrangeiras que ministram cursos de doutorado a distância não tiveram seus cursos reconhecidos no Brasil, pela CAPES.

a não restrição dos serviços educacionais aos empregados e o estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior, com destaque para a validação dos créditos cursados e a possibilidade de outorga de diplomas, ou ainda, a outorga de diplomas de forma independente(p.2).

Algumas parcerias entre as universidades corporativas e as tradicionais já podem ser encontradas no Brasil mas muitas vezes não é de conhecimento de suas comunidades internas ( das universidades tradicionais, principalmente) . A Datasul, por exemplo, estabeleceu parceria com três universidades, para finalidades diferentes: com a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA) a fim de desenvolver uma ferramenta específica para viabilizar treinamentos a distância; com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) para oferta de curso seqüencial de consultor de softwares integrados de gestão; e, com a UERJ, visando à oferta de um curso de MBA voltado para gestão de *softwares* integrados. No sentido inverso, a Faculdade Carioca criou uma nova instituição, denominada Univir, que vem estabelecendo parcerias estratégicas com empresas como a Varig e Rede Globo (Vianney et al, 2003). A parceria/concorrência entre universidades corporativas e tradicionais já está sendo objeto de estudo em cursos de pós-graduação *stricto sensu* de Psicologia do Trabalho e Administração mas é ignorada pelos setores mais ligados à própria Educação.

Como se pode concluir desta rápida visão da situação da EAD no ensino superior brasileiro, são múltiplas e diversificadas as iniciativas dentro e fora do sistema. Por um lado, instituições vem desenvolvendo novos projetos a despeito das incertezas de regulamentação do MEC; são muitos projetos de qualidade que merecem ser incentivados em contraposição a outros que estão demandando um processo rigoroso de avaliação pedagógico/institucional para não comprometer a proposta de institucionalização da EAD como um todo. Por outro lado, tais propostas tem sido feitas sem que se leve em consideração (e se trabalhe) a resistência das comunidades acadêmicas das IES à EAD e, conseqüentemente, a incorporação dessa modalidade de educação, no mesmo nível da presencial.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÕES PARA REFLEXÃO E DISCUSSÃO**

Dois problemas, inter-relacionados, surgiram da análise destes dois pólos da realidade educacional brasileira:

- a atuação inadequada do Poder Público na condução do processo de institucionalização da EAD, principalmente na educação superior; e,
- a resistência dos diferentes atores do sistema educacional à aceitação desta modalidade no mesmo nível da educação presencial, pelos mais variados motivos.

Iniciando a análise pela atuação do poder Público, verifica-se nas propostas enunciadas pelo MEC, no decorrer da década de 90, uma tendência de caracterizar a EAD como uma modalidade de educação diferenciada no sistema educacional, marginalizando-a e, com isto, causando um impacto negativo nas iniciativas das instituições de ensino. Como exemplos de tendência à marginalização da EAD na educação superior, como decorrência

da política de atuação do MEC, alguns já apontados no decorrer deste texto, pode-se citar:

- A manutenção da exigência de um credenciamento específico das universidades consolidadas para EAD, sem especificar com clareza “as regras do jogo”, tem aumentado a resistência, já existente no interior das universidades, no sentido incorporar esta modalidade de ensino à sua estrutura de cursos regulares.
- A multiplicidade de cursos de especialização, que vem sendo oferecidos sem nenhuma avaliação mais consistente, nem por parte do MEC nem por parte da própria instituição que oferece o curso, estão, muitas vezes, alocados em coordenações próprias ou na área de extensão, completamente ignorados pelas coordenações de pós-graduação das instituições de ensino superior, que somente se interessam pela “qualidade” dos cursos presenciais.
- O desconhecimento “oficial” do trabalho que vem sendo desenvolvido pelas chamadas universidades corporativas e as parcerias com as instituições universitárias do país, restringindo sua atenção e atuação à regulamentações burocráticas.
- O fato de que cursos de graduação, em áreas prioritárias como a da formação de professores para o ensino básico, tem sido oferecidos por universidades consolidadas através de consórcios especificamente credenciados para este fim sem que se tenha clareza sobre a aceitação desta modalidade de curso pela comunidade acadêmica da instituição de origem.
- A exigência da presença da EAD nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) das principais universidades pode vir a tornar-se mais uma exigência burocrática para credenciamento do que um comprometimento da instituição com esta modalidade de educação. Atualmente esta presença é expressa, em vários documentos institucionais analisados, ou em termos amplos do tipo - “desenvolver cursos não regulares de educação totalmente à distância ou semi-presenciais mantendo a marca de excelência de ensino”; “oferecimento de cursos de extensão, de atualização, temáticos de curta duração e de difusão cultural” – ou em termos de projetos especiais externos à instituição como: “implementação da Educação a Distância, através do projeto Universidade Virtual Pública Brasileira”; “criação de projetos especiais para formação de docentes”. No caso do PDI, especificamente, é importante acrescentar que, muitas vezes as metas indicadas podem não representar o pensamento da instituição mas somente de alguns de seus dirigentes.

Quanto à resistência dos diferentes atores do sistema educacional, é preciso considerar que ela apresenta diferentes facetas, das quais destacamos três, como exemplo:

Em alguns casos, aliás os mais apontados pelos governantes, esta resistência se dá pelo medo da inovação e atinge, em geral aqueles que vêm sua função mudar radicalmente de configuração. A possibilidade de implantação da EAD em 20% dos cursos regulares das universidades, por exemplo, não se tornará um fato sem um trabalho no interior dessas instituições.

Outros profissionais, principalmente docentes das universidades, têm uma visão da EAD como uma educação de segunda categoria, com uma percepção negativa, construída a partir do conhecimento de cursos de pouca qualidade. Esta posição foi expressa com toda clareza no processo de aprovação do consórcio do CEDERJ no Conselho de Ensino de Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro onde se ouviram argumentos do tipo: “A UFRJ dedica tanto tempo pensando o perfil dos alunos presenciais. Me preocupa que este perfil se mantenha nos cursos a distância”; “O professor (...) questionou se não seria o caso de uma instituição jurídica independente, para a diplomação dos formandos”.

Um terceiro grupo, principalmente de pesquisadores da área de ciências humanas e sociais, se encontra preocupado com a possibilidade da EAD estar sendo utilizada como uma forma privilegiada da perspectiva da educação como bem de consumo, preconizada pela OMC em reuniões recentes. Na última reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPEd), este problema foi levantado no grupo de trabalho sobre Política de Educação Superior, em trabalho que alerta para “os principais desafios colocados pela possibilidade de efetivação da ALCA para educação superior na periferia do capitalismo” (Souza, 2003, 188-189). Para outro grupo de pesquisadores presentes na mesma reunião, o grande desafio é impedir a “invasão de pacotes” nacionais e, principalmente, internacionais, totalmente desvinculados da realidade educacional brasileira (Segenreich, 2003). Esta invasão será facilitada pela atual resistência do sistema a incorporar projetos nacionais de qualidade, como o Projeto Veredas<sup>3</sup>, por exemplo, e criar projetos próprios.

Finalmente é importante chamar atenção para o fato de que a marginalização da EAD, como um sistema paralelo de ensino no Brasil, está criando um mundo paralelo, subterrâneo, cada vez mais difícil de ser avaliado em termos de suas intencionalidades e impacto na educação.

## REFERÊNCIAS

AGESTA, L.S. Política (Ciência Política). In: **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1987, p.922

ALPERSTEDT, C. **Universidades corporativas: definição proposta**. Artigo publicado em 27/03/2003 e acessado em 09/09/2003. Disponibilizado em : [http://www.universiabrasil.com.br/materia\\_imp.jsp?id=1320](http://www.universiabrasil.com.br/materia_imp.jsp?id=1320)

ASSESSORIA DE IMPRENSA DO CANDIDATO. As propostas de Luiz Inácio Lula da Silva para o Ensino Superior. **Clipping educacional. Caderno Especial**. 04 de outubro de 2002, p.5-6

BRASIL. Lei N. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília. 23 de dezembro de 1996

---

<sup>3</sup> Para maiores informações acessar **Projeto Veredas: características gerais**. Disponível em: [www.veredas.mg.gov.br/projeto\\_caracteristicas.htm](http://www.veredas.mg.gov.br/projeto_caracteristicas.htm) .

BRASIL.MEC. Portaria 2253/2001. Autoriza as instituições de ensino superior a introduzir, nas disciplinas dos seus cursos superiores reconhecidos, até 20% de disciplinas que utilizem método não presencial. Brasília: MEC, 2001

BRASIL.MEC. Resolução CNE/CES n.1 de 03 de abril de 2001. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. **Diário Oficial da União** . Brasília, 9 de abril de 2001, seção 1, p.12.

I-COLETIVA. Secretaria quer ampliar programa de educação à distância. **Revista I – Coletiva**, n.7, 31 de janeiro de 2003 [www.icoletiva.com.br](http://www.icoletiva.com.br)

LITTO, F.M. Educação a distância no Brasil: inflexível e tutelada. Fórum Livre. In: **PCLA**, v. 3, nº 1: out./ nov./ dez. de 2001. Disponível em: <http://www.metodista.br/unesco/PCLA/revista9/forum%209-5.htm> . Acessado em: 09/08/03.

MAIA, C. **Guia Brasileiro de Educação à Distância**. São Paulo: Editora Esfera, 2002

NÓVOA, A . Para uma análise das instituições escolares. In: Antonio Nóvoa (org.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa, Portugal: Publicações Dom Quixote, 1992, p. 13 - 43

SEED/MEC. **Instituições atualmente credenciadas/cursos ou programas autorizados. Instituições e cursos de graduação ou seqüências, a distância, autorizados em caráter experimental**. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) . Acessado em: 22/09/03.

SEGENREICH, S.C.D. **Educação superior a distância: políticas públicas e realidades institucionais**. Trabalho apresentado na 26ª reunião Anual da ANPEd, realizada em Poços de Caldas, de 5 a 8 de outubro de 2003. Texto publicado no CD ROM, ISBN 858639209X, 2003a, 17 p.

SESU/MEC. **Comissão Assessora para Educação Superior a Distância (Portaria 335/2002) : Relatório**. Brasília: SESU/MEC, agosto de 2002, [www.icoletiva.com.br/relatorio\\_ead.rtf](http://www.icoletiva.com.br/relatorio_ead.rtf)

SOUZA, K.R. Organismos internacionais e política de Educação Superior na Periferia do Capitalismo. In: **Novo Governo. Novas Políticas?** . Resumo de trabalho apresentado na 26ª Reunião Anual da ANPEd, realizado de 5 a 8 de outubro de 2003, em Poços de Caldas. Rio de Janeiro: ANPED, 2003, p. 188/189

TEATINI, J.C. **Ofício Circular no 0292003/SEED/MEC. Assunto: Minuta de Decreto**. Brasília: MEC-SEED, 3 de julho de 2003

TEATINI, J.C., NEVES, C.M.deC. A contribuição da Educação Superior a Distância à reforma da Universidade. Texto apresentado no **Seminário “Universidade: porque e como reformar?”** realizado em Brasília/DF, em novembro de 2003, sob o patrocínio do MEC. Acessado em 14/01/04

UNESP/VirtUnesp. **Conexão com o conhecimento**. Disponível em: [www.unesp.br/virtunesp/ead/conex\\_conhec.htm](http://www.unesp.br/virtunesp/ead/conex_conhec.htm). Acessado em : 20/01/03.

VIANNEY, J., TORRES, P., SILVA, E. **A Universidade Virtual no Brasil: os números do ensino superior à distância no país em 2002**. Santa Catarina: UNISUL/IESALC, fevereiro de 2003, [www.virtual.unisul.br](http://www.virtual.unisul.br)