



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

JAQUES ANTONIO DE TOLEDO

**A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA:
POLÍTICAS E DINÂMICAS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD EM SANTA
CATARINA**

**CHAPECÓ, SC
2020**

JAQUES ANTONIO DE TOLEDO

**A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA:
POLÍTICAS E DINÂMICAS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD EM SANTA
CATARINA**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Joviles Vitório Trevisol.

**CHAPECÓ, SC
2020**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Av. Fernando Machado, 108 E
Centro, Chapecó, SC - Brasil
Caixa Postal 181
CEP 89802-112

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Toledo, Jaques Antonio de
A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: POLÍTICAS E
DINÂMICAS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD EM SANTA
CATARINA / Jaques Antonio de Toledo. -- 2020.
142 f.:il.

Orientador: DR. Joviles Vitório Trevisol

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação,
Chapecó, SC, 2020.

1. Políticas educacionais. 2. Educação superior. 3.
Educação a distância. 4. Formação de professores. 5.
Santa Catarina.. I. Trevisol, Joviles Vitório, orient.
II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

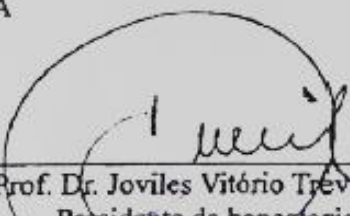
JAQUES ANTONIO DE TOLEDO

**A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA:
POLÍTICAS E DINÂMICAS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD EM SANTA
CATARINA**

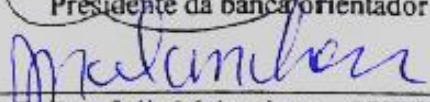
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS para obtenção do título de Mestre em Educação, defendida em banca examinadora em 04/12/2020.

Aprovada em: 04/12/2020

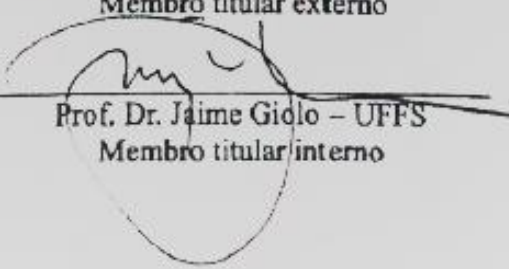
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Joviles Vitório Trevisol – UFFS
Presidente da banca orientador



Prof. Dra. Julia Malanchem – UNIOESTE
Membro titular externo



Prof. Dr. Jaime Gidlo – UFFS
Membro titular interno

Chapecó, SC, 04 de dezembro de 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter-me dado forças para concluir este projeto de forma satisfatória.

À Bruna, mulher de minha vida, pelo apoio incondicional em todos os momentos, principalmente nos de incerteza, muito comuns para quem tenta trilhar novos caminhos. Sua presença foi essencial para a conclusão deste trabalho. Grato pela sua compreensão com as minhas horas de ausência, pois sem você nenhuma conquista valeria a pena. Te amo.

Aos meus pais João Batista e Maria Lucia, que são minha fonte de inspiração e vida. Sem dúvidas foram mola propulsora que permitiu o meu avanço, mesmo durante os momentos mais difíceis. A trajetória de vida de vocês foi inspiração constante nesta conquista. Agradeço do fundo de meu coração por tudo.

Aos meus irmãos e irmãs Angelita, Angela, Junior e Mateus, pelo apoio neste desafio e pela compreensão a minha ausência neste período.

Ao meu orientador, Professor Dr. Joviles Vitório Trevisol, que manteve-me focado e na trilha certa para a conclusão satisfatória deste projeto. Grato pela sua orientação preciosa, conhecimento e tempo dispostos neste trabalho.

À banca examinadora, tanto na qualificação, quanto na defesa. Além do Professor orientador, as valorosas contribuições e apontamentos do Professor Dr. Jaime Giolo e da Professora Dra Julia Malanchen. Gratidão pelo conhecimento.

À minha coordenação de campanha, que mesmo com toda a dificuldade do processo eleitoral convencia da importância da conclusão deste trabalho durante o período eleitoral. Sou grato a cada um de vocês.

Aos meus amigos e amigas, pelo apoio e suporte que me deram durante este trabalho. Teremos tempo para recuperar os encontros e confraternizações ausentes neste período.

Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre.

Paulo Freire

RESUMO

A dissertação apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a educação superior à distância (EaD) no Brasil e em Santa Catarina no período entre 1998 e 2018. O estudo procurou compreender os principais fatores que incidiram diretamente na expansão da modalidade. De modo mais específico, ele analisa (i) os principais marcos regulatórios da EaD e as políticas de expansão e de avaliação implementadas no período; (ii) as dinâmicas e as características da expansão segundo a natureza administrativa, grau acadêmico e área de atuação profissional; (iii) o papel da EaD no campo da formação de professores. Optou-se por concentrar o estudo numa unidade específica da federação, o Estado de Santa Catarina. A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma extensa pesquisa bibliográfica e documental e do levantamento e análise dos dados sobre educação superior presencial e EaD disponibilizados pelo INEP/MEC. A primeira parte da pesquisa se concentrou na análise dos marcos regulatórios da EaD no Brasil. Em seguida foi feita a sistematização dos dados quantitativos disponíveis na base de dados do INEP, disponibilizados pelo órgão ao pesquisador por meio dos microdados da educação superior. Os dados foram organizados em inúmeras categorias de análise. Os dados evidenciam o crescimento das instituições, cursos e matrículas de EaD no período. Enquanto as matrículas presenciais de graduação cresceram 43,5% entre 2005 e 2018, a modalidade EaD cresceu 1.693%, saltando de 114.642 em 2005 para 2.056.511, em 2018. Segundo dados do INEP, em 2005 eram 189 cursos de graduação a distância no Brasil. Em 2018, esse número saltou para 3.177, um crescimento correspondente a 1.560%. Em 2018, um em cada quatro estudantes de educação superior estava matriculado na modalidade EaD. O Censo da Educação Superior de 2018 registrou que as matrículas presenciais tiveram uma retração de cerca de 2% entre 2017 e 2018. Enquanto isso, o número de matrículas em EaD aumentou 17%, passando de 1.756.982 em 2017, para 2.056.511, em 2018. No que tange aos cursos de licenciaturas, o Censo da Educação Superior de 2018 também revelou que o número de alunos matriculados em cursos de licenciatura EaD foi superior ao número de alunos matriculados em cursos presenciais (50,2% em EaD, contra 49,8% presenciais).

Palavras-chave: Políticas educacionais; Educação superior; Educação a distância; Formação de professores. Santa Catarina.

ABSTRACT

The thesis presents the results of a research about Higher Distance Education (DE) in Brazil and in the State of Santa Catarina between 1998 and 2018. The study aimed to comprehend the main factors that directly impacted the expansion of this teaching modality. More specifically, it analyzes (i) the main regulatory goals of Distance Education and the expansion and evaluation policies implemented in the period; (ii) the dynamics and characteristics of the expansion according to the administrative nature, academic degree and professional area; (iii) the role of distance education in the field of teacher training. It was decided to concentrate the study on a specific state of the federation, the State of Santa Catarina. The research was developed through an extensive bibliographic and documentary research, and the survey and analysis of data about formal higher education and higher distance education available by INEP/MEC. The first part of the research focused on the analysis of DE regulatory goals in Brazil. Then, the quantitative data available in the INEP database were systematized. This data was available by the agency to the researcher through the microdata of higher education. The data were organized into numerous categories of analysis. The data show the growth of education institutions, courses and distance education enrollments in the period. While face-to-face undergraduate enrollments grew 43.5% between 2005 and 2018, distance education grew by 1,693%, from 114,642 in 2005 to 2,056,511 in 2018. According to INEP data, in 2005 there were 189 distance undergraduate courses in Brazil. In 2018, that number increased to 3,177, which is a growth corresponding to 1,560%. In 2018, one in four higher education students was enrolled in distance education. The Higher Education Census of 2018 recorded that face-to-face enrollments fell by about 2% between 2017 and 2018. Meanwhile, the number of enrollments for distance education increased by 17%, from 1,756,982 in 2017 to 2,056,511 in 2018. Regarding to undergraduate courses, the 2018 Higher Education Census also revealed the number of students enrolled in distance education courses were higher than the number of students enrolled in face-to-face courses (50.2% in distance education against 49.8% face-to-face).

Keywords: Educational Policies; Higher Education; Distance Education; Teacher training; The State of Santa Catarina.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Síntese dos principais marcos regulatórios da EAD no Brasil (1996-2020)	60
Tabela 2 Evolução dos cursos de graduação presenciais e em EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)	72
Tabela 3 Número de matrículas de graduação presencial e EAD no Brasil (2006-2018).....	79
Tabela 4 Evolução dos cursos de graduação EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018)	98
Tabela 5 Evolução das matrículas em cursos de graduação em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018).....	102
Tabela 6 Evolução dos concluintes em cursos de graduação em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018).....	103
Tabela 7 IES de Santa Catarina que ofertaram cursos, matrículas e concluintes de graduação em EAD em 2018	116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução do número matrículas de educação superior no Brasil (1970-2018).....	65
Gráfico 2 Taxa bruta, taxa líquida ajustada e taxa líquida de escolarização na educação superior no Brasil (2012-2018).....	68
Gráfico 3 Evolução dos cursos de graduação presencial e em EAD no Brasil (1998-2018) ..	71
Gráfico 4 Evolução dos cursos de graduação EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)	73
Gráfico 5 Cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria por administrativa (2005 e 2018).....	74
Gráfico 6 Cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018, por áreas e categoria administrativa	75
Gráfico 7 Cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria administrativa em 2018	75
Gráfico 8 Cursos de Graduação em EAD no Brasil em 2006, por Grau Acadêmico.....	76
Gráfico 9 Expansão dos cursos de graduação em EAD no Brasil por grau acadêmico (1998-2018).....	77
Gráfico 10 Expansão de cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018 por grau acadêmico	78
Gráfico 11 Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação presencial e em EAD no Brasil (1998-2018).....	79
Gráfico 12 Evolução das matrículas nos cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)	80
Gráfico 13 Número de matrículas nos cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018 por categoria administrativa.....	81
Gráfico 14 Número de matrículas de graduação em EAD no Brasil por grau acadêmico em 2018	82
Gráfico 15 Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação em EAD no Brasil por grau acadêmico (1998-2018).....	82
Gráfico 16 Evolução do número de concluintes nos cursos de graduação presencial e EAD no Brasil (1998-2018).....	83
Gráfico 17 Evolução de concluintes nos cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)	84

Gráfico 18 Evolução de concluintes de graduação por área em EAD no Brasil em 2018 por categoria administrativa.....	85
Gráfico 19 Evolução de concluintes de graduação em EAD no Brasil em 2018 por categoria administrativa	85
Gráfico 20 Evolução de concluintes nos cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018 por grau acadêmico	86
Gráfico 21 Evolução de concluintes nos cursos de graduação em EAD por grau acadêmico (2008-2018)	87
Gráfico 22 Expansão do número de polos de EAD no Brasil (1998-2018)	88
Gráfico 23 Expansão do número de polos de EAD no Brasil por categoria administrativa (2018)	89
Gráfico 24 Evolução de cursos de graduação presencial e em EAD em SC (2012-2018)	96
Gráfico 25 Evolução dos cursos de graduação em EAD em SC por categoria administrativa (1998-2018)	97
Gráfico 26 Evolução das matrículas em cursos de graduação EAD em Santa Catarina, por categoria administrativa (1998-2018).....	99
Gráfico 27 Evolução do número de matrículas de graduação presencial e em EAD em Santa Catarina (2012-2018).....	100
Gráfico 28 Evolução do número de concluintes em cursos de graduação presencial e em EAD em Santa Catarina (2012-2018).....	101
Gráfico 29 Evolução dos concluintes em cursos de graduação em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018).....	102
Gráfico 30 Evolução de cursos de graduação EAD em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018).....	104
Gráfico 31 Evolução do número de matrículas de graduação em EAD em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018).....	105
Gráfico 32 Evolução do número de concluintes de graduação em EAD em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018).....	106
Gráfico 33 Total de matrículas de graduação (EAD e presencial) em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018).....	107
Gráfico 34 Total de concluintes de graduação em EAD e presencial em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018).....	108
Gráfico 35 Expansão dos cursos de licenciaturas em EAD em Santa Catarina (2002-2018).....	109

Gráfico 36 Evolução de matrículas em cursos de licenciaturas EAD em Santa Catarina (2002-2018).....	110
Gráfico 37 Evolução de matrículas em cursos de licenciaturas em EAD em Santa Catarina por sexo (2002-2018).....	111
Gráfico 38 Evolução de concluintes em cursos de licenciaturas em EAD em Santa Catarina (2002-2018)	112
Gráfico 39 Evolução de concluintes em cursos de licenciaturas EAD em Santa Catarina por sexo (2002-2018).....	113
Gráfico 40 Evolução dos polos de EAD em Santa Catarina (1998-2018)	113
Gráfico 41 Evolução dos polos EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018).....	114
Gráfico 42 Evolução das IES que ofertaram cursos em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa em 2018	115

LISTA DE SIGLAS

AA - Aprendizagem Aberta

ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância

ABT - Associação Brasileira de Tecnologia Educacional

ALESC - Assembleia Legislativa de Santa Catarina

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior ANFOPE

- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais em Educação –

ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa de Pós-Graduação em Educação –

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BNCC - Base Nacional Comum Curricular –

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEAD - Centro de educação a Distância – UDESC/SC

CF - Constituição Federal do Brasil

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNS - Curso Normal Superior

CONED - Congresso Nacional de Educação –

DCN - Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica

EAD - Ensino a Distância

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento na Educação –

ICDE - International Council for Distance Education

IES - Instituições de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC - Organização Mundial do Comércio

PIB - Produto Interno Bruto

PNE - Plano Nacional de Educação

PROFORMAÇÃO - Programa de Formação dos Professores em Exercício

PROINFO - Projeto Brasileiro de Informática na Educação

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEED – Secretaria de Educação a Distância

SED - Secretaria de Educação e Desporto de Santa Catarina

SEED - Secretaria Especial de Ensino a Distância

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial –

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação

UAB - Sistema Universidade Aberta do Brasil

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul

UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso –

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina –

UnB - Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIREDE - Universidade Virtual Pública do Brasil

UNITINS - Universidade Estadual de Tocantins

UVB - Universidade Virtual do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1.1 RELEVÂNCIA.....	17
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	19
1.3 QUESTÕES DE PESQUISA	19
1.2 OBJETIVOS	20
1.1.1 Objetivo geral:	20
1.2.2 Objetivos específicos:	20
1.3 METODOLOGIA.....	20
2 OS MARCOS REGULATÓRIOS DA EAD NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	24
2.1 EAD: UMA BREVE CONCEITUAÇÃO	25
2.2 OS PRIMÓRDIOS DA EAD NO BRASIL.....	29
2.3 OS MARCOS REGULATÓRIOS DA EAD.....	32
2.4 A EAD NA LEI Nº 9394/1996 (LDBEN)	43
2.5 OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE E A AVALIAÇÃO NA EAD	48
2.6 A UAB E A CONSOLIDAÇÃO DA MODALIDADE A DISTÂNCIA.....	53
3 AS DINÂMICAS DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM EAD NO BRASIL	63
3.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	64
3.1 AS DINÂMICAS DE EXPANSÃO DA EAD NO BRASIL	69
4 A EAD E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM SANTA CATARINA	91
4.1 A EXPANSÃO DE CURSOS DE EAD EM SC.....	96
4.2 EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS EAD EM SC.....	99
4.3 A EAD EM SC POR GRAU ACADÊMICO	103
4.4 AS LICENCIATURAS EAD	108
4.5 OS POLOS DE EAD EM SC	113
4.6 IES DE SC OFERTANTES DE EAD.....	115
5 A EAD E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: ASPECTOS POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS.....	117
5.1 INFLUÊNCIAS IDEOLÓGICAS E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS	136

INTRODUÇÃO

O radical, comprometido com a libertação dos homens, não se deixa prender em “círculos de segurança”, nos quais aprisione também a realidade. Tão mais radical quanto mais se inscreve na realidade para, conhecendo-a melhor, melhor poder transformá-la.

Paulo Freire

A epígrafe acima, extraída da obra *Pedagogia do Oprimido* de Paulo Freire é muito apropriada para o atual momento do país e de minha trajetória pessoal e profissional. Ela nos desafia a romper com os círculos de segurança e de comodidades que geramos e reproduzimos com muita facilidade em nosso cotidiano, inclusive no exercício de nossa profissão docente. Estamos sempre expostos aos apelos da comodidade e do senso comum, que nos orientam a não questionar, não estudar, não compreender a fundo e não transformar a realidade onde estamos inseridos.

Para mim, a busca pelo conhecimento vai muito além da satisfação pessoal. O acesso à universidade pública e o ingresso ao Programa de Mestrado em Educação me proporcionaram novos conhecimentos e ampliaram minha motivação para continuar lutando pela melhoria da educação e pela transformação da sociedade. Desafiei-me a entender mais a fundo o tema em análise a fim aprimorar o meu trabalho docente e contribuir, de alguma forma, com a própria transformação da educação. Acredito que a educação é fundamental para a emancipação humana. O conhecimento liberta.

Enquanto docente ACT (Admissão em Caráter Temporário) da rede pública estadual de educação de Santa Catarina desde 2014 tenho constatado o crescimento do número de professores que realizaram ou estão desenvolvendo a sua formação docente, em nível de graduação ou de pós-graduação, em cursos superiores em EaD. Em diálogo com os professores, tenho observado alguns aspectos importantes. Entre os traços característicos comuns cabe destacar, em primeiro lugar, a idade média de ingresso no ensino superior. A média nacional é, em geral, formada por mães e trabalhadoras que iniciam um curso superior acima dos 25 anos de idade. O ingresso tardio deve-se, sobretudo, à falta de tempo e de recursos financeiros para frequentar um curso presencial. A escolha pela modalidade EaD deve-se, em segundo lugar, à flexibilidade dos horários e ao baixo custo das mensalidades. Por fim, alguns docentes buscam a EaD como opção para a realização de um segundo curso superior. A segunda licenciatura é

uma forma de manter-se na profissão, pois a grande maioria dos professores que atuam¹ na rede básica pública estadual é contratada em caráter temporário (ACT).

A escolha do presente tema de estudo tem, neste sentido, uma relação direta com os fatores acima e com a minha experiência enquanto docente da escola pública. O cotidiano escolar é mais uma evidência do crescimento da modalidade EaD em praticamente todas as carreiras profissionais, particularmente entre os cursos de licenciatura. Nos últimos anos, a modalidade EaD passou a ser hegemônica na oferta de cursos e matrículas em cursos de licenciatura no Brasil.

Os dados do Censo da Educação Superior de 2018 evidenciam claramente essa tendência. Em 2018, o Censo registrou que as matrículas presenciais tiveram retração de cerca de -2,07%, em relação a 2017. Este fato fora recorrente. Entre 2015-2016 a retração foi de -1,19%, entre 2016-2017 de -0,38% e a de 2019 recém divulgada pelo MEC foi de -3,76%. Ou seja, entre 2015 e 2019: retração foi de -7,24% (479.985 matrículas). Enquanto isso, o número de matrículas em EaD aumentou 17%, passando de 1.756.982 em 2017, para 2.056.511, em 2018 (MEC/INEP, 2019). No que tange aos cursos de licenciaturas, o Censo de 2018 também revelou que o número de alunos matriculados em cursos de licenciatura EaD foi superior ao número de alunos matriculados em cursos presenciais (50,2% em EaD, contra 49,8% presenciais) (MEC/INEP, 2019).

1.1 RELEVÂNCIA

O tema escolhido enseja muitos estudos e análises. O propósito deste trabalho não é avaliar a qualidade de cursos e de egressos da EaD, nem tampouco analisar os aspectos pedagógicos de cursos de licenciatura em EaD. Nosso objetivo é investigar a EaD enquanto uma política pública, ou seja, enquanto uma modalidade de formação (des) regulada pelo Estado brasileiro. Os marcos regulatórios são instrumentos por meio dos quais o Estado estabelece as diretrizes, as normas e os critérios de funcionamento e avaliação. A regulação estatal expressa, entre outros tantos aspectos, os diferentes interesses em disputa, sobretudo

1 Entre as revistas eletrônicas encontradas, destacamos: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Educação e Pesquisa, Avaliação, Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Comunicação, Saúde, Educação, Cadernos de Pesquisa, Educação & Sociedade, Revista Brasileira de Educação, Educação em Revista; além de sítios como Scielo, CAPES, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), entre outros.

entre os setores público e privado. O propósito deste estudo é, de modo mais específico, investigar os desdobramentos das políticas de EaD no segmento dos cursos de licenciaturas.

Tendo em vista este propósito, optamos por concentrar o estudo no Estado de Santa Catarina (SC). Apesar de ser um Estado pequeno em termos geográficos e populacionais, a educação superior expandiu-se de forma exponencial. Em 2016, o Estado respondia pela sétima colocação no país quanto ao número de cursos presenciais de graduação. De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2016 existiam 1.448 cursos de graduação presenciais, com 230.267 estudantes matriculados (MEC/INEP, 2017). Entre 1990 e 2016, o número de IES (Instituições de Ensino Superior) em Santa Catarina cresceu 370%. A maior expansão deu-se entre 2000 e 2005, um crescimento de 135,7% (MEC/INEP, 2018a).

O crescimento do número de matrículas de graduação (presencial e a distância) em Santa Catarina foi ocorrendo de forma progressiva. De 47.926 em 1991, saltou para 331.350 em 2016, sendo 230.267 presenciais e 101.083 a distância. Entre 2005 e 2016 as matrículas presenciais cresceram 18,5%, passando de 194.330 para 230.267. Nesse mesmo período (2005-2016), as matrículas a distância cresceram 512,9%, passando de 16.492 para 101.083. Em 2016, a modalidade a distância respondia, em 2016, por 28% do total de matrículas do Estado (DE BASTIANI, TREVISOL, 2018; (DE BASTIANI, TREVISOL, PEGORARO, 2018; MEC/INEP, 2018a, 2018b). Em 2018 as matrículas nas presenciais em SC foram superadas pelas matrículas em EaD, fechando em 2018 com 160.304 matrículas em presenciais contra 228.931 matrículas em EAD. Por outro lado, o número de matrículas em EaD tem crescido exponencialmente. O aumento entre 2016 e 2018 foi de aproximadamente 100%. Em 2016 foram 116.794 matrículas; em 2018 saltou para 228.931 matrículas.

De acordo com a revisão bibliográfica realizada, há poucos estudos sobre a temática da formação de professores em EaD em SC.² O reduzido número de estudos sobre o tema é uma das razões que motivaram e tornam relevante a presente dissertação. Os dados e as análises serão de grande valia para compreender essa dinâmica com mais profundidade, podendo ser

2 De acordo com o Art. 28, ao Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Projetos compete: I - planejar e coordenar ações visando a implementação de programas e projetos educacionais; II - acompanhar e controlar a implementação e o desenvolvimento da educação a distância, através de programas em redes de televisão; III - promover e coordenar programas de educação a distância, para todos os níveis de ensino; IV - promover e coordenar projetos voltados à melhoria da qualidade do ensino a distância; V - coordenar programas e ações desenvolvidos em conjunto com as secretarias de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal, e com outras instituições na área de educação à distância; VI - definir e propor critérios para a aquisição e a produção de programas de educação a distância.

úteis para as universidades, cursos de formação de professores, instituições que formulam políticas públicas, e para os estudantes de graduação e de pós-graduação.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

No Brasil, assim como na maioria dos países em desenvolvimento, as políticas educacionais são também definidas a partir das pressões feitas pelos organismos internacionais e pelo setor privado. A educação superior a distância vem sendo fortemente defendida e estimulada pelo Banco Mundial (BM), sobretudo a partir dos anos 90 do século passado (LEHER, 1999). A defesa da modalidade tem sido feita sobre o argumento de que a modalidade EaD promove a democratização do acesso ao ensino superior, sobretudo dos mais pobres e dos jovens que residem em lugares e regiões de difícil acesso.

Motivado por esse e outros fatores, o Estado brasileiro tem promovido, nas últimas décadas, amplas políticas de expansão da EaD.

Tendo isso presente, o estudo orientou-se pelas questões de pesquisa abaixo.

1.3 QUESTÕES DE PESQUISA

O presente trabalho visa responder às seguintes questões de pesquisa:

(I) Que fatores incidiram diretamente no processo de expansão da EaD em Santa Catarina, particularmente no segmento dos cursos de licenciaturas?

(II) Que dinâmicas estão presentes no desenvolvimento da educação superior a distância no Brasil e em Santa Catarina?

(III) Que papel e importância a modalidade EaD tem exercido na formação de professores em Santa Catarina?

(IV) Que instituições e atores (públicos e privados) impulsionaram a expansão dos cursos de licenciaturas na modalidade EaD em Santa Catarina?

1.2 OBJETIVOS

Tendo em vista as questões acima, a presente dissertação orientou-se pelos seguintes objetivos.

1.1.1 Objetivo geral:

Analisar as políticas e as dinâmicas de expansão da modalidade EaD em Santa Catarina, particularmente no segmento dos cursos de licenciatura.

1.2.2 Objetivos específicos:

- a) Compreender os principais fatores que incidiram diretamente na expansão da modalidade EaD no Brasil e em Santa Catarina;
- b) Analisar o papel exercido pela modalidade EaD na formação de professores em Santa Catarina;
- c) Situar as principais instituições públicas e privadas que vêm exercendo protagonismo na oferta de cursos e matrículas na modalidade EaD em Santa Catarina;
- d) Problematizar as tendências e os desafios da formação de professores na modalidade EaD em Santa Catarina.

1.3 METODOLOGIA

Trata-se, do ponto de vista metodológico, de uma pesquisa descritiva, desenvolvida por meio de métodos e técnicas de natureza qualitativa e quantitativa.

A realização da pesquisa envolveu uma extensa revisão bibliográfica sobre o tema, tendo resultado na elaboração de um marco teórico. Foram utilizadas diferentes abordagens escolhidas entre os referenciais estudados com os professores do PPGE, livros sobre o tema, além de consulta e seleção de artigos na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Dessa forma, foi realizado um filtro de informações para selecionar textos contendo a expressão “Ensino a Distância”, “EaD” e “Formação de Professores”, publicadas entre 2000 e 2019. Essa

busca resultou em mais de 300 publicações em diferentes revistas³. A partir da pesquisa bibliográfica realizada por meio de livros, teses, dissertações, artigos, relatórios e documentos institucionais com informações sobre o tema, seguiu-se para a análise dos principais resultados obtidos sobre as dinâmicas da expansão da EaD no Brasil e em Santa Catarina, particularmente no campo da formação de professores na modalidade.

A pesquisa documental foi desenvolvida a partir de um estudo detalhado dos marcos regulatórios da EaD no Brasil. A pesquisa online foi amplamente utilizada para acessar os diferentes documentos: Constituição Federal, Diário Oficial, LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Leis, Decretos, Resoluções, portarias, etc. Embora as políticas de formação de professores na modalidade EaD tenham se intensificado após a aprovação da LDB (Lei nº 9.394/96, 1996) foi a partir da criação do programa UAB - Universidade Aberta do Brasil (BRASIL, Decreto nº 5.800, 2006) que a modalidade foi impulsionada.

A pesquisa quantitativa, por fim, foi desenvolvida por meio da sistematização e análise dos indicadores da educação superior a distância no Brasil no período entre 1998-2018. A abordagem quantitativa foi realizada por meio de consulta à base de dados do MEC/INEP, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Educação de Santa Catarina (SED). Em solicitação ao INEP, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), recebemos um conjunto de informações como microdados e sinopses estatísticas que não estavam sendo disponibilizados no site da instituição, possibilitando a análise e a produção das tabelas e gráficos.

Como forma de estabelecer um critério de seleção dos dados, optamos em não analisar os cursos sequenciais presenciais e a distância, pois em alguns anos aparecem os dados e em outros não. Dessa forma, optamos em não analisar os cursos sequenciais, focando somente em cursos de graduação a distância. Definimos como critério metodológico para a pesquisa, a seleção de instituições de Santa Catarina que ofertam EaD, pois através dos dados disponibilizados não conseguimos filtrar todos os cursos e IES ofertados em Santa Catarina, pois em alguns anos os dados estão disponíveis e em outros não. O recorte geográfico da

3 Conforme o Art. 29, ao Departamento de Produção e Divulgação de Programas Educativos compete: I - propor a produção de programas educativos e de material impresso; II - elaborar projetos de produção de programas educativos, de pós-graduação, bem como de aquisição de produções junto a terceiros; III - subsidiar o setor pedagógico na concepção de programas educativos e material impresso; IV - coordenar e acompanhar as produções a cargo de terceiros; V - indicar os meios adequados à difusão e à disseminação dos programas de educação à distância.

pesquisa é Santa Catarina, um Estado com população estimada, em 2019, de 7.164.788 hab., distribuída em 295 municípios.

A pesquisa foi realizada por meio de sinopses, confrontados com os microdados onde constam informações mais completas sobre a educação superior no Brasil. Optamos em analisar os dados de matrículas disponíveis até o mês de junho de cada ano e dos concluintes do mês de dezembro do ano anterior ao ano analisado, tendo em vista que nos microdados aparecem as matrículas do primeiro e segundo semestres. Referente aos cursos de licenciaturas em 2018 foram analisados os dados do primeiro e segundo semestres. Em 1998 não aparecem os números da EAD em Santa Catarina ou no Brasil. Os números apresentados nos microdados correspondem aos concluintes de forma geral, não separando concluintes de graduação e apenas os diplomados de 1997. Neste sentido, buscamos identificar na sinopse de 1997 os dados relevantes aos concluintes de graduação. O mesmo foi feito para identificar a quantidade de cursos presenciais neste ano.

Outra opção metodológica diz respeito ao número de instituições, polos, cursos, concluintes e matrículas. Até 2010 não foi possível identificar o número de polos no Estado de Santa Catarina. Portanto, para esse tipo de gráfico, computamos somente a partir de 2012, que é o período onde constam os dados mais completos. Em algumas sinopses não constam todas as instituições que ofertam EAD em Santa Catarina. Nesse caso, analisamos apenas os cursos em EAD de instituições catarinenses. A fim de identificar as IES de Santa Catarina que ofertam graduação a distância, realizamos pesquisa no sistema E-MEC, identificando assim quais são as instituições de acordo com a categoria administrativa: privada (com e sem fins lucrativos) e públicas (federais, estaduais e municipais). Referente a isso, não havíamos conseguido identificar pelas informações do microdados em função de que algumas instituições sofreram alterações jurídicas.

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos:

O primeiro deles, intitulado *Os marcos regulatórios da EAD no contexto das políticas de educação superior no Brasil*, procura analisar os principais marcos regulatórios da EaD no Brasil nos últimos vinte anos (1998-2018).

O segundo capítulo, intitulado *As dinâmicas da expansão da educação superior em EAD no Brasil*, procura compreender e analisar como as políticas de EaD se materializaram na educação superior brasileira por meio do aumento do número de instituições, polos, cursos, matrículas e concluintes.

O terceiro capítulo, intitulado *A EAD e a formação de professores em Santa Catarina*, analisa a dinâmica de expansão da EaD no Estado de Santa Catarina, particularmente os cursos de formação de professores.

No quarto e último capítulo procuramos destacar as principais políticas de formação de professores no Brasil em relação com as orientações dos organismos internacionais em que consolida as dinâmicas de expansão da modalidade EAD especialmente na oferta de cursos de formação de professores.

CAPÍTULO I

2 OS MARCOS REGULATÓRIOS DA EAD NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A liberdade não é a ausência de restrições, mas autodireção, disciplina compreendida e consentida; a igualdade não é fácil nivelamento mas oportunidade igual de conquistar o poder, o saber e o mérito; e a fraternidade é mais que tudo isso, mais que virtude, mais que saber: é sabedoria, é possuir o senso profundo de nossa identidade de destino e de nossa identidade de origem. Democracia é, assim, um regime de saber e de virtude. E saber e virtude não chegam conosco ao berço, mas são aquisições lentas e penosas por processos voluntários e organizados. Na sua composição com outros regimes a desvantagem maior da democracia é a de ser o mais difícil dos regimes – por isto mesmo, o mais humano e o mais rico. Todos os regimes – desde os mais mecânicos e menos humanos – dependem da educação.

Anísio Teixeira

O propósito deste capítulo é situar os principais marcos regulatórios da EaD no Brasil. Por meio da regulação, o Estado estabelece as políticas norteadoras referentes à educação a distância. Dessa forma, o Estado atua mediante as políticas de avaliação das IES e dos cursos de EaD e dos atos regulatórios (credenciamento, recredenciamento para as IES, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos). Ao longo do presente capítulo procuramos contextualizar os principais marcos regulatórios da EaD no Brasil nos últimos vinte anos (1998-2018). Nesse período, a modalidade a distância ganhou robustez e se constituiu numa importante dimensão do sistema educacional brasileiro.

2.1 EAD: UMA BREVE CONCEITUAÇÃO

Não há uma definição precisa do termo EaD. Há diferentes definições e cada uma delas precisa ser analisada com o devido cuidado. Não podemos, como destaca Formiga (2009), cair em armadilhas conceituais. Em primeiro lugar, a EAD vai para além da escola. De acordo com Formiga:

[...] a EAD está intrinsecamente ligada às TIC's por se constituir setor altamente dinâmico e pródigo em inovação, que se transforma, moderniza e faz caducar termos técnicos e expressões linguísticas em velocidade alucinante. A sociedade da informação e do conhecimento reflete-se na EAD pela apropriação célebre de conceitos e inovações, que moldam a mídia e se refletem na própria EAD (FORMIGA, 2009, p. 39)

A pesquisa em EAD avançou muito nos últimos anos. A despeito disso, como observa Litto (2009, p. 14), ainda não é possível considerar como campo “científico”, no sentido clássico. Há inúmeras formulações que definem essa modalidade. A maioria delas, no entanto, não possuem muito rigor. De acordo com Litto (2009, p. 14):

[...] trata-se de invenção pontual por parte de indivíduos, sem respaldo de comprovação ou consenso do uso: “educação a distância”, “aprendizagem a distância”, “aprendizagem aberta”, “aprendizagem flexível”, “modo dual”, “aprendizagem blended”, “aprendizagem semipresencial”, “aprendizagem híbrida”, “aprendizagem distribuída”, “aprendizagem contígua”, “aprendizagem off campus”, “aprendizagem autônoma”, “aprendizagem dirigida”, “aprendizagem de marcha autorregulada”, “aprendizagem on-line”, “aprendizagem externa”, “aprendizagem baseada em materiais impressos”, “estudo por correspondência”, “estudo em casa”, “estudo independente”, entre outros (Sic).

Segundo Preti (2002, p. 29), inúmeras terminologias têm sido utilizadas, como “estudo por correspondência (Reino Unido), estudo em casa (Estados Unidos), estudos externos (Austrália), ensino a distância (*Open University*), *télé-enseignement* (em francês), *Fersntudium e gernunterricht* (em alemão), *educación a distancia* (em espanhol) e teleeducação (em português) ” (Sic). No Brasil também há inúmeras variações terminológicas. Alguns denominam “Ensino a distância”, outros “Educação a distância”. Na abordagem proposta por Moraes (2010), devemos evitar reduzir a educação a distância a ensino por computadores e redes virtuais. Para ele, deve-se encarar o termo de forma mais abrangente, que engloba diversas maneiras de organizar as atividades de ensino e aprendizagem, incluindo as diferentes formas de estimular e assistir o estudo independente e autônomo. Moraes (2010), destaca ainda que a EaD vem redefinindo noções importantes como o tempo, o espaço, o ambiente e a aula. Além disso, há também uma redefinição da figura do professor, dos materiais utilizados e do próprio aluno, do qual é exigido autodisciplina, capacidade de auto instrução e autonomia.

De acordo com Holmberg:

[...] a Educação a Distância (EAD) cobre várias formas de estudo, em todos os níveis, que não estão sob a supervisão contínua e imediata de tutores presentes com seus alunos em salas de aula ou nos mesmos lugares, mas que, não obstante se beneficiam do planejamento, da orientação e do ensino oferecidos por uma organização tutorial (HOLMBERG, 1977, apud BELLONI, 2015, p. 25).

Belloni destaca a conceituação proposta por Peters (1973), que provocou muita polêmica ao utilizar conceitos vinculados ao campo da economia e da sociologia industrial. De acordo com a autora, isso foi “uma tentativa de ir além das definições meramente descritivas - ou pelo menos de descrever EAD pelo que ela é - e buscar explicar, a partir do contexto socioeconômico mais amplo, as particularidades da EAD em relação ao ensino convencional e ao mercado de trabalho” (BELLONI, 2015, p. 28). Belloni destaca que Peters incluiu a separação professor/estudante e o uso dos meios técnicos como elementos essenciais da EAD, examinando os modos de organização dos sistemas e sua estrutura didática que segundo ele, "pode ser mais bem entendida a partir de princípios que regem a produção industrial, especialmente os de produtividade, divisão do trabalho e produção em massa" (Op. cit.).

Para Peters (Apud BELLONI, 2015), essa separação implica na divisão do trabalho de ensinar, com a mecanização e automação da metodologia, o que transforma radicalmente o papel do professor. Na EAD a relação está baseada em pouco ou nenhum conhecimento das necessidades do sujeito aprendente, valendo-se basicamente da interação para atingir os objetivos da eficiência e interação pessoal (BELLONI 2015). Para Peters, a EAD “é o modo mais industrializado de educação e reflete em sua organização institucional e pedagógica os princípios da produção industrial” (PETERS, 1973, apud BELLONI, 2015, p. 29).

Neste contexto se produz um debate a partir da demanda da economia pautada nos conceitos de aprendizagem aberta (AA) e aprendizagem a distância (EaD) que, basicamente, está centrada no estudante. Belloni (2015) destaca que um processo de aprendizagem centrado no estudante se estabelece como princípio orientador das ações da EaD. Para a autora, a diferença entre EaD e AA está em que a primeira diz respeito a uma modalidade de educação e a seus aspectos institucionais e operacionais, referindo-se principalmente aos sistemas “ensinantes”, enquanto a aprendizagem aberta se relaciona com os modos de acesso e com as tecnologias e estratégias de ensino focado para as relações entre os sistemas de ensino e os aprendentes. Ou seja, a EaD se volta a pensar um sistema de ensino proposto para ensinar e a aprendizagem aberta aos meios e formas de acesso para torná-lo acessível.

Para Moraes (2010), uma característica fundamental da nova educação é a abertura e a liberdade, que permite uma reinvenção da escola e da forma de estudar. Mais do que isso, esse modelo de educação a distância perpassa a separação de aluno e professor que já existia em outras formas de educação, como o ensino por correspondência. O que se apresenta é de “um lado a individualização da aprendizagem e, de outro, um conjunto centralizado de recursos, do acesso a redes de distribuição ao de informação educativa” (MORAES, 2010, p. 29). De acordo com Moraes (2010), a partir de 1980 foram introduzidas dimensões importantes que identificam-se como outro tipo de salto na história da EaD. Para a autora, se evidenciou soluções de problemas técnicos de acesso, “sobretudo com o desenvolvimento acelerado das chamadas tecnologias da informação e da comunicação, de fibra óptica, da tevê a cabo, dos satélites, das redes de computadores – tudo isso passa por uma enorme expansão, popularização e barateamento” (MORAES, 2010, p.30).

A partir da década de 90, a expressão mais usada e recomendada pelos organismos internacionais passou a ser aprendizagem aberta e a distância (*Open Distance Learning*) que inclui diferentes formas e regimes de EaD. Os sistemas de informação e comunicação tiveram maior valor e o uso das TIC tiveram maior disponibilização com suporte destes organismos. Com a mudança de escala do modo de acesso ao saber, a EAD se tornou uma ferramenta de aprendizagem aberta com grande expansão nos sistemas de educação e formação pelo mundo inteiro. A busca por essa modalidade coloca no horizonte a necessidade de construção de um estudante autônomo no futuro. Para Belloni (2015, p. 41) “do ponto de vista dos paradigmas econômicos as tendências apontam para uma educação a distância (EaD) centrada no estudante mais apropriado às exigências do mercado capitalista”, que poderá contribuir para a formação inicial e continuada dos estudantes.

Já para Keegan (1980, apud MUGNOL, 2016), apresenta os seis elementos considerados essenciais para a definição de Educação a Distância (EaD):

- [...] - Distância física entre professores e alunos;
- Influencia (Sic) de uma organização educacional, especialmente no planejamento e na preparação dos materiais de aprendizado;
- A utilização de mídias técnicas – impressos, áudio, vídeo ou computador;
- Comunicação bidirecional, de forma que o aluno possa se beneficiar de um diálogo interativo com os materiais e os professores;
- Possibilidade de seminários ocasionais;
- Participação de forma mais industrial na educação (KEEGAN, 1980 apud MUGNOL, 2016, p. 29).

Para Batista e Souza (2015, p. 14), a concepção atribuída para a EaD é “ênfaticamente pela relação professor-aluno e aluno-aluno em uma criação independente de saber, baseada na teoria

ativista em que o sujeito e objeto agem reciprocamente”. Desta forma o aluno analisa, critica, reformula e produz. O professor é um mediador do saber através da tecnologia previamente combinado. Neste contexto, “as discussões podem acontecer em sincronia ou não, o que não quer dizer que os alunos que não participaram de uma tarefa não possam mais intervir e fazer suas considerações” (Ibidem).

Compreende-se, portanto, que a partir das definições apresentadas acima, partimos de uma conceituação da modalidade EaD pela relação entre as tecnologias x professor x aluno (a) e que estes, em processo de diálogo permanente, alcançam os objetivos educacionais propostos. Corroboramos da ideia de que a educação em sua totalidade não pode ser construída somente pela virtualidade das relações, mas pautada em diálogos permanentes, presenciais e virtuais, utilizando-se das tecnologias para aproximar as relações, mas não de forma única.

Embora tenhamos apresentado algumas breves conceituações de EaD, partiremos neste trabalho da conceituação que se refere o Decreto 5.622 de 2005 em seu Art. 1º quando caracteriza-se a “educação a distância como uma modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”. Cabe ressaltar ainda que, essa modalidade de ensino mediante essa concepção serviria para aquele momento, como uma modalidade para a formação de professores no país e de apoio à educação presencial. De acordo com Giolo (2018), ao analisar as atribuições da Secretaria de Educação a Distância do MEC, “percebe-se claramente que a compreensão à época (1995 e 1996) era de que a educação a distância e suas tecnologias deveriam consistir em programas que auxiliassem a educação brasileira (educação presencial)”. Para ele, nada há sugestão para a “criação de uma segunda modalidade de ensino que se desenvolvesse de forma autônoma e concorrente ao ensino presencial” (GIOLO, 2018). Pelos dados analisados a partir do capítulo II, iremos perceber não somente a consolidação da modalidade a distância, como também uma retração das matrículas no ensino presencial, em especial nos cursos de licenciaturas.

A seguir faremos uma breve introdução sobre a EaD no Brasil, das primeiras experiências a sua consolidação enquanto modalidade de ensino.

2.2 OS PRIMÓRDIOS DA EAD NO BRASIL

Analisada sob uma perspectiva histórica pode-se afirmar que a EaD é uma modalidade recente na educação superior. De acordo com Vilaça (2010 *apud* BATISTA, SOUZA, 2015), a modalidade a distância pode ser sintetizada em cinco gerações. A primeira delas foi marcada pelo material impresso enviado via correios; a segunda geração caracteriza-se pelo uso do rádio, da TV, do vídeo e das fitas cassetes; a terceira geração marcou a entrada das chamadas universidades abertas, que passaram a utilizar, de forma integrada, materiais impressos, TVs, rádios, vídeos telefone e fitas cassetes; a quarta geração se caracteriza pelas teleconferências, com a utilização de teleconferência interativa com áudio e vídeo. A quinta geração, por fim, foi marcada pela Internet, MP3, ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), vídeos, ambientes 3D, redes sociais e fóruns. Atualmente a modalidade EaD integra os ambientes presenciais e virtuais, permitindo a oferta de cursos de todos os níveis e modalidades de cursos, desde o ensino fundamental até a pós-graduação (BATISTA, SOUZA, 2015, p.13).

De acordo com a pesquisa que realizamos, as primeiras experiências de EaD se deram nos Estados Unidos no início do século XX (por volta de 1904), por meio das chamadas escolas internacionais que ofereciam, por meio de correspondências impressas, os primeiros cursos profissionalizantes. Nos anos 20 do século passado, o rádio passou a ser utilizado para o desenvolvimento dos cursos (MUGNOL, 2016a). As iniciativas em EaD cresceram significativamente na Europa e nos USA após o término da II Guerra Mundial. De acordo com Nunes (2009), a primeira notícia referente à introdução deste novo método de ensinar a distância foi “o anúncio das aulas por correspondência ministradas por Caleb Philips (20 de março de 1728, na *Gazette* de Boston, EUA), que enviava suas lições todas as semanas para os alunos inscritos” (NUNES, 2009, p.2). De acordo com Nunes (2009, p. 7):

[...] depois da segunda Guerra, esses procedimentos foram utilizados na Europa e no Japão, ainda com a base tecnológica do impresso articulado com o rádio, mas já ganhando formas que, depois, serão dominantes no campo da tecnologia educacional nos programas de educação audiovisual (que foram muito usados no Brasil para o ensino de línguas estrangeiras).

Os serviços regulares e confiáveis de entrega de correspondências via correios e, mais adiante, o uso da televisão, potencializaram a oferta de cursos de formação a distância em vários países. Como destaca Peters (1983, *apud* BELLONI 2015), trata-se de uma forma de estudo complementar da era industrial e tecnológica onde o “ensinar” a distância é também um processo industrial de trabalho, cuja estrutura é determinada pelos princípios do modelo industrial fordista.

Cabe destacar, neste sentido, a importância das iniciativas empreendidas nos USA e na Inglaterra nos anos 60 do século XX. Nesse período surgiram as primeiras universidades a distância, como a de *Wisconsin* (EUA) e a *Open University* (Inglaterra), que passaram a utilizar materiais impressos e meios televisivos para oferecer cursos intensivos no período de férias (NETO, 2008). Segundo Neto (2008), a *Open University* tornou-se modelo para a criação de outras universidades a distância pelo mundo. Como destaca Souza (1996), as experiências das universidades abertas despertaram a atenção dos governos de todo o mundo para a importância da educação a distância como solução para o enfrentamento da grande pressão social por maior acesso ao ensino superior. O advento da internet potencializou a modalidade EaD e termos como [...] “e-mail”, “hipertexto”, “*World Wide-Web*”, “CDROM”, “*superhighway*”, “televisão interativa”, “navegar” e outros passaram a fazer parte da linguagem de professores e alunos (SOUZA, 1996, p. 9).

Embora não sendo ainda uma opção do sistema educacional no Brasil, o registro das primeiras experiências de EaD tratam de cursos, programas e ações no início do século passado. De acordo com Batista, Souza (2015) e Alves (2009), na década de 1900 já existiam anúncios de cursos profissionalizantes em jornais, especialmente cursos de datilografia ministrados não por estabelecimentos de ensino, mas por professoras particulares. Em 1923 foi criada a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Segundo Neto (2008, p. 30), o rádio:

[...] oferecia cursos de português, francês, silvicultura, literatura francesa, esperanto, radiotelegrafia e telefonia. O Departamento de Correios e Telégrafos operava os programas com aulas de Literatura, Radiotelegrafia e Telefonia, Línguas, Literatura Infantil, entre outras.

Segundo Hermida e Bonfin (2006), a EaD no Brasil também iniciou com os cursos por correspondência oferecidos, em geral, pelas Escolas Internacionais. A modalidade, no entanto, ganhou mais presença a partir de 1930. Para os autores:

[...] a EAD passou a ser conhecida no Brasil a partir de projetos de ensino supletivo via televisão e fascículos. Porém, adquiriu popularmente o significado de “educação pela televisão”, tal como, para a maioria das pessoas, os telecursos eram (e são ainda) “cursos pela televisão” (HERMIDA, BONFIN, 2006, p. 8).

Em 1939 foi criado o Instituto Monitor, um projeto que oferecia cursos profissionalizantes a distância com material impresso enviado por correspondência. Em 1941 foi criado o Instituto Universal Brasileiro (similar ao modelo do Instituto Monitor). De acordo com Faria *et al* (2011, p. 3.794):

[...] o IUB foi um dos grandes expoentes em cursos de pequena duração à distância utilizando como suporte pedagógico a correspondência; assim, o envio das cartilhas e dos manuais era realizado pelo IUB via correio e seus alunos devolviam as lições respondidas pelo mesmo veículo, utilizando a correspondência como mediador deste processo de ensino e aprendizagem.

De acordo com Andrelo (2012), em 1947 o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC) lançaram a Universidade no Ar, através do rádio com o objetivo de atingir a classe operária do interior. Conforme Costa (1956, apud ANDRELO, 2012, p. 145):

[...] os professores liam suas lições ao microfone e os alunos, reunidos em núcleos de recepção, ouviam a aula e depois debatiam sobre o assunto, sob orientação de um professor-assistente. Depois das aulas, os estudantes recebiam textos, pelo correio, e faziam provas. O autor conta que, no primeiro curso, matricularam-se 1.531 alunos, dos quais 839 fizeram as provas e 635 conseguiram habilitar-se.

A expansão do rádio e da TV a partir dos anos 60 impulsionou a oferta da EaD. Nos anos 1960 foram ao ar vários programas de educação a distância formais, cabendo destaque para a TV Ceará que ministrava ensino de 5ª a 8ª séries. Em 1978, a Fundação Padre Anchieta (mantenedora da TV Cultura) e a Fundação Roberto Marinho (TV Globo) criaram o Telecurso 2º Grau. Em 1981 foi criado o Telecurso 1º Grau. O Telecurso foi uma experiência de educação a distância em que as aulas podiam ser assistidas em casa ou em telessalas. Vários canais de TV exibiam as tele aulas, especialmente a Rede Globo, a TV Cultura, a TV Brasil e o Canal Futura. No Brasil, assim como nos demais países, a EaD se desenvolveu no bojo da expansão das tecnologias da comunicação. Nos anos 70, segundo Batista e Sousa (2015), o Brasil já despontava como um dos países que mais uso fazia da modalidade EaD no mundo.

De acordo com Alves (2009), algumas instituições foram importantes para o desenvolvimento da EAD no país. A Associação Brasileira de Teleducção (ABT) foi criada em 1971 por um grupo de profissionais da radiodifusão, congregando importantes brasileiros e estrangeiros que atuavam com as tecnologias aplicadas à educação. Em 1973 foi criado o Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação (IPAE) responsável pela realização dos primeiros cursos a distância, cabendo-lhe também a tarefa de promover a reflexão sobre a importância da EaD no mundo e no Brasil. Em 1980 o governo brasileiro credenciou a entidade a ministrar cursos de pós-graduação no país de maneira não convencional. A Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), criada em 21 de junho de 1995, foi a terceira instituição que colaborou com o desenvolvimento da EAD no Brasil. Alves (2009), destaca

ainda o papel exercido pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e pela Universidade Federal do Pará (UFPA), tendo sido, respectivamente, a primeira a implementar no país cursos de graduação a distância e a primeira a ser credenciada, em 1998, para a oferta de EaD. A autora destaca ainda que “ ao contrário do que consta na história oficial contada hoje pelo MEC, a secretaria de EAD foi instalada no âmbito da Presidência da República e, só mais tarde, veio a ser incorporada ao MEC” (ALVES, 2009, p. 11).

Ao longo do século XX as diferentes experiências de EaD foram promovidas a partir das iniciativas de rádios, canais de TV e de algumas instituições destinadas à oferta de cursos profissionalizantes. Pode-se afirmar que o interesse das (IES) pela EaD se dá a partir dos anos 90, mais precisamente a partir da aprovação da nova LDB. A Lei 9394/96 estabeleceu deixou um campo aberto para a modalidade e teve nas diretrizes a partir das quais foram sendo definidos os marcos regulatórios da EaD. Houve, portanto, uma descontextualização do projeto originário que era de ser um programa de apoio ao ensino presencial e principalmente para atuar na formação de professores a fim de suprir a demanda no país.

Diante dessa abordagem histórica da modalidade, apresentamos a seguir o processo de regulamentação da EaD no Brasil. Através de uma pesquisa criteriosa na legislação brasileira sobre a história da modalidade, destacamos como essa modalidade de ensino foi legalmente consolidada com aporte institucional e jurídico através de leis, decretos, normativas, portarias e entre outros documentos legais no país. Além disso, contextualizamos a consolidação da modalidade de forma mais geral em nível mundial trazendo presente os aspectos da legislação brasileira que vai (des) regulando a modalidade no Brasil.

2.3 OS MARCOS REGULATÓRIOS DA EAD

Os primeiros marcos regulatórios no Brasil não tratam exclusivamente da educação a distância e sim de programas e ações para fortalecer os espaços de educação supletiva. Do ponto de vista da legislação educacional, as primeiras iniciativas no sentido de regulamentar aspectos da educação a distância são da década de 60. A LDB de 1961 (Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961), em seu artigo 104, permitiu a organização de cursos ou escolas experimentais. Mesmo não se tratando de educação a distância a partir do que conceituamos anteriormente, a utilização das tecnologias foi proporcionada a fim de facilitar o acesso. Dessa forma, passou a ser:

[...] permitida a organização de cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios, dependendo o seu funcionamento para fins de validade legal da autorização do Conselho Estadual de Educação, quando se tratar de cursos primários e médios, e do Conselho Federal de Educação, quando de cursos superiores ou de estabelecimentos de ensino primário e médio sob a jurisdição do Governo Federal (BRASIL, 1961).

Alguns anos depois, em 1967, o uso do rádio para fins educativos foi regulamentado pela primeira vez. No Decreto-Lei nº 236/67 (que alterou a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962), foi incluído o Art. 16, atribuindo ao Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL) a competência para baixar normas determinando a obrigatoriedade de transmissão de programas educacionais nas emissoras comerciais de radiodifusão, estipulando horário, duração e qualidade desses programas. O Art. 16 do Decreto-Lei nº 236/67 assim estabeleceu:

[...] § 1º A duração máxima obrigatória dos programas educacionais será de 5 (cinco) horas semanais.

§ 2º Os programas educacionais obrigatórios deverão ser transmitidos em horários compreendidos entre as 7(sete) e as 17 (dezessete) horas.

§ 3º O Ministério da Educação poderá celebrar convênios com entidades representativas do setor de radiodifusão, que visem ao cumprimento do disposto no caput, para a divulgação gratuita dos programas e ações educacionais do Ministério da Educação, bem como à definição da forma de distribuição dos programas relativos à educação básica, profissional, tecnológica e superior e a outras matérias de interesse da educação (BRASIL, 1967).

A EaD ganhou novo impulso na Lei nº 5.692/71. Embora a LDB não tenha tratado da modalidade, ela fixou as exigências mínimas para a formação dos professores e o exercício do magistério. Ao fazê-lo, ela abriu a possibilidade para a oferta dos cursos supletivos que, segundo o art. 24, tinha como finalidade:

[...] a) suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria; b) proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte.

Parágrafo único. O ensino supletivo abrangerá cursos e exames a serem organizados nos vários sistemas de acordo com as normas baixadas pelos respectivos Conselhos de Educação (BRASIL, 1971).

Na sequência, em seu o Art. 25, a LDB/71 estabeleceu que o ensino supletivo abrangeria, “conforme as necessidades a atender, desde a iniciação no ensino de ler, escrever e contar e a formação profissional definida em lei específica até o estudo intensivo de disciplinas do ensino regular e a atualização de conhecimentos”. Embora a Lei nº 5.692 tenha sido alterada pela Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982, o Art. 30 exigia como formação mínima para o exercício de magistério se utilizando o ensino supletivo para tal, tendo em vista que a maior parte da formação para atuar no magistério se daria pelo chamado ensino de primeiro e segundo

graus. A Lei nº 7.044/82 em seu Art. 30, estabeleceu que para o exercício do magistério seria exigido:

- [...] a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau;
 - b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração;
 - c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena.
- §1º Os professores a que se refere alínea a poderão lecionar na 5ª e 6ª séries do ensino de 1º grau, mediante estudos adicionais cujos mínimos de conteúdo e duração serão fixados pelos competentes Conselhos de Educação.
- §2º Os professores a que se refere a alínea b poderão alcançar, no exercício do magistério, a 2ª série do ensino de 2º grau mediante estudos adicionais no mínimo, a um ano letivo.
- § 3º Os estudos adicionais referidos nos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores (BRASIL, 1982).

As discussões sobre a importância da EaD para a formação e a qualificação de professores se intensificaram no contexto da elaboração da nova Constituição Federal (CF). Os movimentos pela redemocratização resultaram na elaboração da CF de 1988, que atribuiu ao Estado a tarefa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. No início dos anos 90, com base na CF, o Estado brasileiro começou a estabelecer os primeiros marcos regulatórios da EaD. Em 8 de novembro de 1990 foi publicado o Decreto nº 99.678 (BRASIL, 1990), cujo propósito fundamental foi aprofundar a relação da EaD com a educação supletiva, com as novas tecnologias e com as políticas dos organismos internacionais. Em seu Art. 10, os incisos IV e V, destacaram a necessidade de fomentar “a geração, o aprimoramento e a difusão de metodologias e tecnologias educacionais, objetivando fortalecer a cooperação e o intercâmbio que contribuam para o desenvolvimento do ensino supletivo e da educação especial” (BRASIL, 1990).

De acordo com Arruda e Arruda, a democratização da educação superior envolve a discussão sobre o seu caráter público e de formação ampla e cidadã. Segundo as autoras:

[...] as políticas públicas para a Educação à Distância na última década trouxeram avanços e retrocessos. A ampliação das vagas para a Educação Superior pública, bem como as políticas de formação continuada de professores constituem avanços significativos, entretanto, o retrocesso é a manutenção de um modelo que torna a EaD “provisória”. Dentro dessa provisoriedade corre-se o risco de construir uma modalidade de educação de caráter emergencial, voltada para a resolução rápida de uma demanda por mão de obra qualificada (ARRUDA, ARRUDA, 2015, p.333).

A partir da década de 90 começa a aparecer a importância da EaD, que certamente ajudou a suprir a demanda colocada no país. Segundo Giolo, foram feitos os primeiros movimentos para implantar redes de educação a distância e em 1995, momento no qual “o

governo federal criou uma Subsecretaria de EaD, no âmbito da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em seguida incorporada pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, criada em 1996” (GIOLLO, 2010, p. 1.274).

Com o Decreto nº 99.678 revogado, passou a vigorar o Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996 que estabeleceu pela primeira vez, a EaD como uma modalidade de ensino. No bojo dessas políticas, pode-se afirmar que a primeira importante iniciativa no sentido de expandir a EaD foi a criação, no âmbito do MEC, da Secretaria de Educação a Distância (SEED). A SEED foi criada poucos meses antes da promulgação da LDB, por meio do Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996. O referido Decreto (BRASIL, 1996a) também atribuiu ao MEC a competência de promover a “educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino supletivo, educação tecnológica, educação especial e **educação a distância**, exceto ensino militar” (grifo nosso). De acordo com Malanchem (2015, p. 18):

[...] o objetivo da SEED, descrito em sua página eletrônica é desenvolver programas que oferecem às escolas de ensino fundamental e médio infraestrutura, diretrizes e programas que respeitam a autonomia dos sistemas, realçam o projeto pedagógico das instituições e colocam as tecnologias a serviço da educação.

O art. 2º, por sua vez, criou a Secretaria de Educação à Distância dividida em três departamentos: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Projetos; Departamento de Produção e Divulgação de Programas Educativos; Departamento de Estudos e Avaliação de Tecnologias (BRASIL, 1996a).

Mais adiante, no Art. 27, foram definidas as competências da Secretaria de Educação à Distância do MEC e dos seus respectivos departamentos (Art 28,⁴ Art 29⁵ e Art 30⁶: de acordo com o Decreto nº 1.917/96, compete à secretaria:

- [...] I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política de educação à distância;
- II - articular-se com os demais órgãos do Ministério, as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação à distância;
- III - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação à distância;
- IV - apoiar a adoção de tecnologias educacionais e pedagógicas que auxiliem a aprendizagem no sistema de educação à distância;
- V - promover estudos para identificação das necessidades educacionais, visando o desenvolvimento da produção e disseminação de programas de educação à distância;
- VI - planejar, implementar e avaliar programas de educação à distância nos Estados, Municípios e no Distrito Federal, em articulação com as Secretarias de Educação das Unidades da Federação e com a rede de telecomunicações;

4 De acordo com o Art. 30, ao Departamento de Estudos e Avaliação de Tecnologias compete: I - realizar estudos e pesquisas visando conhecer a produção nacional, estrangeira e internacional de programas educativos para sua veiculação pela televisão; II - avaliar a qualidade e a adequação da produção disponível de programas educativos, tendo em vista os objetivos e critérios definidos pelo programa de educação a distância; III - subsidiar o processo de aquisição de programas educativos e de tecnologias utilizadas no ensino à distância; IV - manter bancos de dados e informações sobre produtoras e imagens em articulação com os demais órgãos do Ministério; V - propor procedimentos técnico-administrativos que visem a melhoria dos programas educacionais com a utilização de tecnologias de educação à distância.

5 Entre as atribuições do novo departamento, compete: I - planejar e coordenar ações visando a implementação de programas e projetos educacionais; II - acompanhar e controlar a implementação e o desenvolvimento da educação a distância, por meio de programas em redes de televisão; III - promover e coordenar programas de educação a distância, para todos os níveis de ensino; IV - promover e coordenar projetos voltados à melhoria da qualidade do ensino à distância; V - coordenar programas e ações desenvolvidos em conjunto com as secretarias de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal e com outras instituições na área de educação à distância; e VI - definir e propor critérios para a aquisição e a produção de programas de educação à distância (BRASIL, 2000).

6 De acordo com o Art 25, compete à Secretaria a Distância: I - formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e à educação; II - criar, desenvolver e fomentar a produção de conteúdos, programas e ferramentas para a formação inicial e continuada a distância; III - prospectar e desenvolver tecnologias de informação e comunicação que possam aprimorar o processo de ensino e aprendizagem; IV - prover infra-estrutura de tecnologia de informação e comunicação às escolas e instituições públicas de ensino; V - articular-se com os demais órgãos do Ministério, com as Secretarias de Educação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com as redes de telecomunicações públicas e privadas, e com as associações de classe para o aperfeiçoamento do processo de educação a distância; VI - promover e disseminar estudos sobre a educação a distância; VII - incentivar a melhoria do padrão de qualidade da educação a distância em todos os níveis e modalidades; VIII - planejar, coordenar e supervisionar a execução de programas de capacitação, orientação e apoio a professores na área de educação a distância; IX - promover cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, para o desenvolvimento de programas de educação a distância; e X - assessorar o Ministério da Educação na definição e implementação de políticas, objetivando a democratização do acesso e o desenvolvimento da educação superior a distância (BRASIL, 2004).

- VII - promover cooperação técnica e financeira entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais para o desenvolvimento de programas de educação à distância;
- VIII - otimizar a infra-estrutura tecnológica dos meios de comunicação, visando a melhoria do ensino (BRASIL, 1996).

Esse decreto foi revogado, passando a vigorar como Decreto nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997. O novo Decreto alterou a estrutura e as competências da SEED. A Secretaria de Educação a Distância passou a contar com os departamentos de (i) Planejamento e Desenvolvimento de Projetos; (ii) Informática na Educação a Distância e, (iii) Produção e Divulgação de Programas Educativos. O Decreto extinguiu o Departamento de Estudos e Avaliação de Tecnologias que constava no Decreto 1.917/96 e criou o Departamento de Informática na Educação a Distância no Decreto nº 2.147/97. Em seu Art 22º, estabelece as seguintes competências ao Departamento de Informática na Educação a Distância:

- [...] I - planejar e coordenar ações visando a execução de projetos de informática educacional;
- II - fomentar o desenvolvimento na infra-estrutura de suporte na área de informática junto aos sistemas de ensino nos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- III - apoiar o desenvolvimento de tecnologias de informática e a sua utilização pelo ensino fundamental, médio e superior e na educação especial;
- IV - realizar estudos e pesquisas visando conhecer a produção nacional e estrangeira, na área de informática, voltados para o ensino à distância, em seus diferentes níveis;
- V - promover o desenvolvimento de pesquisas sobre programas de informática educativa (BRASIL, 1997).

Com a revogação do Decreto nº 2.147, a estrutura da SEED não foi alterada no Decreto no 2.890, de 21 de dezembro de 1998. Esse último decreto foi revogado e passou a vigorar como Decreto nº 3.501, de 12 de junho de 2000. Neste, a mudança principal se deu na substituição do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Projetos pelo Departamento de Política de Educação à Distância⁷.

⁷ De acordo com o Art. 26, ao Departamento de Políticas em Educação a Distância compete: I - planejar e coordenar ações visando à implementação e ao fomento de programas e projetos educacionais que utilizem métodos, técnicas e tecnologias de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino; II - promover estudos e pesquisas, bem como acompanhar as tendências e o desenvolvimento da educação a distância no País e no exterior, oferecendo assessoramento técnico-pedagógico a outras nações, quando solicitado; III - acompanhar a regulamentação da área, sugerindo aperfeiçoamentos sempre que necessário; IV - propor diretrizes e instrumentos para credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior e para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância; V - definir e propor critérios para aquisição e produção de programas de educação a distância, considerando as diretrizes curriculares nacionais e as diferentes linguagens e tecnologias de informação e comunicação; e VI - propor parcerias com secretarias de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal, com universidades, com organizações governamentais e não-governamentais e com associações da área para desenvolver programas e fortalecer a educação a distância no País (BRASIL, 2004).

Embora tenha sido alterada a estrutura administrativa no MEC com o Decreto nº 3.772, de 14 de março de 2001 seguido do decreto nº 4.637, de 21 de março de 2003 e Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003, só houve mudanças na estrutura da SEED a partir do Decreto nº 5.159 (BRASIL, 2004) quando se definiu nova estrutura para a Secretaria de educação a distância. A partir disso, a SEED⁸ passou a ter nova redação em suas atribuições específicas bem como a alteração nos departamentos que passou a contar com o Departamento de Políticas em Educação a Distância⁹; Departamento de Produção e Capacitação em Programas de Educação a Distância¹⁰; e Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica¹¹.

8 De acordo com o Art. 27, ao Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica em Educação a Distância compete: I - planejar e coordenar ações visando à execução de projetos de tecnologia educacional, em todos os níveis e modalidades; II - pesquisar, planejar, desenvolver e implantar projetos de tecnologia digital e de suporte e manutenção dos recursos físico-tecnológicos necessários à implementação dos programas de educação a distância; III - fomentar o desenvolvimento da infra-estrutura de suporte na área de tecnologias da informação e da comunicação junto aos sistemas de ensino nos Estados, Municípios e Distrito Federal; IV - apoiar o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação e a sua utilização pelo ensino básico, superior e na educação especial; V - analisar a viabilidade técnica de programas e projetos de tecnologia educacional, adequando-os às políticas e diretrizes nacionais da educação, em todos os níveis e modalidades; VI - promover estudos dos sistemas informatizados, visando universalizar sua utilização em sala de aula e na gestão educacional; e VII - orientar os sistemas de ensino estaduais e municipais na formulação de normas e no estabelecimento de padrões a serem adotados na utilização de tecnologias da informação e da comunicação (BRASIL, 2004).

9 De acordo com o Art. 28, ao Departamento de Produção e Capacitação em Programas de Educação a Distância compete: I - propor a produção de conteúdos, programas educativos e material didático em diferentes mídias, para os níveis básico, profissional e educação de jovens e adultos; II - planejar a produção e pós-produção de programas educativos, bem como a aquisição de produção de terceiros; III - coordenar e acompanhar as produções de conteúdos, programas educativos e material didático a cargo de terceiros para garantir padrão de qualidade e adequação às diretrizes curriculares nacionais; IV - indicar os veículos e meios adequados à difusão e disseminação de programas de educação a distância; V - formular, implementar e apoiar programas que utilizem as tecnologias da informação e da comunicação para promover a interatividade e a integração das diferentes linguagens e mídias, visando à melhoria da qualidade da educação; VI - fomentar, coordenar e avaliar a utilização da tecnologia de redes na educação; VII - capacitar profissionais para a produção multidisciplinar de tecnologia educacional e qualificar os sujeitos da educação para sua gestão e uso crítico e criativo; VIII - apoiar e desenvolver projetos de capacitação de técnicos de suporte para assegurar a manutenção dos equipamentos, sistemas e redes; IX - desenvolver e apoiar programas a distância de formação inicial e continuada de professores em parceria com outros órgãos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; X - fomentar e implementar projetos de infoinclusão, por meio de cooperação técnica e financeira; e XI - orientar os sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal na formulação de projetos de capacitação que utilizem a educação a distância (BRASIL, 2004).

10 Foram incluídas todas as competências desta diretoria nesta parte do texto, tendo em vista que com as revogações futuras optou-se por não incluir mais suas as competências.

11 De acordo com o Art. 26 à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior compete: I - planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE; II - autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância; III - exarar parecer nos processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância; IV - supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, com vistas ao cumprimento

Em 2007, com o Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro, foi criada uma nova estrutura para a SEED que se institui com Diretoria de Regulação e Supervisão em Educação a Distância, Diretoria de Infraestrutura em Tecnologia Educacional; e Diretoria de Produção de Conteúdos e Formação em Educação a Distância (BRASIL, 2007b). Com a nova estrutura proposta, uma série de novas atribuições foram colocadas a esse departamento que até então não vinham sendo mencionadas. Dessa forma, o Art. 27 tratou da regulação e regulamentação da educação a distância no país e aponta novas atribuições ampliando a visão do Ministério da Educação sobre o papel que a EaD poderia desempenhar indicando a relação com o ensino superior, quando define papéis para o CNE e INEP.

Com a aprovação do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, em Art. 2º, que trata da estrutura organizacional do Ministério da Educação, excluiu-se a Secretaria de Educação a Distância sendo substituída pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e aí sim, contemplando em três diretorias de regulação, sendo a terceira, a Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação a Distância com as devidas competências.

O Decreto 7.480/2011, no Art. 9º inciso VI, definiu o papel da secretaria, atribuindo como competência desta “formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e democratização do acesso à informação, ao conhecimento e **à educação básica**; o inciso VII definiu também a competência de “criar, desenvolver e fomentar a produção de conteúdo, programas e ferramentas para a formação inicial na modalidade **a distância**, direcionados para a educação básica”. Neste

da legislação educacional e à indução de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, aplicando as penalidades previstas na legislação; V - estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância em consonância com o ordenamento legal vigente; VI - estabelecer diretrizes para a elaboração dos instrumentos de avaliação de instituições e cursos de educação superior; VII - gerenciar sistema público de informações cadastrais de instituições e cursos de educação superior; VIII - gerenciar sistema eletrônico de acompanhamento de processos relacionados à regulação e supervisão de instituições e cursos de educação superior; IX - manter e atualizar o catálogo dos cursos superiores de tecnologia; X - propor as ações de concepção e atualização dos referenciais e das diretrizes curriculares dos cursos superiores de graduação; XI - propor referenciais de qualidade para a educação a distância, considerando as diretrizes curriculares da educação superior e as diversas tecnologias de informação e comunicação; XII - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral; e XII - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral; (Redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); XIII - gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação, e decidir sobre a certificação; XIII - gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação, e decidir sobre a certificação; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); XIV - gerenciar, planejar, coordenar, executar e monitorar ações referentes a processos de chamamento público para credenciamento de instituições de educação superior privadas e para autorização de funcionamento de cursos em áreas estratégicas, considerando as necessidades do desenvolvimento do país e a inovação tecnológica. (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência).

sentido, o Art. 11 definiu como competência da Diretoria de Formulação de Conteúdos Educacionais, a de “fomentar a utilização de ferramentas de **educação a distância**” e o Art. 17 definiu para a Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica a competência de “apoiar o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica nas **modalidades presencial e a distância**. O Art. 27 estabeleceu para a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior “diretrizes e instrumentos com vistas à supervisão e regulação da **educação a distância**” (BRASIL, 2011, grifo nosso).

De certa forma, a estrutura que antes privilegiava uma Secretaria específica para a EaD, nesta nova estrutura, se configura dentro da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior. Neste sentido, o Art. 30, tratou das competências da Diretoria de Regulação e Supervisão em Educação a Distância e estabeleceu como competências desta diretoria¹²:

- [...] I - planejar e coordenar ações visando à regulação da modalidade a distância;
- II - promover estudos e pesquisas, bem como acompanhar as tendências e o desenvolvimento da educação a distância no país e no exterior;
- III - promover a regulamentação da modalidade de educação a distância, em conjunto com os demais órgãos do Ministério, sugerindo eventuais aperfeiçoamentos;
- IV - propor diretrizes e instrumentos para credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior e para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores a distância;
- V - definir e propor critérios para aquisição e produção de programas de educação a distância, considerando as diretrizes curriculares nacionais e as diferentes linguagens e tecnologias de informação e comunicação;
- VI - promover parcerias com os órgãos normativos dos sistemas de ensino visando ao regime de colaboração e de cooperação para produção de regras e normas para a modalidade de educação a distância;
- VII - examinar parecer sobre os pedidos de credenciamento e reconhecimento de instituições, específicos para oferta de educação superior a distância, no que se refere às tecnologias e processos próprios da educação a distância;
- VIII - examinar parecer sobre os pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de educação a distância, no que se refere às tecnologias e processos próprios da educação a distância;

12 De acordo com o Art. 27 à Diretoria de Política Regulatória compete: I - subsidiar o processo de formulação e implementação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior, em consonância com as metas do PNE; II - propor critérios, planejar, promover, executar e acompanhar as ações relacionadas ao cadastro de instituições e cursos de educação superior; III - propor critérios, planejar, promover e executar, em articulação com a Diretoria de Tecnologia da Informação, sistema eletrônico de acompanhamento de processos relacionados à regulação e supervisão de instituições e cursos de educação superior; IV - articular-se com Conselho Nacional de Educação, com o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, com a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, e com as Diretorias de Regulação da Educação Superior e de Supervisão da Educação Superior, com vistas ao aprimoramento da legislação e normas relativas à regulação, supervisão e avaliação da educação superior; V - subsidiar as ações de concepção e atualização do catálogo dos cursos superiores de tecnologia; VI - subsidiar as ações de concepção e atualização dos referenciais e diretrizes curriculares dos cursos de superiores de graduação; VII - subsidiar a elaboração de referenciais de qualidade para a educação a distância, considerando as diretrizes curriculares da educação superior e as diversas linguagens de tecnologia de informação e comunicação; e VIII - promover parcerias com os órgãos normativos dos sistemas de ensino dos Estados da Federação, visando ao regime de colaboração e de cooperação no desenvolvimento da educação superior.

IX - propor ao CNE, em conjunto com a Secretaria de Educação Superior e com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, diretrizes para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos específicos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância e para credenciamento de instituições para oferta de educação superior nessa modalidade;

X - estabelecer diretrizes, em conjunto com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, para a elaboração, pelo INEP, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos superiores a distância;

XI - exercer, em conjunto com a Secretaria de Educação Superior e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, a supervisão dos cursos de graduação e sequenciais a distância, no que se refere a sua área de atuação;

XII - elaborar proposta de referenciais de qualidade para educação a distância, para análise pelo CNE;

XIII - propor critérios para a implementação de políticas e estratégias para a organização, regulação e supervisão da educação superior, na modalidade a distância;

XIV - estabelecer diretrizes, em conjunto com os órgãos normativos dos sistemas de ensino, para credenciamento de instituições e autorização de cursos, na modalidade de educação a distância, para a educação básica;

XV - promover a supervisão das instituições que integram o Sistema Federal de Educação Superior e que estão credenciadas para ofertar educação na modalidade a distância;

XVI - organizar, acompanhar e coordenar as atividades de comissões designadas para ações de supervisão da educação superior, na modalidade a distância;

XVII - promover ações de supervisão relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução da melhoria dos padrões de qualidade da oferta de educação na modalidade a distância;

XVIII - gerenciar o sistema de informações e o acompanhamento de processos relacionados à avaliação e supervisão do ensino superior na modalidade a distância;

XIX - interagir com o CNE para o aprimoramento da legislação e normas do ensino superior a distância aplicáveis ao processo de supervisão, subsidiando aquele Conselho em suas avaliações para o credenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos;

XX - interagir com o Conselho Nacional de Saúde e com a Ordem dos Advogados do Brasil e demais entidades de classe, nos termos da legislação vigente, com vistas ao aprimoramento dos processos de supervisão da educação superior, na modalidade a distância (BRASIL, 2011).

Com a revogação do Decreto nº 7.480 de 2011 e a publicação do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, passou a vigorar com uma nova estrutura no MEC, no âmbito da qual foram criadas a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior¹³, a Diretoria de Política

13 De acordo com o Art. 28 à Diretoria de Supervisão da Educação Superior compete: I - planejar e coordenar ações de supervisão de instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior; II - planejar, coordenar e acompanhar as atividades de comissões de especialistas e de colaboradores, relativas aos procedimentos de supervisão da educação superior; III - instruir e exarar parecer em processos de supervisão, promovendo as diligências necessárias à completa instrução dos processos, e sugerir a aplicação de medidas administrativas cautelares e sancionatórias nos termos do ordenamento legal vigente; e III - instruir e exarar parecer em processos de supervisão, promovendo as diligências necessárias à completa instrução dos processos, e sugerir a aplicação de medidas administrativas cautelares e sancionatórias nos termos do ordenamento legal vigente; (Redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); IV - apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a supervisão dos cursos e instituições de educação superior; IV - apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a supervisão dos cursos e instituições de educação superior; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); V - planejar e coordenar ações

Regulatória¹⁴, a Diretoria de Supervisão da Educação Superior¹⁵ e a Diretoria de Regulação da Educação Superior¹⁶ com atribuições específicas em cada diretoria relacionadas a educação a distância. Foi mantida na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior a estrutura apresentada anteriormente, inclusive nos decretos posteriores: Decreto nº 9.005, de 14

referentes ao monitoramento da implantação de instituições de educação superior privadas e da oferta dos cursos de graduação em áreas estratégicas, e verificar as condições estabelecidas nos editais de chamamento público. (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência).

14 De acordo com o Art. 29 à Diretoria de Regulação da Educação Superior compete: I - estabelecer normas técnicas e fluxos processuais, com vistas a promover a sistematização e uniformização de procedimentos regulatórios, referenciando-se em padrões de qualidade e na legislação vigente; II - propor, em articulação com a Diretoria de Política Regulatória, diretrizes para elaboração dos instrumentos de avaliação para o credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior, e para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, nas modalidades presencial e a distância; III - instruir e exarar pareceres no processo de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores, presenciais e a distância, em consonância com as políticas e normas vigentes, promovendo as diligências necessárias à completa instrução do processo; IV - instruir e exarar pareceres referentes ao processo de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior no País, para as modalidades presencial e a distância, em consonância com as políticas e normas vigentes, promovendo as diligências necessárias à completa instrução do processo; e IV - instruir e exarar pareceres referentes ao processo de credenciamento e credenciamento de instituições de ensino superior no País, para as modalidades presencial e a distância, em consonância com as políticas e normas vigentes, promovendo as diligências necessárias à completa instrução do processo; (Redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); V - apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a avaliação e regulação dos cursos e instituições de educação superior; V - apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a avaliação e regulação dos cursos e instituições de educação superior; (Redação dada pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); VI - planejar e coordenar processos de chamamento público para credenciamento de instituições de educação superior privadas e para autorização de funcionamento de cursos de graduação em áreas estratégicas; (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); VII - pré-selecionar os Municípios que receberão autorização para funcionamento de cursos de graduação em medicina, ouvido o Ministério da Saúde, e os Municípios nos quais se buscará a criação de cursos em áreas estratégicas; (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); VIII - estabelecer critérios para autorização de funcionamento de instituição de educação superior privada especializada em cursos na área de saúde; (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); IX - estabelecer critérios do edital de seleção de propostas para obtenção de autorização de funcionamento de curso de medicina; e (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência); X - dispor sobre periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliativos para o acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público. (Incluído pelo Decreto nº 8.066, de 2013) (Vigência).

15 A UniRede foi um consórcio interuniversitário criado em dezembro de 1999 com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil. Reuniu em um consórcio 82 instituições públicas de ensino superior e 07 consórcios regionais, com o objetivo principal de democratizar o acesso à educação de qualidade por meio da oferta de cursos a distância nos níveis de graduação, pós-graduação e extensão, sob a forma de ensino regular gratuito e educação continuada. A UniRede contou desde o início, com o apoio da Comissão de Educação/ Frente Parlamentar de Educação a Distância da Câmara Federal na pessoa do Deputado Federal Werner Wanderer do Paraná, dos Ministérios da Educação e Cultura – MEC, Ciência e Tecnologia – MCT e de órgãos como a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e, especialmente, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/ MCT que disponibilizaram bolsas DTI, para apoiar o desenvolvimento da UniRede nos pólos. Fonte: <https://www.aunirede.org.br/>

16 Taxa líquida ajustada, considera o percentual de todos aqueles que frequentam ou que já concluíram a graduação em relação a uma determinada idade de referência.

de março de 2017, Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019 e Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019.

Sigamos apresentando o processo histórico da regulamentação da EaD a partir da LDB de 1996, momento de fundamental importância para concretização da modalidade e abertura para a iniciativa privada ofertar a modalidade.

2.4 A EAD NA LEI Nº 9394/1996 (LDBEN)

Antes de apresentar como a EAD aparece a partir da LDB de 1996, destacamos o papel de intelectuais e educadores, especialmente nas décadas de 80 e 90 que resultou não apenas na aprovação da LDB mas que também contribuíram na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE). A esse respeito, Saviani (2017), afirma que a ideia do PNE remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em março de 1932, quando apesar dos esforços investidos não resultou na criação de um sistema escolar moderno à altura do país. Segundo ele, o plano nacional estabeleceu as “diretrizes fundamentais e culmina com a formulação de um Plano de reconstrução educacional” (SAVIANI, 2017, p. 63). A competência da União em fixar o Plano já estava prevista na constituição de 1934. Para Saviani (2017, p. 65):

[...] a partir de 1964, com o advento do regime militar, o protagonismo no planejamento educacional transferiu-se dos educadores para os tecnocratas, o que se expressou na subordinação do Ministério da Educação (MEC) ao Ministério do Planejamento, cujos corpos dirigente e técnico eram, via de regra, oriundos da área de formação das ciências econômicas.

Segundo Saviani (2017, p. 65) “a partir da eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República em 1985, foi editado o Plano Decenal de Educação para todos” já tendo como referência a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia. A CF de 1988 estabeleceu ainda (Art. 214) a necessidade da elaboração de um “o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração”. A função deste plano foi estabelecer as “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades”, usando a “erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país e

o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos pautou o tema da EaD como modalidade possível para ampliar o acesso à educação nos países em desenvolvimento. Nesse contexto e atendendo o dispositivo do Art. 214 da CF de 1988, o Brasil elaborou, no início dos anos 90, o Plano Decenal de Educação para Todos em que destacou a necessidade de ampliar o acesso e a democratização do ensino para as camadas da sociedade que não acessaram o ensino superior presencial (PADILHA, 2013).

O Plano Decenal de Educação para Todos, serviu para indicar as diretrizes para as políticas educacionais, aperfeiçoando-as e adequando-as no âmbito dos Estados e Municípios através da elaboração dos planos municipais e estaduais que definiram os rumos da educação brasileira nos anos dez seguintes (1991-2000) e por consequência, embasou o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996 (BRASIL, 1996). A LDB foi, sem dúvida, o primeiro marco regulatório da EaD no Brasil. Segundo Niskier (2000, p. 77), essa lei significou “a primeira manifestação de apreço à modalidade”. De acordo com o autor, a LDB possibilitou a reorganização do campo:

[...] favorecendo o surgimento de instituições e cursos com credibilidade junto a população estudantil, o que ampliou a procura e consequentemente o número de alunos matriculados. Em decorrência dessa nova configuração, uma vasta gama de instrumentos normativos foi sendo criada pelo poder estatal como medida de tratamento das novas demandas (NISKIER, 2000, p. 77).

No §4º do Art. 32, a LDB destaca o ensino fundamental presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. Ao referir-se à educação superior (Art. 47, §3º), a LDB estabeleceu que é obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância. Em seu Art. 80, a LDB estabeleceu que, “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. O Art 80 define, ainda, um conjunto de critérios e exigências para a oferta da EaD:

[...] §1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.
 §2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.
 §3º As normas para a produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.
 §4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:
 I – custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

- II – concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;
- III – reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996b).

O referido artigo incentivou a EAD em todas as modalidades e níveis, incluindo a educação continuada, dando-lhe as prerrogativas de abertura e regimes especiais. Em seguida, em seu Art. 87, a LDB estabeleceu que os municípios e, supletivamente, os Estados e a União, deveriam “prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados” (BRASIL, 1996), assim como, realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância. A LDB abriu, portanto, a possibilidade de realização de programas de educação a distância em todos os níveis, incluindo o nível superior (MUGNOL, 2016)

A EaD passou a ser amplamente utilizada para a formação de professores. Cabe observar que a própria LDB estabeleceu metas a serem atingidas no campo da formação de professores. Em seu Art. 62, a LDB estabeleceu que:

[...] a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade Normal (BRASIL, 1996b).

No ano seguinte, a EaD foi regulamentada com a promulgação do Decreto no 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamentou o artigo 80 da LDB de 1996. A regulamentação do Art. 80 trouxe a primeira definição sobre o que é a EaD. Em seu Art. 1º, a EaD é definida como “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, 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”. A regulamentação é tratada no art. 2º onde:

[...] os cursos a distância que conferem certificado ou diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional, e de graduação serão oferecidos por instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas para esse fim, nos termos deste Decreto e conforme exigências a serem estabelecidas em ato próprio, expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto (BRASIL, 1998).

Tendo em vista a expansão da EaD, o Ministério da Educação foi desafiado a normatizar o processo de credenciamento das instituições ofertantes, assim como avaliar a qualidade dos cursos. A primeira iniciativa nessa direção foi a Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998. Considerando a LDB e o disposto no Decreto no 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, percebeu-

se a necessidade de normatizar os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância. A Portaria, em seu Art 1º, estabeleceu que “a instituição de ensino interessada em credenciar-se para oferecer cursos de graduação e educação profissional em nível tecnológico a distância deverá apresentar solicitação ao Ministério da Educação e do Desporto” (BRASIL, 1998).

No final do governo Fernando Henrique Cardoso foi aprovado o PNE (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001), que apresentou um diagnóstico da educação superior colocando o Brasil (nos dados de 1998) como país com baixo índice de acesso ao ensino superior. Segundo o diagnóstico apresentado no PNE 2001-2010:

[...] o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileiro (sic) em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%) (BRASIL, 2001, s.p)

O PNE 2001-2010 apontou para o fato de que no processo de universalização e democratização do ensino e dos desafios educacionais existentes, poderiam ter na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Portanto, buscou-se estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada. Dessa forma, estabeleceu necessidade de:

[...] o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia (BRASIL, 2001, s.p).

O PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001) estabeleceu metas a serem atingidas. Uma delas era matricular 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos e de expandir as matrículas no setor público até 2010 (BRASIL, 2001). Os dados do IBGE referentes ao ano de 2004 revelaram que dos 22,9 milhões de brasileiros entre 18 e 24 anos apenas 2,1 milhões estavam na educação superior, ou seja, apenas 9% da população nessa faixa etária (PACHECO & RISTOFF, 2004). O PNE 2001-2010 estabeleceu que ao final daquela década a meta era alcançar 30% da taxa

líquida de matrículas de jovens entre 18 e 24 anos no Ensino Superior. De acordo com Arruda, Arruda (2015, p. 322) que os:

[...] dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE/Pnad (2014) demonstram que o percentual é de apenas 16,5% da população nessa faixa etária, portanto, bem distante do objetivo anterior e da meta do novo Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024) que é alcançar o percentual de 33% da taxa líquida e 50% da taxa bruta de matrículas nessa faixa etária, sendo que esta expansão seria da ordem de 40% para o segmento público.

Ainda o PNE 2001-2010 reconheceu e destacou o papel que a EAD poderia desempenhar no processo de democratização do acesso onde:

[...] no processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os *déficits* educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral (BRASIL, 2001).

De acordo com Motta (2009, p. 300), a EAD poderia contribuir significativamente com o atendimento de demandas educacionais urgentes com destaque para a formação e capacitação de mais de um milhão de docentes para educação básica, bem como a formação continuada. Nesse sentido, uma das primeiras tentativas de EAD no Brasil foi de criar uma rede de instituições para a oferta da modalidade em 1999, quando foi instituída a UniRede¹⁷ (Associação Universidade em Rede (PADILHA, 2013)). Preti (2002, p. 88) destaca que a fundação da UniRede conseguiu “dar uma contribuição significativa na democratização do acesso ao ensino superior em todo país, por meio da modalidade a distância, sobretudo na formação de professores e a implementação de um sistema de EaD, no país”. Para ele (2002, p. 91) “dentre os projetos a serem desenvolvidos ganha destaque a capacitação de professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental”. Ou seja, mediante um processo de cooperação entre as universidades consorciadas, que já tinham experiência na formação de professores na modalidade a distância, a fundação elaborou em 2001 o Programa Prodocência visando implementar projetos de formação nas diferentes áreas do conhecimento. A Associação, no entanto, não prosperou.

17 Entende-se por taxa líquida de matrícula (TLM) o percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados na educação superior em relação ao total da população nessa mesma faixa etária. A taxa bruta de matrícula (TBM), por outro lado, diz respeito ao percentual de matrículas na educação superior (independente da faixa etária) em relação à população correspondente à faixa etária entre 18 e 24 anos.

O PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005 de junho de 2014, previu na meta 12, “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 45% das novas matrículas, no segmento público”. Para que isso aconteça é necessário ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (BRASIL, 2014).

Além disso, o PNE 2014-2024 estabeleceu em sua meta 14, a necessidade de “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores”. Como estratégia, está a expansão da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância (falaremos mais adiante sobre o tema). Dessa forma, fez-se necessário fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas.

O PNE propôs ainda, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria. Neste sentido, a democratização do ensino superior envolveria a ampliação da EAD com financiamento público. Dessa forma, a democratização da educação superior envolve a discussão sobre o seu caráter público e de formação ampla e cidadã. Pode-se afirmar que as políticas públicas para a EAD na última década trouxeram avanços e retrocessos, pois a ampliação das vagas para a educação superior pública, bem como as políticas de formação continuada de professores constituíram avanços significativos.

2.5 OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE E A AVALIAÇÃO NA EAD

Em seguida, o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, dispôs sobre a organização do ensino superior no que diz respeito à avaliação de cursos e instituições. O referido Decreto, em seu Art. 1º, estabelece que as IES se classificam em: “I - públicas, quando criadas ou

incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; e II - privadas, quando mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (BRASIL, 2001).

Em 2002, com a Portaria Ministerial nº 335 (MEC, 2002), foi iniciado o processo de discussão dos referenciais de qualidade para educação superior a distância. A elaboração de um relatório da comissão serviu de texto-base para a elaboração dos Referenciais de Qualidade para EAD, pelo MEC, em 2003 (MEC, 2003b, p. 6). Embora entre as competências da Secretaria de Política de Educação a Distância não estava o quesito avaliação, a nova estrutura do departamento já apontava para a busca de qualidade nos programas e cursos oferecidos a distância, bem como a definição de critérios para a produção de programas a distância embelecida através do Decreto nº 4.637, de 21 de março de 2003. O Art. 20 estabeleceu as seguintes competências para o Departamento de Política de Educação a Distância:

[...] I- planejar e coordenar ações visando a implementação de programas e projetos educacionais; II - acompanhar e controlar a implementação e o desenvolvimento da educação à distância, por meio de programas em redes de televisão; III - promover e coordenar programas de educação à distância, para todos os níveis de ensino; IV - promover e coordenar projetos voltados à melhoria da qualidade do ensino à distância; V - coordenar programas e ações desenvolvidos em conjunto com as Secretarias de Educação estaduais, municipais e do Distrito Federal e com outras instituições na área de educação à distância; e VI - definir e propor critérios para a aquisição e a produção de programas de educação à distância (MEC, 2003a).

Os Referenciais de Qualidade de 2003 não operaram como lei, mas serviram para orientar as Instituições e as Comissões de Especialistas que teriam a incumbência de analisar os projetos de cursos a distância. Segundo os Referenciais de Qualidade, “o princípio-mestre é o de que não se trata apenas de tecnologia ou de informação: o fundamento é a educação da pessoa para a vida e para o mundo do trabalho”. Neste sentido, eles estabeleceram os dez itens básicos que deveriam merecer a atenção das instituições, cursos e programas a distância:

[...] 1. compromisso dos gestores;
2. desenho do projeto;
3. equipe profissional multidisciplinar;
4. comunicação/interação entre os agentes;
5. recursos educacionais;
6. infra-estrutura de apoio;
7. avaliação contínua e abrangente;
8. convênios e parcerias;
9. transparência nas informações;
10. sustentabilidade financeira” (MEC, 2003b, s.p).

Os Referenciais abriram a possibilidade para que as IES pudessem acrescentar outros itens mais específicos, e atendessem as particularidades de sua organização e necessidades socioculturais de sua clientela, cidade e região. Segundo os Referenciais de Qualidade:

[...] por meio da implantação dos polos, as instituições de ensino poderão viabilizar a expansão, interiorização e regionalização da oferta de educação no País. Assim, a escolha da localização dos mesmos e sua estruturação devem respeitar as peculiaridades de cada região e localidade, bem como as particularidades dos cursos ofertados e suas respectivas áreas de conhecimento. Essa escolha criteriosa deve considerar a vinculação entre os cursos ofertados e as demandas locais, em favor do desenvolvimento social, econômico e cultural da região (MEC, 2003b, s.p).

Em 14 de abril de 2004 foi aprovada a Lei nº 10.861/04, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). De acordo com o Art 1º da Lei, o SINAES tinha como finalidade:

[...] a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004a).

O SINAES estabeleceu uma política nacional para a avaliação das instituições de nível superior. Ele estabeleceu critérios nacionais de avaliação, garantindo inclusive que os resultados da avaliação pudessem constituir um referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, “neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (BRASIL, 2004a). Neste sentido, respeitando a diversidade e as especificidades de cada universidade, contemplando com “pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES” (BRASIL, 2004a, Art. 3º § 1º).

A Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, estabeleceu em seu Art. 1º, que “as instituições de ensino superior poderiam introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semi-presencial”. A referida Portaria caracterizou a modalidade semi-presencial como atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na autoaprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação utilizando as tecnologias de comunicação remota. Mais do que isso, estabeleceu que a oferta não poderia ultrapassar 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso. O art. 2º estabeleceu que a oferta das disciplinas semipresenciais, “deverá incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos”, bem como prever

encontros presenciais e atividades de tutoria”. Por fim, chama a atenção para a qualificação dos profissionais: “em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso, com carga horária específica para os momentos presenciais e os momentos a distância” (MEC, 2004a).

Através dessa portaria, o MEC estabeleceu critérios mais rigorosos e passou a exigir infraestrutura, “corpo docente, tutoria, plataforma de educação a distância, metodologia, equipes multidisciplinares, parcerias e polos, bem como outros elementos específicos para educação superior a distância” (MEC, 2004b, s.p.). Além disso, propôs que as avaliações nesta modalidade passariam a ser presenciais. Ainda de acordo com a portaria, os polos deveriam ser utilizados para o cumprimento de carga horária presencial mínima e a realização de outras atividades apareceram como uma exigência do MEC tornando-se um requisito obrigatório, para que o estudante pudesse ter um espaço físico de referência com a instituição. No mesmo mês, o MEC emitiu uma nova Portaria Ministerial, a de nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004 e definiu os critérios para credenciamento e credenciamento da IES. Em seu Art. 1º, a Portaria estabeleceu que:

[...] Os processos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior (IES), credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior para oferta de cursos superiores a distância, de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como de transferência de manutém, aumento e remanejamento de vagas de cursos reconhecidos, desativação de cursos, descredenciamento de instituições, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), aditamento de PDI, além de outros processos afins, deverão ser protocolizados por meio do Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior - SAPIEnS/MEC (MEC, 2004b).

Um fator importante para o delineamento dos referenciais foi o debate a respeito da conformação e consolidação de diferentes modelos de oferta de cursos a distância em curso no país e que os indicadores são parâmetros que devem estar presentes nas Diretrizes no planejamento, credenciamento e avaliação dos Cursos e Programas em EaD (MEC, 2004b).

O principal marco regulatório da avaliação da EaD foi estabelecido pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Ele introduziu uma nova conceituação da EaD, passando a ser definida como uma “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (BRASIL, 2005, Art. 1). O Decreto atribuiu também as novas competências e formas de organização da EaD, estabelecendo no parágrafo 1º do Art. 1º que:

[...] a educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para: I - avaliações de estudantes; II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (BRASIL, 2005).

O Decreto estabeleceu que a educação a distância poderia ser ofertada em diversos níveis e modalidades educacionais, como a educação básica, a educação de jovens e adultos, a educação especial, a educação profissional técnico de nível médio e tecnológicos de nível superior, além da educação superior sequencial, graduação, especialização, mestrado e doutorado. Vale ressaltar que o parágrafo 1º, do artigo 3º, refere-se ao fato de que os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial, assim como a garantia de certificação em nível nacional. Além disso, os cursos em EaD poderiam:

[...] aceitar transferência e aproveitar estudos realizados pelos estudantes em cursos e programas presenciais, da mesma forma que as certificações totais ou parciais obtidas nos cursos e programas a distância poderão ser aceitas em outros cursos e programas a distância e em cursos e programas presenciais, conforme a legislação em vigor (BRASIL, 2005).

O Art. 16º do Decreto 5.622/2005 estabeleceu que o sistema de avaliação da educação superior, nos termos da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, aplica-se integralmente à educação superior a distância. O Art. 2º da referida lei institui que o SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar às IES:

[...] I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;
 II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;
 III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;
 IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações (Art. 2º, BRASIL, 2004a).

O Decreto 5.622/2005 abriu a possibilidade das IES, mediante comprovada excelência, o direito de “solicitar credenciamento institucional, para a oferta de cursos ou programas a distância de: I - especialização; II - mestrado; III - doutorado; e IV - educação profissional tecnológica de pós-graduação” aumentando o campo de oferta da EaD já que o § 2º permite o “credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância” (BRASIL, 2005).

2.6 A UAB E A CONSOLIDAÇÃO DA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Em 2006 foi publicado o Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, que criou o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), destinado a expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país. O Art. 1º estabeleceu os principais objetivos da UAB, entre eles o de:

- [...] I - **oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;**
- II - oferecer cursos superiores para **capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - **ampliar o acesso à educação superior pública;**
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância;
- VII - **fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação** (BRASIL, 2006a, grifo nosso)

De acordo com o que afirma Motta, a UAB representou a “convergência de esforços de instituições participantes do Fórum das Estatais pela Educação para a criação da primeira Universidade Aberta do país” (MOTTA, 2009, p. 300).

A partir da instituição da UAB, através da Resolução do CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006, o Art. 1º instituiu Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura e definiu “princípios, condições de ensino e de aprendizagem, procedimentos a serem observados em seu planejamento e avaliação, pelos órgãos dos sistemas de ensino e pelas instituições de educação superior do país, nos termos explicitados nos Pareceres CNE/CP nos 5/2005 e 3/2006” (CNE, 2006).

Lemgruber (2009) aponta que um ponto a ser considerado na expansão da educação a distância foi a implantação pelo governo federal da Universidade Aberta do Brasil (UAB) a fim de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país. Como destaca Lembruger (2009, p.147):

[...] foi fixada a meta para 2007 de ofertar 60 mil vagas em todo o país, tanto em cursos de graduação quanto de pós-graduação lato sensu e implantar cerca de 300 polos presenciais. A Secretaria de Educação a Distância do MEC tem a expectativa de que essa forma de ensino contribua significativamente no atendimento da demanda de formação ou capacitação de mais de um milhão de professores para a educação básica.

Para Litto (2009, p. 15) “o Brasil foi o último país com população acima de cem milhões de habitantes a estabelecer uma universidade aberta, às vezes concebida como uma instituição educacional de ‘segunda chance’, destinada a adultos que não cursaram o ensino superior mais comum”. Vale ressaltar que a democratização do acesso ao ensino superior esteve sempre colocada como um dos principais objetivos da EaD.

Em 2006 foi publicado o Decreto nº 5.773/06, que atribuiu ao Ministério da Educação, ao Conselho Nacional de Educação (CNE), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), as competências para a regulação, supervisão e avaliação da EaD. Passou a ser função do CNE a de “deliberar, com base no parecer da Secretaria competente, observado o disposto no art. 4º, inciso I, sobre pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e específico para a oferta de cursos de educação superior a distância” (BRASIL, 2006a). Neste sentido, a Portaria Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2007, instituiu o calendário de avaliações do Ciclo Avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES em que “os cursos de graduação disciplinados nesta Portaria abrangem os cursos superiores de tecnologia, bem como as modalidades de oferta presencial e a distância sendo necessária que destas IES “que ofereçam educação a distância, informação sobre a quantidade e endereço de polos de atendimento presencial em funcionamento”(MEC, 2007a). Para isso, o Art. 7º da Portaria nº 1 estabeleceu que:

[...] a avaliação de instituições e cursos na modalidade a distância será feita com base em instrumentos específicos de avaliação de instituições e cursos a distância, editados, mediante iniciativa da Secretaria de Educação a Distância (SEED), na forma prevista no art. 5º, § 4º, III e IV, do Decreto no 5.773, de 2006, até o dia 15 de maio de 2007 (MEC, 2007a).

Essa exigência obrigou muitas instituições a se readequarem às normas, colocando em risco inclusive o credenciamento das IES que atingissem os objetivos da avaliação e impossibilitando novos credenciamentos para novas instituições. Neste sentido, outra portaria emitida nesta mesma data dispôs sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, instituindo que “o credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) deverá ser requerido por instituições de educação superior já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal” (MEC, 2007a). De acordo com o Art. 1 da Portaria nº 1:

[...] o credenciamento de instituições para oferta de educação na modalidade a distância (EAD) deverá ser requerido por instituições de educação superior já credenciadas no sistema federal ou nos sistemas estaduais e do Distrito Federal,

conforme art. 80 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e art. 9º do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

§1º O pedido de credenciamento para oferta de EAD observará, no que couber, as disposições processuais que regem o pedido de credenciamento, na forma dos artigos 12 a 19 e 26 do Decreto nº 5.773 de 2006 e artigos 12 a 15 e 26 do Decreto nº 5.622, de 2005.

§2º O pedido de credenciamento para EAD será instruído com os documentos necessários à comprovação da existência de estrutura física e tecnológica e recursos humanos adequados e suficientes à oferta da educação superior a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto nº 5.622, de 2005 e os referenciais de qualidade próprios.

[...] § 6º O pedido de credenciamento de instituição de educação superior para EAD tramitará em conjunto com o pedido de autorização de pelo menos um curso superior na modalidade a distância, nos termos do art. 67 do Decreto nº 5.773, de 2006 (MEC, 2007a).

Vale ressaltar ainda que “a inclusão de referências específicas aos polos de apoio presencial, que foram contemplados com as regras dos Decretos supracitados e pela Portaria Normativa nº 2, de janeiro de 2007, passando a integrar, com especial ênfase, o conjunto de instalações que receberá avaliação externa, quando do credenciamento institucional para a modalidade de educação a distância” (MEC, 2007b).

Segundo os Referenciais de Qualidade para a EAD, de agosto de 2007, “é importante estabelecer critérios de qualidade para a oferta de cursos a distância pelas instituições interessadas” (MEC, 2007c). Ou seja, mesmo que não haja um modelo único de EaD, não se pode distanciar o objeto principal do processo (que é o aluno) e todo seu percurso deve fazer com o aluno seja sujeito autônomo no processo ensino-aprendizagem. Cabe destacar que as Portarias e Referenciais de Qualidade deste período ampliam o Decreto 5.622/05 quando a qualidade dos cursos oferecidos passou a ser uma das regras para a avaliação, regulação e supervisão dos cursos a distância.

Com o propósito de propiciar debates e reflexões acerca da EaD, a SEED/ MEC editou um documento contendo a definição dos Referenciais de Qualidade para a modalidade de educação superior a distância, em complemento às determinações específicas da LDB, do Decreto 5.622/2005, do Decreto 5.773/2006 e das Portarias Normativas 1 e 2/2007. O Referencial de Qualidade proposto pelo MEC tinha como objetivo ser um “referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se refere aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade citada” (MEC, 2007c, p. 2). Embora havendo muitos modelos de EaD, segundo o MEC, “os Referenciais de Qualidade para projetos de cursos na modalidade a distância devem compreender categorias que envolvem, fundamentalmente, aspectos pedagógicos, recursos humanos e infra-estrutura. Neste sentido, elencou algumas

dimensões que devem estar integralmente expressos no Projeto Político Pedagógico de um curso EaD, sendo eles:

- [...] (i) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem;
- (ii) Sistemas de Comunicação;
- (iii) Material didático;
- (iv) Avaliação;
- (v) Equipe multidisciplinar;
- (vi) Infra-estrutura de apoio;
- (vii) Gestão Acadêmico-Administrativa;
- (viii) Sustentabilidade financeira; (MEC, 2007c, p. 8).

Em 2007 também foi publicado o Decreto nº 6.303, que dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de Instituições de Educação Superior e Cursos Superiores de Graduação e Sequenciais no sistema nacional de ensino. Ele alterou os artigos 10, 12, 14, 15 e 25 do Decreto nº 5.622/2005 passando a vigorar com nova redação. Uma das alterações diz respeito às exigências do projeto pedagógico para o credenciamento da instituição interessada em ofertar a modalidade e que anteriormente deveria ter apenas o pedido de autorização de pelo menos um curso na modalidade. Na nova redação, “a solicitação de credenciamento da instituição deve vir acompanhada de projeto pedagógico de pelo menos um curso ou programa a distância” (BRASIL, 2007a).

O novo Decreto passou a exigir também que a instituição credenciada deveria “iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição”, o que antes era possível durante o prazo de implementação. Cabe destacar neste novo decreto a mudança no que diz respeito ao período avaliativo do credenciamento das instituições para a oferta dos cursos ou programas a distância. No Decreto anterior nº 5.622/2005 o prazo de validade era de até cinco anos e poderia ser renovado mediante novo processo de avaliação. No novo texto passou a estar condicionado ao ciclo avaliativo como estabelece o Art 14:

- [...] O credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância terá prazo de validade condicionado ao ciclo avaliativo, observado o Decreto no 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação.
- § 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição.
- [...] § 3º Os pedidos de credenciamento e credenciamento para educação a distância observarão a disciplina processual aplicável aos processos regulatórios da educação superior, nos termos do Decreto no 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2007a).

A partir do Decreto os polos de EAD foram entendidos como unidades operativas, e podendo ser organizados em conjunto com outras instituições para a execução descentralizada

de funções pedagógico-administrativas do curso quando necessário. No Decreto nº 6.303/2007 os polos passaram a ser “a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância” (BRASIL, 2007a).

A Portaria nº 4.059 de 2004 foi revogada em 2016, passando a vigorar a Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, com duas mudanças fundamentais: a primeira, foi a mudança do entendimento sobre a caracterização da modalidade semipresencial; a segunda diz respeito ao entendimento de quem é o tutor na modalidade semipresencial. Neste sentido, o parágrafo único foi substituído retirando do texto de que essa tutoria “implica na existência de docentes qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso, com carga horária específica para os momentos presenciais e os momentos a distância”. Estabeleceu ainda, que a tutoria das disciplinas ofertadas na modalidade a distância implica na existência de profissionais da educação com formação na área do curso, e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico” (MEC, 2016).

Com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, foram revogados os Decretos 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 e Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 que regulamentava o art. 80 da Lei nº 9.394, estabelecendo diretrizes e bases da educação nacional. Entre as mudanças significativas do novo decreto aparece pela primeira vez em sua conceituação a qualificação dos profissionais que atuarão na EAD, a menção sobre as políticas de acesso, acompanhamento e avaliação da modalidade. Neste sentido, o Art. 1 estabelece enquanto educação a distância:

[...]a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017a).

Outra mudança referente ao Decreto 2005 diz respeito à organização da EAD e à obrigatoriedade dos momentos presenciais. Ainda no Art. 1º, o § 1º definia que a educação a distância se organiza segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais (BRASIL, 2005). No Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017 essa obrigatoriedade não aparece mais e ressalta no Art. 4º, em que as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de

educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais.

Já o Art. 3º, § 1º do Decreto de 2005, e que não aparece no Decreto de 2017 orienta que os cursos e programas a distância deverão ser projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial. No que diz respeito à avaliação dos cursos, passou a vigorar uma nova redação. Para fins de “avaliação, de regulação e de supervisão de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, a sede da instituição de ensino acrescida dos endereços dos polos de educação a distância, quando previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso (BRASIL, 2017).

De acordo com o Decreto nº 9.057/2017, a “educação básica e a educação superior passaram a ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados”. O Art. 8º estabeleceu que:

[...] as instituições de ensino superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam automaticamente credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional (BRASIL, 2017a).

Outro elemento a destacar neste decreto é que a avaliação passa a ser feita somente na sede da instituição. De acordo com o Art. 13, “os processos de credenciamento e credenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância será submetida à avaliação **in loco** na sede da instituição de ensino”. Neste sentido, os polos deixam de ser obrigatórios para a avaliação. O “objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso” passam a valer somente para a sede e não mais em polos como era até então.

Dentre as mudanças também cabe destacar o Art. 15 onde determina que “os cursos de pós-graduação **lato sensu** na modalidade a distância poderá ter as atividades presenciais realizadas em locais distintos da sede ou dos polos de educação a distância”. Ou seja, as IES passam a ter liberdade de criar e fechar polos, bastando apenas a comunicação ao MEC.

Com a Resolução nº 7, de 11 de dezembro de 2017, se estabeleceu as normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. De acordo com o Art. 1º constituem programas institucionais de pós-graduação *stricto sensu* os cursos de mestrado e doutorado

regulares pertencentes ao Sistema Nacional de Pós-Graduação, avaliados pela CAPES e submetidos à deliberação pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) além de homologados pelo Ministro da Educação” (CNE, 2017). A Resolução de nº 7 em seu Art. 3º estabeleceu que as instituições credenciadas para a oferta de cursos EAD poderão propor programas de mestrado e doutorado nesta modalidade desde que:

[...] as atividades presenciais previstas no projeto dos cursos de que trata o *caput* poderão ser realizadas na sede da instituição ofertante, em polos de educação a distância ou em ambiente profissional, regularmente constituídos conforme o disposto na Portaria Normativa MEC nº 11/2017, atendendo aos requisitos da organização da pesquisa adotada pela instituição e em conformidade com a legislação e as normas vigentes da pós-graduação *stricto sensu*.

Além disso, coube à Capes a definição dos procedimentos avaliativos referentes aos cursos de mestrado e doutorado na modalidade de Educação a Distância (CNE, 2017). Em dezembro de 2017, o Decreto nº 9.235 introduziu novas alterações no processo de regulação e avaliação. Neste Decreto, "os polos de educação a distância manterão infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos dos cursos ou de desenvolvimento da instituição de ensino". Em seu art. 16 do Decreto nº 9.235/2017 determinou a “criação de polo de educação a distância, de competência da instituição de ensino credenciada para a oferta nesta modalidade, fica condicionada ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com os resultados de avaliação institucional” (BRASIL, 2017b). De certa forma, passou a exigir a presença física do aluno e seu contato com a instituição mesmo que em poucas ocasiões.

Com a Portaria nº 275, de 18 de dezembro de 2018, a CAPES dispôs sobre os programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade a distância, regulamentando-os na modalidade EaD. A Portaria estabelece critérios para tal, como a composição de “no máximo dois cursos, sendo um em nível de mestrado e outro em nível de doutorado” e que os cursos sigam as normas vigentes aplicáveis a todos os programas de pós-graduação *stricto sensu* podendo estruturar-se em níveis de mestrado e doutorado acadêmicos ou profissionais garantindo a validade dos títulos de “mestres e de doutores obtidos nos cursos a distância avaliados positivamente pela CAPES, reconhecidos pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, CNE/CES, e homologados pelo Ministro da Educação” (CAPES, 2018).

A referida Portaria estabeleceu em seu Art. 7º que em cursos de pós-graduação em EaD, “devem ser obrigatoriamente realizados de forma presencial os estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais e avaliações presenciais, pesquisas de campo e atividades relacionadas a laboratórios, quando se aplicar”. Isso reforça a importância da

presença do estudante na sede da instituição, ambientes profissionais ou em polos de EaD de competência da instituição de ensino já credenciada para a oferta desta modalidade, ficando condicionada a autorização da Capes através de instrumentos específicos. A autorização para os cursos obedecerá às mesmas regras e exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas na Resolução CES/CNE nº 7, de 2017, dependendo necessariamente de avaliação prévia da Capes que também terá a competência de acompanhar e avaliar os cursos em questão (CAPES, 2018).

O Art. 3º da Portaria nº 275/2018 estabeleceu que “os cursos de pós-graduação na modalidade a distância seguirão as normas vigentes aplicáveis a todos os programas de pós-graduação *stricto sensu*”. Um elemento importante do Art. 8º diz respeito às atividades presenciais tendo em vista a flexibilização de polo, estando este já nas orientações de cursos de graduação. Ele estabelece que “poderão ser realizadas na sede da (s) instituição (ões), em ambiente profissional ou em polos de educação a distância, que deverão ser regularmente constituídos e deverão acompanhar a proposta atendendo aos requisitos da organização da pesquisa adotada pela instituição”.

A tabela a seguir sintetiza os principais marcos regulatórios da EaD no Brasil descritos ao longo do presente capítulo:

Tabela 1 Síntese dos principais marcos regulatórios da EAD no Brasil (1996-2020)

ATOS	DESCRIÇÃO
Decreto nº 99.678/90 (revogado) e Decreto nº 1.917/96	Criou, no âmbito do Ministério de Educação, a Secretaria de Educação a Distância dentro do Departamento de Estudos Educacionais.
Lei 9.394/96	Aprovou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).
Decreto nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997 (revogado)	Determinou que a Secretaria de Educação à Distância passasse a integrar o Departamento de Organização do Ensino Superior.
Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998	Regulamentou o Art. 80 da LDB, tornando obrigatório o credenciamento das instituições que ofertam cursos de EaD (Art. 2º) e definiu a modalidade EaD como “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, 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” (Art.1º).
Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998	Em consonância com o Decreto nº 2.494/98, a referida Portaria normatizou os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional

	tecnológica a distância. Em seu Art. 1º estabeleceu que as instituições de ensino interessadas em credenciar-se deveriam apresentar solicitação ao MEC (BRASIL, 1998).
Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001	Aprovou o Plano Nacional de Educação (2001-2010), com metas para a EaD. O PNE dedica todo o item 6 para tratar da EaD e tecnologias educacionais.
Referenciais de qualidade para Educação Superior a Distância, 2003	Estabeleceu os referenciais norteadores para subsidiar os atos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004	Instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004	Estabeleceu critérios mais rigorosos para a oferta de EaD na educação superior e exigiu, além da infraestrutura, também corpo docente, tutoria, plataforma de EaD, metodologia, equipes multidisciplinares, parcerias e polos.
Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004	Definiu os critérios para credenciamento e credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância e estabeleceu que os processos devem ser protocolizados por meio do SAPIENS/MEC.
Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (revogado)	Estabeleceu uma nova definição para a EaD e fixou que o sistema de avaliação da educação superior definido pelo SINAES deveria ser aplicado integralmente à educação superior a distância.
Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006	Instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), destinado a formar professores por meio da EaD.
Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007	Estabeleceu que o credenciamento de instituições para a oferta de EAD deve ser requerido por IES credenciadas.
Referenciais de qualidade para a EaD, 2007	O MEC estabeleceu os princípios, diretrizes e critérios para as IES que ofertam EaD.
Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007 (revogado)	Estabeleceu que a instituição credenciada deveria iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição. Além disso, o polo passou a ser a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas.
Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro 2007	Estabeleceu uma nova estrutura para a Secretaria de Educação a Distância, instituindo a Diretoria de Regulação e Supervisão em Educação a Distância.
Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011	Extinguiu a Secretaria de Educação a Distância e criou a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), com estratégias e metas para a EaD.
Resolução nº 1, de 11 de março de 2016	Instituiu as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade EaD.
Resolução nº 7/CNE/2017, de 11 de dezembro de 2017	Estabeleceu a modalidade EaD para oferta de programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) a distância.

Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017	Revogou o Decreto nº 5.622/05 e o Art. 1º do Decreto nº 6.303/07. Além disso, redefiniu a EaD e regulamentou a abertura de polos e cursos de graduação e pós-graduação.
Portaria nº 275/CAPES, de 18 de dezembro de 2018	Regulamentou a oferta de programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) na modalidade EaD.
Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019	Vincula a Secretaria de Educação à Distância à Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Profissional e Tecnológica.
Portaria nº 2.117/MEC, de 11 de dezembro de 2019	Autoriza as universidades federais e particulares a oferecer cursos de graduação presencial com até 40% da carga horária por meio do ensino a distância (exceto os cursos de Medicina).

FONTE: elaboração do autor (2019) com base nos dados fornecidos MEC/INEP)

A regulação estatal é uma variável importante para compreender as dinâmicas da expansão da EaD e da educação superior como um todo. As políticas educacionais são marcos por meio dos quais o Estado exerce o monopólio da regulação e da coordenação dos interesses dos mais variados atores locais, nacionais e internacionais (BOURDIEU, 2014; SANTOS, 1999). As políticas descritas e analisadas no capítulo anterior firmaram a EaD como uma dimensão importante da educação superior brasileira.

No próximo capítulo apresentaremos as dinâmicas da expansão da modalidade EaD. Veremos como os marcos regulatórios estimularam a expansão da educação superior a distância, consolidando-a como uma modalidade cada vez mais presente na educação brasileira.

CAPÍTULO II

3 AS DINÂMICAS DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM EAD NO BRASIL

A crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto.

Darcy Ribeiro

Os marcos regulatórios descritos anteriormente desencadearam inúmeras mudanças na educação superior. O propósito deste capítulo é compreender como as políticas de EaD se materializaram na educação superior brasileira nos últimos vinte anos. Tendo em vista este objetivo, tomaremos como base os principais indicadores de expansão (instituições, cursos, matrículas, concluintes, etc.). Nos anos recentes um aspecto chama muito a atenção: trata-se da enorme expansão da modalidade a distância (EaD). Enquanto as matrículas presenciais de graduação cresceram 43,5% entre 2005 e 2018, a modalidade EaD cresceu 1.693%, saltando de 114.642 em 2005 para 2.056.511, em 2018.

Até o início do século XX, o acesso à educação superior manteve-se restrita a uma pequena parcela da sociedade brasileira. A partir de 2003, com a eleição do então presidente Luís Inácio Lula da Silva foram implementadas inúmeras políticas de expansão, inclusive de instituições públicas federais (universidades e institutos). No período entre 2005-2016 foram criadas 18 novas universidades federais e 173 campos universitários ampliando o acesso a muitas pessoas que até então não conseguiam acessar o ensino superior.

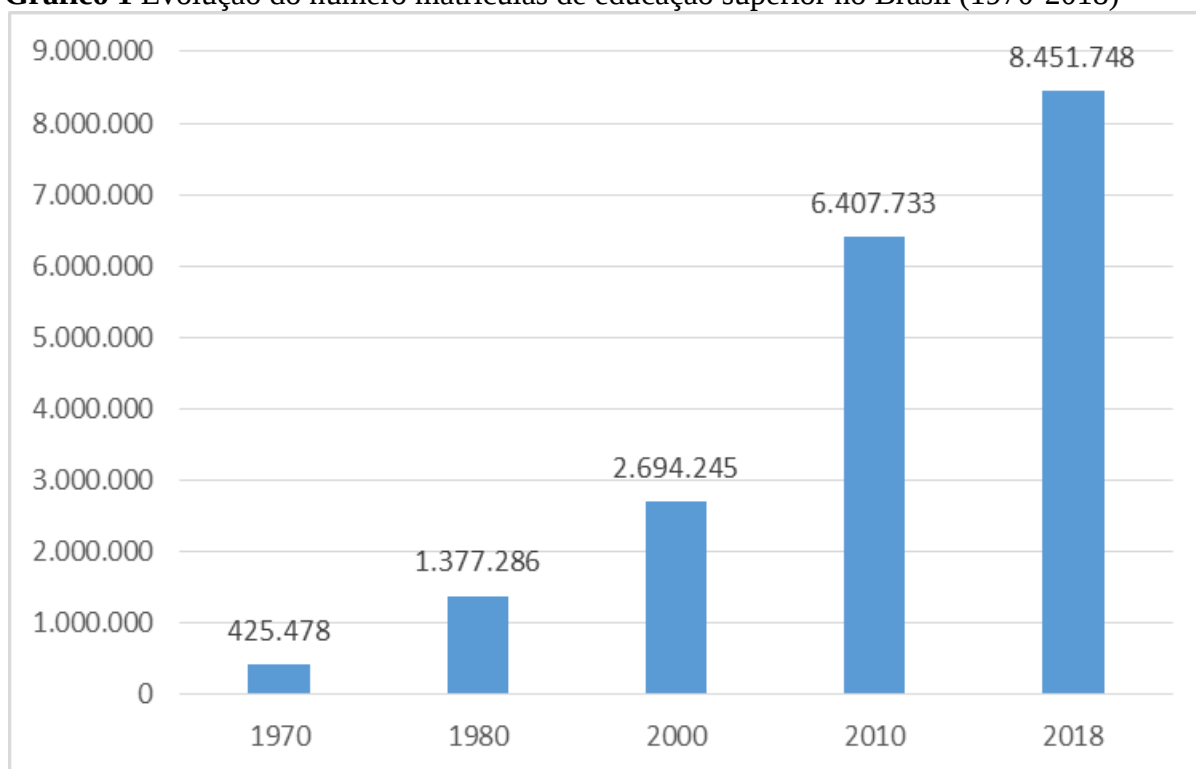
As políticas de expansão também contemplaram a EAD. Neste capítulo contextualizamos a evolução da educação superior no país demarcando em números e dados como a modalidade EaD foi se inserindo nesse processo de ampliação do acesso ao ensino superior nos últimos anos.

3.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A educação superior vem se transformando profundamente. A expansão é um fenômeno verificado na maioria dos países. Nos últimos vinte e cinco anos o número de estudantes triplicou no mundo, atingindo, em 2019, cerca de 200 milhões de estudantes de graduação e de pós-graduação. Mantidas as atuais taxas de crescimento, em 2030 serão 300 milhões, cerca de 4% da população mundial (OCDE, 2019; NÓVOA, 2019). A expansão vem acompanhada de outras mudanças qualitativas que envolvem a redefinição da missão, da organização, das políticas de financiamento e dos modelos de governança das instituições de ensino superior (IES). A educação, a ciência, a tecnologia e a inovação ganharam enorme centralidade nas últimas décadas. O conhecimento firmou-se como uma dimensão central do desenvolvimento econômico e social. As IES tornaram-se depositárias de expectativas dos mais variados atores e instituições nacionais e internacionais. Elas estão no centro das disputas estratégicas sobre a liderança e a hegemonia da chamada sociedade e/ou economia do conhecimento (UNESCO, 2013, WARD, 2014).

O Brasil ilustra bem essas dinâmicas. Em 1970, o país tinha 425.478 mil estudantes matriculados em cursos de graduação. Uma década depois, em 1980, eram 1.377.286. A partir do ano 2000 as taxas médias anuais cresceram expressivamente. As matrículas passaram de 2.694.245 em 2000 para 6.407.733, em 2010, e 8.451.748, em 2018. Nos últimos vinte anos (1998-2018) houve um incremento médio anual de cerca de 316.289 matrículas (MEC/INEP, 2014, 2018). Adicionam-se a isso os estudantes de pós-graduação (mestrado e doutorado), cujo aumento no período foi de 289%, saltando de 76.084, em 1998, para 288.590, em 2018 (CAPES, 2019). Similar crescimento é verificado no número de instituições de ensino superior (IES). Em 1990 eram 893; em 2018 esse número saltou para 2.537 (MEC/INEP, 2006; MEC/INEP, 2018). Do total das IES em 2018, 88% (2.238) eram privadas, que respondiam por 75,4% das matrículas de graduação (MEC/INEP, 2018). Apesar das políticas de expansão das IES públicas, a partir de 2005 o percentual de matrículas públicas e gratuitas manteve-se praticamente inalterado (em torno de 25%). A expansão foi capitaneada fundamentalmente pelo setor privado.

O gráfico a seguir dimensiona o crescimento das matrículas de educação superior no Brasil a partir de 1970. Apesar da curva ser ascendente em todas as décadas, observa-se um maior crescimento a partir do ano 2000.

Gráfico 1 Evolução do número matrículas de educação superior no Brasil (1970-2018)

FONTE: elaboração do autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

No que se refere ao ensino superior, Schwartzman (1999) destaca que o Censo do Ensino Superior brasileiro de 1998, revelou a existência de “2 milhões e 700 mil estudantes nas instituições de ensino superior, dos quais 2 milhões e 111 mil em cursos de graduação, além de 100 mil em cursos de pós-graduação e 491 mil em diversos cursos de especialização e extensão” (SCHWARTZMAN, 1998, p. 5). De acordo com o Censo de 1998, os estudantes “eram atendidos por 164 mil professores em 973 instituições de ensino superior espalhadas por todo o território nacional” (Ibidem).

De acordo com Castro (2000), no ano de 1999 foram incorporados cerca de 252 mil novos alunos aos cursos de graduação no ensino superior brasileiro, representando um crescimento substantivo de 11,8% em relação ao ano anterior. Neste período, o sistema de ensino superior absorveu um aumento de 717 mil matrículas, acumulando um crescimento relativo de 43,1%. Para ele, entre 1996 a 1999 observa-se uma nítida tendência de aceleração do ritmo de expansão, com um aumento acumulado de 27,3%, o que dá uma taxa média anual de 8,4% diferentemente do período de 1981 a 1994, onde as matrículas cresceram 19,8%. Ainda de acordo com Castro, entre 1994 e 1999, as matrículas nesse nível de ensino cresceram 57,4%, demonstrando um gradual desempenho do sistema de educação básica e retomando o processo de ampliação de vagas no ensino superior (CASTRO, 2000, p. 16-17).

Soares (2002) destaca que em 1991 foram 1.375.742 estudantes inscritos em vestibulares do total de uma população (de 17 a 24 anos) de 19.658.210; em 2000 esse número subiu para 2.694.245 de uma população (de 17 a 24 anos) de 25.418.206, o que representa a taxa de escolarização 0,069 para 0,105 respectivamente de 1991, para 2000. Segundo a autora “no período entre 1991 e 2000 ocorreu um aumento de 29% na população em idade de cursar o ensino superior (17 a 24 anos). O número de inscritos nos cursos superiores existentes no país experimentou um acréscimo muito maior (95%), significando um aumento da taxa de escolaridade de 52%” (SOARES, 2002, p. 118). Segundo Soares (2002, p. 119-120):

[...] a análise da evolução da matrícula em cursos de graduação oferecidos pelas instituições de ensino superior brasileiras, entre os anos 90 e 2000, revela um crescimento de 75%, sendo, entretanto, decrescente a participação da rede federal. O resultado disso foi que, chegado o ano 2000, apenas 33% dos alunos universitários estavam ligados a universidades públicas. Por outro lado, foi marcante o crescimento das redes estaduais e privadas cujas matrículas aumentaram, 71% e 88%, respectivamente.

Segundo Schwartzman (1999), as matrículas aumentaram no final da década de 1990. Segundo ele, parte desse crescimento se deu em virtude da demanda de jovens recém-formados no Ensino Médio e pela demanda de adultos que passaram a buscar as universidades e outras instituições de ensino superior para complementar seus conhecimentos. O autor adverte ainda que o aumento da demanda foi atendido “quase que exclusivamente pelo setor privado. O setor público praticamente não cresce mais, e o tamanho relativo do setor privado é tanto maior quanto mais desenvolvida é a região” (SCHWARTZMAN, 1999, p.11).

Pacheco e Ristoff (2004) destacam o que o país precisaria fazer para atingir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2001-2010), que era matricular 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos e de expandir as matrículas no setor público. Segundo os autores, o Censo de Educação Superior de 2002 apontou que os cursos de graduação presenciais tiveram um crescimento médio de 13% ao ano. Dados do IBGE revelam que entre 2002 e 2007 apenas 9% da população nessa faixa etária estava no ensino superior, ou seja, dos 22,9 milhões de brasileiros entre 18 e 24 anos apenas 2,1 bilhões estavam na educação superior. O que os autores demonstraram é que para atingir os índices de matrícula na educação superior e atingir as metas do PNE 2001-2010, o Brasil não poderia mais depender exclusivamente da força inercial do mercado, tendo em vista que as projeções para o PNE requeriam uma população universitária em torno de 7 milhões de alunos (PACHECO, RISTOFF, 2004, p. 7).

Portanto, numa projeção de matrículas a partir dos dados anteriores, o Brasil chegaria a 2010 com 21,5% de alunos na educação superior na faixa etária de 18 a 24 anos de idade. Os autores destacam a importância de observar que a expansão prevista pelo PNE 2001-2010

estava originalmente associada à projeção de aumento significativo dos gastos públicos com educação, devendo atingir o mínimo de 7% do PIB. Como a meta foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a ampliação expressiva das vagas pelo poder público ficou seriamente comprometida, passando a expansão a depender quase exclusivamente da dinâmica do mercado, tornando o quadro pouco promissor e totalmente dependente das forças do mercado para atingir os números estabelecidos pelo PNE. De acordo com esses dados, a relação candidato/vaga nas instituições privadas atingiu o índice de 1,6 candidato/vaga tornando a demanda média igual a oferta, diferentemente das públicas federais e estaduais que chegou a 10,7 candidatos/vagas (PACHECO; RISTOFF, 2004, p. 8).

A EAD contribuiu para o aumento das matrículas de graduação entre 2004 a 2007 se comparada ao total de matrículas no país. De acordo com Andrés (2017), entre 2008-2009 “verifica-se a maior retração do período na evolução das matrículas em geral”. Para ele, houve crescimento até 2010 “quando então se inicia nova queda nas matrículas até chegar a um mínimo – para as presenciais, em 2012, e para as matrículas totais, em 2013, elevando-se a curva novamente, em 2014, e caindo mais uma vez, em 2015, para menos de 3% de taxa de crescimento”. Para Andrés, “o setor público passa a registrar perda de matrículas novas depois de 2012. Em termos da participação percentual, há, também aqui, predomínio do segmento privado, cuja participação chega a 80% das novas matrículas em 2008, recuando depois para patamares em torno de 77%” (ANDRÉS, 2017 p. 162-163).

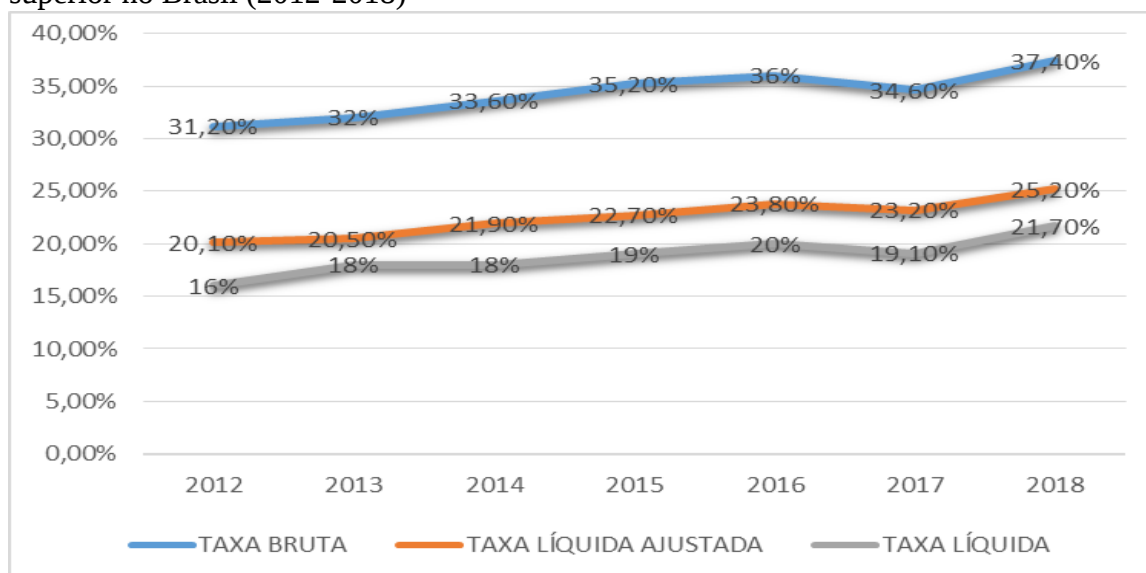
As matrículas presenciais de graduação cresceram 43,5% entre 2005 e 2018. A modalidade EaD, por outro lado, cresceu 1.693%, saltando de 114.642 em 2005 para 2.056.511, em 2018. Freitas e Ferreira (2013) destacam que no Censo de 2009 foram registradas 5.954.021 matrículas distribuídas em 28.966 cursos de graduação presencial e a distância, sendo 28.671 de graduação e 295 sequenciais de formação específica. Os autores afirmam que, “ao totalizar 5.954.021 matrículas, acusa um crescimento de 30,4% dos cursos de educação a distância, em comparação aos cursos presenciais que aumentaram 12,5%; tal crescimento provocou um incremento total nos cursos de graduação de 13% em relação aos números de 2008” (FREITAS, FERREIRA, 2013, p. 4).

A expansão da EaD, além dos fatores e políticas acima descritas, foi também impulsionada pelos Planos Nacionais de Educação (PNE). Os dois últimos PNEs, em particular, estabeleceram metas ousadas de expansão. A EaD firmou-se, deste modo, como uma modalidade alternativa e complementar, em condições de ser expandida de forma mais rápida e a um custo médio inferior à modalidade presencial. O PNE 2014-2024 estabeleceu o desafio

de elevar para 50% a taxa bruta de matrícula e, em 33%, a taxa líquida da população entre 18 a 24 anos (Meta 12, BRASIL, 2014).

Como é possível observar no gráfico abaixo, as curvas de crescimento das matrículas bruta (TBM) e líquida (TLM) no período de 2012-2018, a despeito de serem inferiores ao preconizado pelo PNE, se devem à expansão da EaD. A modalidade EAD respondia, em 2018, por cerca de 25% do total das matrículas de graduação no país. Enquanto o número de matrículas presenciais decresceu -3,6% entre 2015 e 2018, a modalidade EaD passou de 1.393.752 em 2015, para 2.056.511 de matrículas, em 2018 (MEC/INEP, 2018, 2019).

Gráfico 2 Taxa bruta, taxa líquida ajustada¹⁸ e taxa líquida¹⁹ de escolarização na educação superior no Brasil (2012-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Mantidos os atuais ritmos de crescimento, em pouco mais de uma década a modalidade EAD oferecerá metade de todas as matrículas no Brasil. Em 2018, a modalidade EAD já respondia por cerca de 24% do total de matrículas de graduação. Entre 2017 e 2018 o

¹⁸ O programa significou um marco na formação docente, com a criação de oportunidades para que o professor não habilitado, em atuação, não tivesse que ser sumariamente substituído por um habilitado, mas pudesse ascender, ele próprio, à condição de habilitado e permanecer legalmente em sua atividade; melhorou significativamente, em poucos anos, a qualidade do quadro docente da rede estadual e das redes municipais de ensino de Santa Catarina. Sua descontinuidade, no entanto, não implicou no esgotamento de seu potencial (HENTZ, 2013, p. 207).

¹⁹ Segundo o MEC, “**não aplicável**” corresponde a Área Básica de Cursos na qual não está definido o grau acadêmico.

crescimento foi de 17,5%, saltando de 1.756.982 para 2.056.511 de matrículas (MEC/INEP, 2018). A partir de 2015, a expansão da EaD veio acompanhada de uma tendência nunca antes observada no Brasil: a progressiva redução das matrículas da modalidade presencial (redução - 3,6% entre 2015 e 2018).

O Censo da Educação Superior de 2018 traz um dado especialmente revelador. Enquanto as matrículas de graduação presenciais decresceram -2,1% entre 2017 e 2018, as da modalidade EaD aumentaram 17,5%, passando de 1.756.982 para 2.056.511 (MEC/INEP, 2018). Atualmente, um em cada quatro estudantes está matriculado na EaD. A oferta de cursos de graduação a distância também cresceu no período 2017-2018, um aumento correspondente a 50,7%. O número de vagas ofertadas na EaD, pela primeira vez, superou as presenciais (7,1 milhões em EaD e 6,4 milhões na modalidade presencial). Os dados de 2018 demonstram também que a EaD já é hegemônica nos cursos de licenciaturas. 50,2% dos estudantes em cursos de formação de professores (licenciaturas) estão matriculados em cursos EaD no Brasil (MEC/INEP, 2018).

A EaD firmou-se como uma modalidade alternativa e complementar, em condições de ser expandida de forma mais rápida e a um custo médio inferior à modalidade presencial. O PNE 2014-2024 estabeleceu o desafio de elevar para 50% a taxa bruta de matrícula e, em 33%, a taxa líquida da população entre 18 a 24 anos (Meta 12, PNE, BRASIL, 2014). Os desdobramentos e impactos dos marcos regulatórios e das políticas de expansão da EAD ficam mais evidentes nos gráficos e análises que seguem.

3.1 AS DINÂMICAS DE EXPANSÃO DA EAD NO BRASIL

As políticas para a educação superior nas últimas décadas têm procurado adequar-se, cada vez mais, às exigências globais e aos interesses do setor privado. A expansão da EAD vem se dando de forma acelerada e progressiva, contribuindo para aumentar a taxa líquida de matrícula e possibilitando que o sistema educacional assuma características de um sistema de massa. Os dados evidenciam um processo de massificação e de privatização.

A descrição abaixo é bastante ilustrativa. De acordo com Giolo (2018, p. 244) havia no Brasil, no ano 2000, apenas sete IES credenciadas para a oferta de EAD:

[...] de acordo com o Censo da Educação Superior do Inep/MEC, em 2000, havia, no Brasil, sete instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância, todas públicas (Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Estadual do Ceará, Fundação

Universidade do Estado de Santa Catarina, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal de Alagoas, Universidade do Estado de Mato Grosso, Universidade Estadual de Ponta Grossa). Essas sete instituições tinham dez cursos autorizados (mas nem todos com matrículas realizadas) e matricularam 1.682 alunos. Os cursos ofertados e com matrículas ativas eram: Pedagogia, com 1.383 alunos, e Programa especial de formação pedagógica, com 299 alunos.

De acordo com o autor (Ibid, p. 245), no ano seguinte, em 2001, esse número saltou para dez (todas IES públicas), totalizando “16 cursos autorizados e 5.359 alunos matriculados, tendo os cursos com matrículas ativas no Curso Normal Superior, com 1.793 alunos; Educação Básica, com 1.011 alunos; Pedagogia, com 2.396 alunos; e Programa especial de formação pedagógica, com 159 alunos”. Em 2018, a título de comparação, o número de IES credenciadas para a oferta de EAD era de 343 (MEC/INEP, 2018).

De acordo com Giolo (2018) três tendências, ao menos, se fortaleceram mediante a expansão da EaD:

[...] a primeira tendência é a de que ela, a educação a distância, apesar de ser concebida, a partir da LDB, para ocupar-se de todos os níveis da escolarização, estruturou-se para constituir um grande mercado educacional na Educação Superior e, nesse terreno, atuar com prioridade absoluta nos cursos de graduação. A segunda tendência é a de que a iniciativa privada promoverá uma oferta extraordinária de vagas e atrairá para si o grande continente da demanda, de forma ainda mais expressiva do que já fez com a educação presencial. A terceira tendência é a de que a educação a distância, sob o patrocínio privado, concentrar-se-á nos cursos de fácil oferta (de poucos investimentos em laboratórios e materiais pedagógicos - cursos de cartilhas) e voltados para segmentos populares da sociedade (GIOLO, 2018, p. 78).

Para Castro e Araújo (2018) vários fatores contribuíram para a expansão da EAD, cabendo destaque para a falta de regulamentação. Segundo os autores, a mercantilização das matrículas “está relacionado à disputa pelo financiamento público por parte do setor privado, que tem vislumbrado grandes possibilidades de auferir lucro e de encontrar no Estado a solução para as constantes crises de acumulação que o referido setor vem enfrentando” (CASTRO; ARAÚJO, 2018, p. 204).

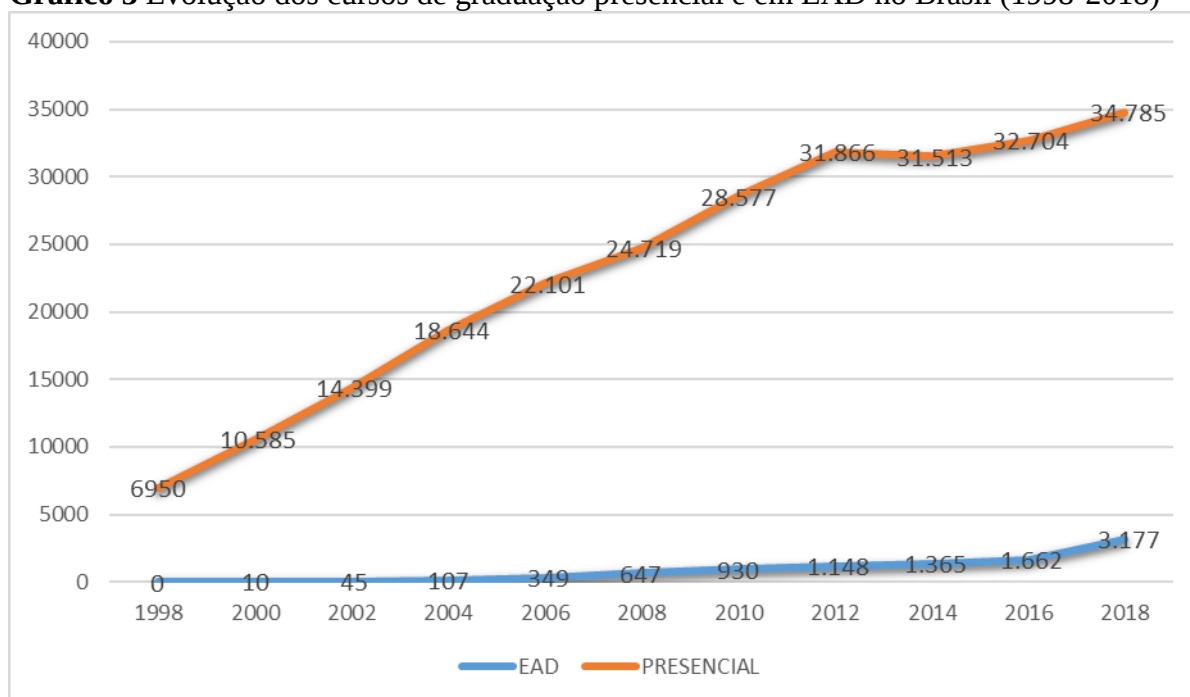
De acordo com a nossa pesquisa, o ano de 2005 pode ser considerado um divisor de águas no processo de expansão da EaD. Nesse ano havia 189 cursos de graduação a distância. No ano seguinte, em 2006, já eram 349. Em 2018, esse número saltou para 3.177, um crescimento correspondente a 1.580% em relação a 2005. A expansão da EaD fica mais evidente quando comparada à modalidade presencial. No mesmo período a graduação presencial cresceu acima de 57%, passando de 22.101 cursos presenciais em 2006, para 34.785, em 2018 (MEC/INEP, 2019).

3.1.1 Expansão de cursos de EAD

Como é possível verificar no gráfico a seguir, o número de cursos presenciais e em EAD cresceram fortemente no Brasil. No ano de 1998 eram ofertados 6.950 cursos presenciais. Em 2000 esse número saltou para 10.585 cursos; 14.399, em 2002; 18.644, em 2006 e 31.866, em 2012. Observa-se uma pequena retração em 2014, voltando a crescer em 2018, com 34.785 cursos de graduação presenciais. Ainda segundo o Censo da Educação Superior publicado em setembro de 2019, em 2018 eram ofertados 3.177 cursos de graduação em EaD.

Em 2000 eram ofertados 10 cursos de graduação na modalidade EAD. Em 2006 esse número aumentou para 349; em 2008, o número de cursos quase dobrou, chegando a 647. Em 2014 esse número cresceu expressivamente, quando registrou 1.365 cursos e fechou em 2018 com 3.177 cursos, um aumento de mais de 132% em relação a 2014.

Gráfico 3 Evolução dos cursos de graduação presencial e em EAD no Brasil (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Os dados do Censo da Educação Superior evidenciam também que o processo de expansão da EaD foi largamente capitaneado pelo setor privado. Enquanto no segmento público o crescimento do número de cursos de graduação a distância no período 2006-2018 foi de cerca de 106% (de 240 para 495 cursos), no setor privado foi de 2.360% (de 109 para 2.682). Em 2018, dos cursos de graduação em EaD, 84% foram ofertados pelas instituições privadas. Ainda

que o crescimento tenha se dado em ambos setores, no segmento privado a expansão foi muito superior. Entre 2016 e 2018 as IES privadas criaram 1.469 novos cursos (MEC/INEP, 2018). Isso se deve ao credenciamento de novos cursos junto ao MEC e da ampliação de polos que ofertam cursos já existentes.

A tabela a seguir evidencia a hegemonia do segmento privado na oferta de cursos a distância. Dos 3.177 cursos ofertados em 2018, 2.682 cursos eram privados, em IES com fins e sem fins lucrativos, o que representa 84% dos cursos ofertados. Por outro lado, foram ofertados 495 cursos públicos, representando 16% dos cursos ofertados.

Tabela 2 Evolução dos cursos de graduação presenciais e em EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)

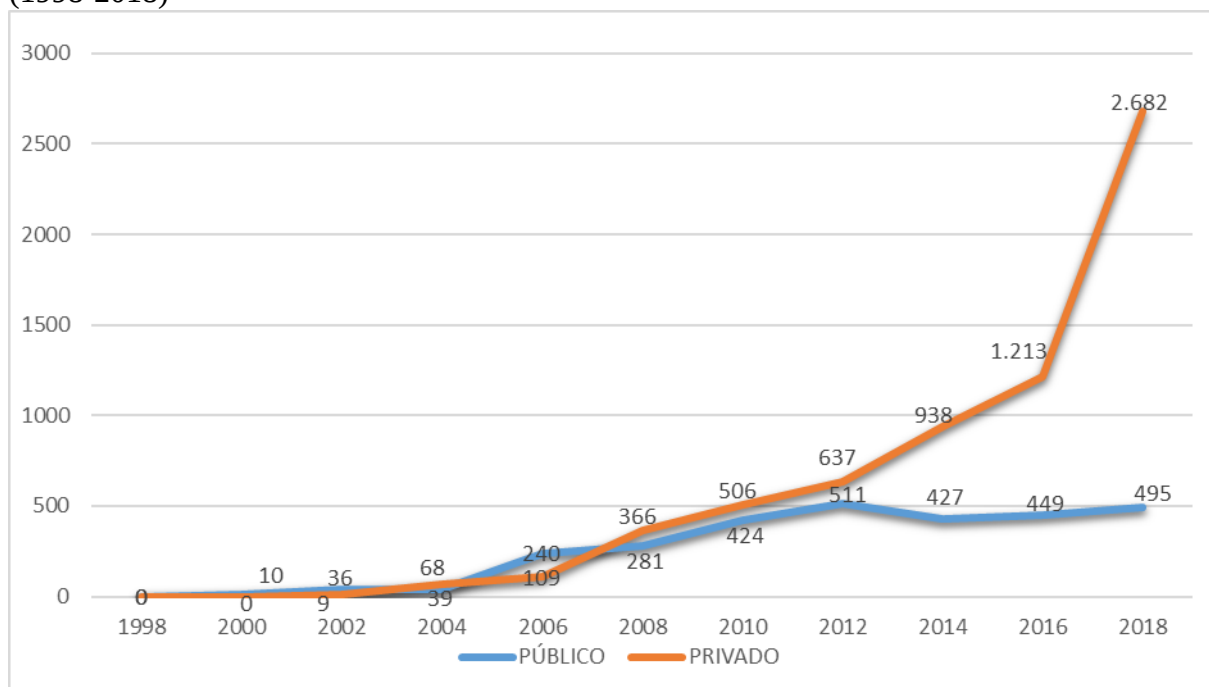
ANO	PÚBLICO	PRIVADO
1998	0	0
2000	10	0
2002	36	9
2004	39	68
2006	240	109
2008	281	366
2010	424	506
2012	511	637
2014	427	938
2016	449	1.213
2018	495	2.682

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

No ano de 2018, houve um crescimento de quase 70% dos cursos de EaD. Isso se deve ao fato dos novos cursos serem credenciados juntos ao MEC ou devido a ampliação dos polos que ofertam determinados cursos já existentes. A percentagem em relação a oferta de cursos fica hegemonizada pela iniciativa privada.

Em relação a 2008, quando havia 281 cursos, ainda com oscilações, teve aumento de pouco mais de 76% em 2018. Já os cursos do segmento privado tiveram aumento de 2.316 cursos em relação a 2008, aumentando proporcionalmente em mais de 632%, chegando em 2018 com 2682 cursos.

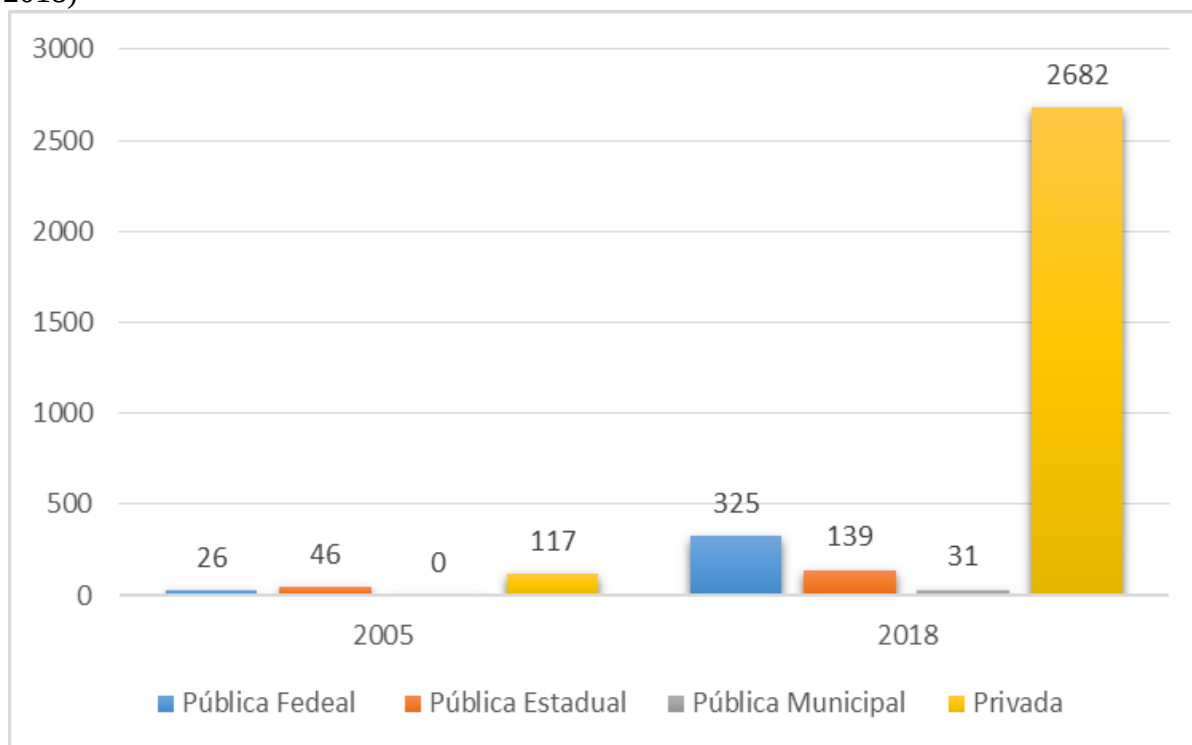
Gráfico 4 Evolução dos cursos de graduação EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

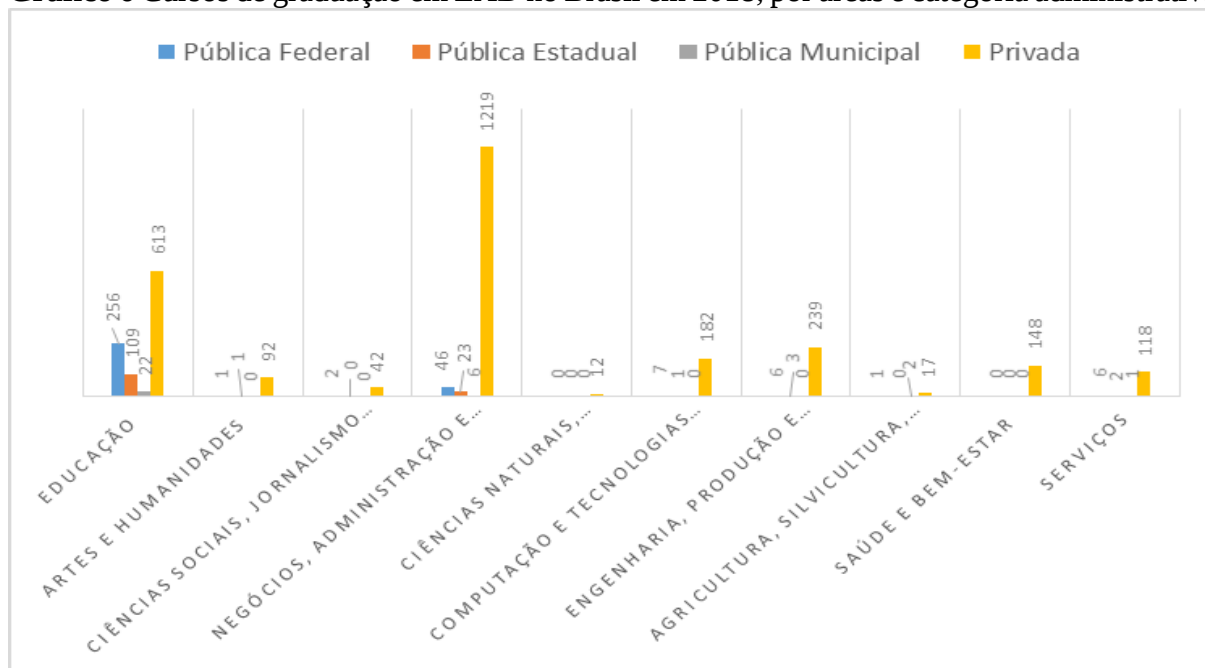
Em 2018 houve crescimento do número de cursos em todos os segmentos, principalmente no setor privado, passando de 117 cursos em 2005, para 2.682 cursos em 2018. O gráfico a seguir apresenta dados sobre a expansão dos cursos segundo a categoria administrativa. A oferta de cursos na rede pública federal passou de 26 para 325 cursos no mesmo período. Da mesma forma ampliou a oferta na rede pública estadual, ampliando de 46 para 139 cursos, constatando uma redução proporcional em relação à oferta federal. As instituições públicas estaduais tiveram proporcionalmente uma redução em relação às IES federais no ano de 2018. Isso se deve especialmente à importância que as IES federais deram à EAD, principalmente no período da criação da UAB. As instituições estaduais, a exemplo da UDESC em Santa Catarina, também deram maior importância à EAD. Verifica-se também uma ampliação na oferta municipal. Em 2005, nas IES públicas municipais não havia nenhum curso; em 2018 saltou para 31 cursos em EAD. Em comparação ao ano de 2005, percebemos inicialmente uma predominância da oferta em instituições públicas e posteriormente uma ampla hegemonia da oferta de cursos pelo setor privado.

Gráfico 5 Cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria por administrativa (2005 e 2018)



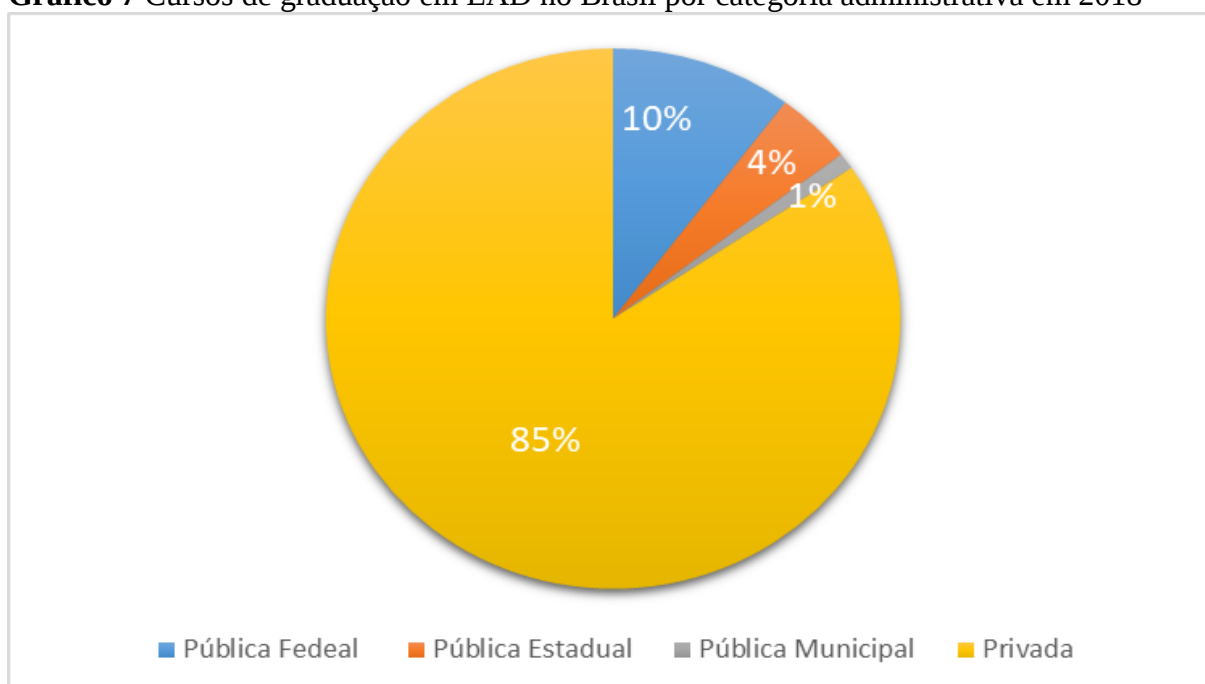
FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir evidencia a distribuição dos cursos EAD no Brasil considerando a categoria administrativa e os grandes eixos de formação. De acordo com os dados, as áreas de administração e negócios são as que mais ofertam cursos na modalidade EAD. O segmento privado é amplamente hegemônico sobretudo nas áreas de educação, negócios e administração. Somente essas duas áreas demonstram que a iniciativa privada oferta mais de 50% do total de cursos. Cabe destacar nesse gráfico a presença de 613 cursos da área da educação e 1.219 cursos (em sua grande maioria tecnólogos) na área de negócios e administração, sendo todos ofertados pela iniciativa privada. Da mesma forma em outras áreas, a iniciativa privada tem hegemonia na oferta de cursos.

Gráfico 6 Cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018, por áreas e categoria administrativa

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

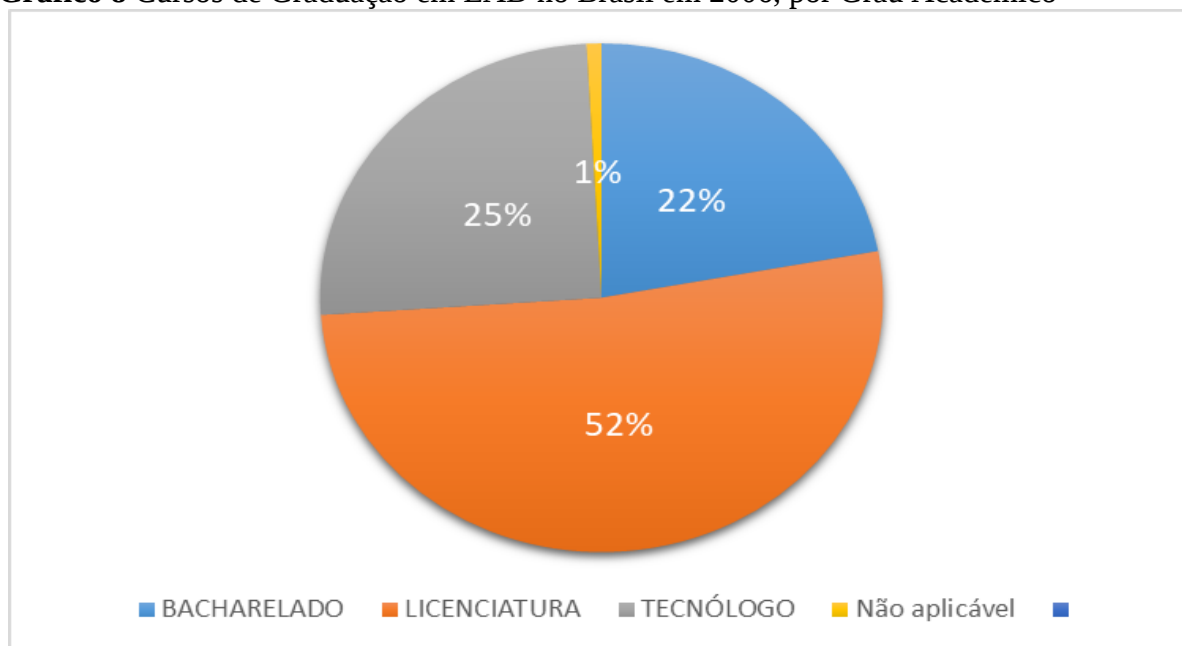
O segmento privado é hegemônico em todas as áreas. Do total de cursos ofertados, 85% dos cursos estão em IES privadas, 10% em IES públicas federais, 4% em IES públicas estaduais e 1% em IES públicas municipais.

Gráfico 7 Cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria administrativa em 2018

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir apresenta a porcentagem dos cursos EAD por grau acadêmico. Em relação ao número de cursos por grau acadêmico, observamos que, em 2006, 52% dos cursos ofertados na modalidade EaD eram cursos de licenciaturas, enquanto 25% eram bacharelados, 22% eram tecnólogos e 1% eram indefinidos (não aplicáveis).

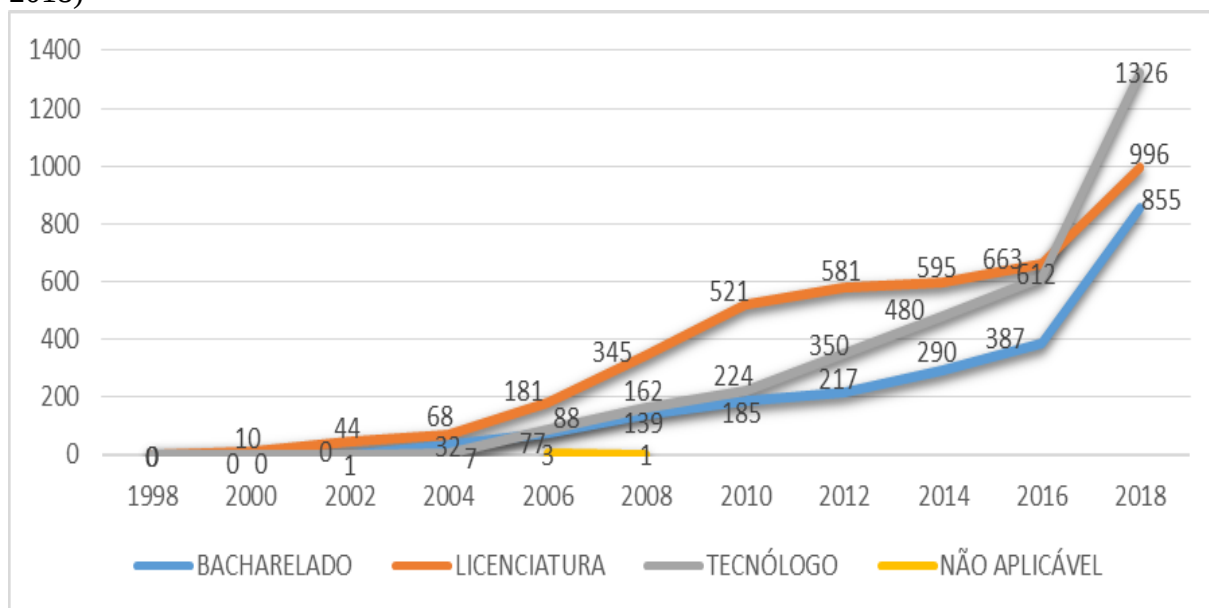
Gráfico 8 Cursos de Graduação em EAD no Brasil em 2006, por Grau Acadêmico



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir apresenta dados referentes à evolução dos cursos em EAD nos últimos vinte anos, de acordo com o grau acadêmico. Desse total de cursos EaD ofertados no Brasil, houve forte crescimento dos cursos tecnólogos entre 2016 e 2018, aumento de 612 para 1326 cursos. Outro crescimento verificado diz respeito aos cursos de bacharelado que cresceram progressivamente nos últimos anos, mas tiveram uma evolução considerável entre 2014 e 2018, quando houve um salto de 290 cursos para 855 cursos. Os cursos de licenciaturas também têm tido evolução constante, saindo de 612 em 2016 para 996 em 2018.

Gráfico 9 Expansão dos cursos de graduação em EAD no Brasil por grau acadêmico (1998-2018)

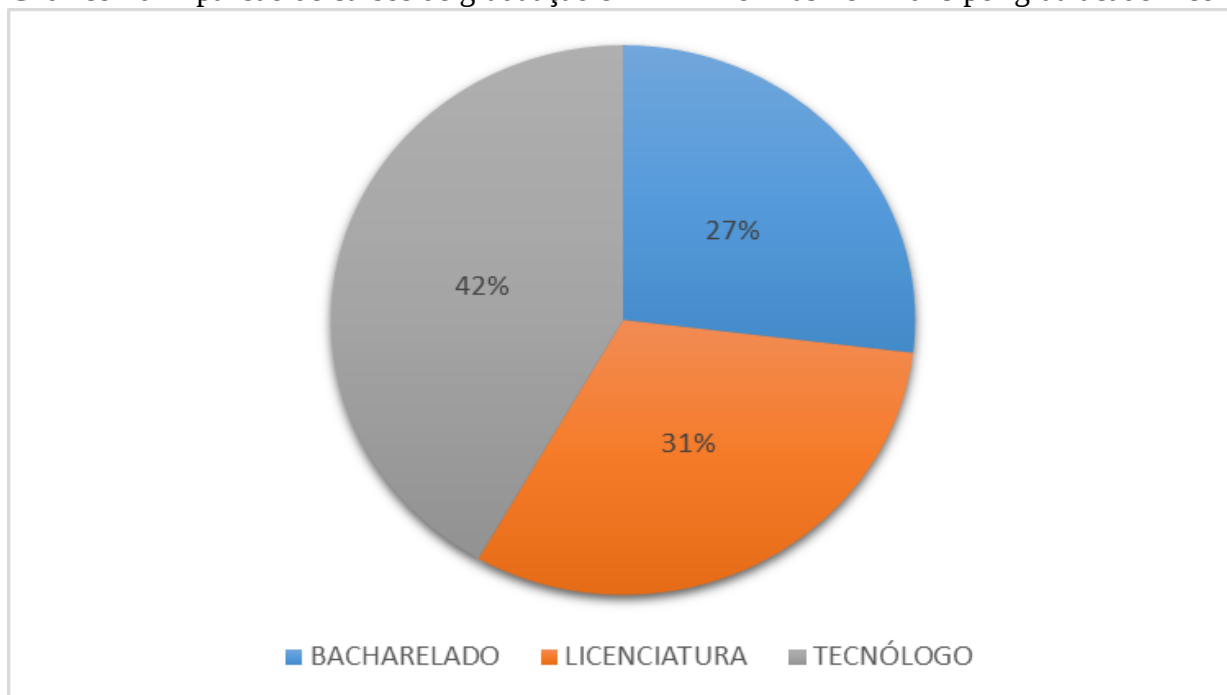


FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Outro aspecto importante a ser observado é que a EaD, ao longo das décadas, foi deixando de ser uma modalidade exclusiva da área de formação de professores. Em 2006, os cursos de licenciaturas respondiam por cerca de 52% do total de cursos de graduação em EaD no Brasil. Os dados do Censo da Educação Superior de 2018 demonstram uma significativa mudança na distribuição dos cursos entre as modalidades. Apesar de ter havido crescimento em todas as modalidades no período, chama a atenção a forte expansão dos cursos tecnológicos. Em 2006 eles correspondiam a 9% do total dos cursos. De acordo com os dados de 2018, 42% dos cursos ofertados na modalidade EAD eram tecnológicos, 31% eram licenciaturas e 27% eram bacharelados. Esses dados refletem os dados apresentados anteriormente sobre a evolução dos cursos das áreas de negócios e administração. Também se observa uma redução em 2018 da oferta de cursos de licenciaturas EAD em relação a 2006, o que não representa redução de matrículas e concluintes nos cursos de licenciaturas em relação aos cursos de bacharelados e tecnológicos.

O gráfico a seguir apresenta uma síntese da distribuição de cursos EAD em 2018, segundo o grau acadêmico.

Gráfico 10 Expansão de cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018 por grau acadêmico



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O aumento do número de cursos se reflete nas matrículas EaD de forma geral. Enquanto as matrículas presenciais de graduação reduziram, na modalidade EaD observa-se um crescimento significativo.

3.1.2 Expansão das matrículas EAD

Enquanto as matrículas presenciais de graduação reduziram em mais de 2,4% entre 2006 a 2018, a modalidade EaD saltou de 207.206 mil em 2006 para 2.056.511 em 2018, representando um crescimento de mais de 892%.

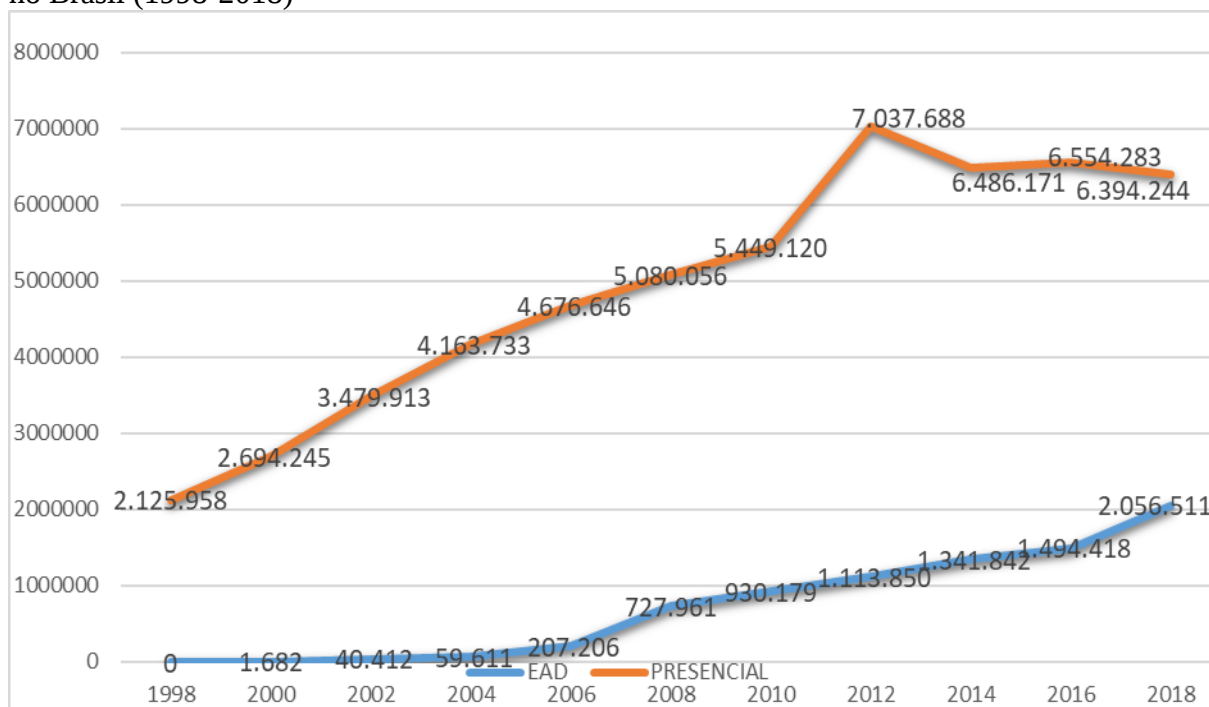
A tabela a seguir evidencia a redução das matrículas do ensino presencial. Portanto, os números confirmam que as políticas de EAD influenciaram, seguramente, na redução das matrículas presenciais.

Tabela 3 Número de matrículas de graduação presencial e EAD no Brasil (2006-2018)

ANO	EAD		PRESENCIAL	
	Matrículas	%	Matrículas	%
2006	207.206		4.676.646	
2016	1.494.418	621% em relação a 2006	6.554.283	+ 40% em relação a 2006
2018	2.056.511	+37% em relação a 2016	6.394.244	-2,44 em relação a 2016

FONTE: elaboração do autor (2019) com base nos dados fornecidos MEC/INEP)

O gráfico abaixo evidencia algumas tendências importantes. Revela, em primeiro lugar, uma progressiva redução do número de matrículas presenciais a partir de 2012. A segunda tendência clara é a continuidade dos ritmos da expansão da modalidade EaD. O crescimento no período entre 2016 e 2018 foi de mais de 37% (562.903 matrículas a mais do que em 2016), passando de 1.494.418 em 2016, para 2.056.511 matrículas em 2018 (MEC/INEP, 2018).

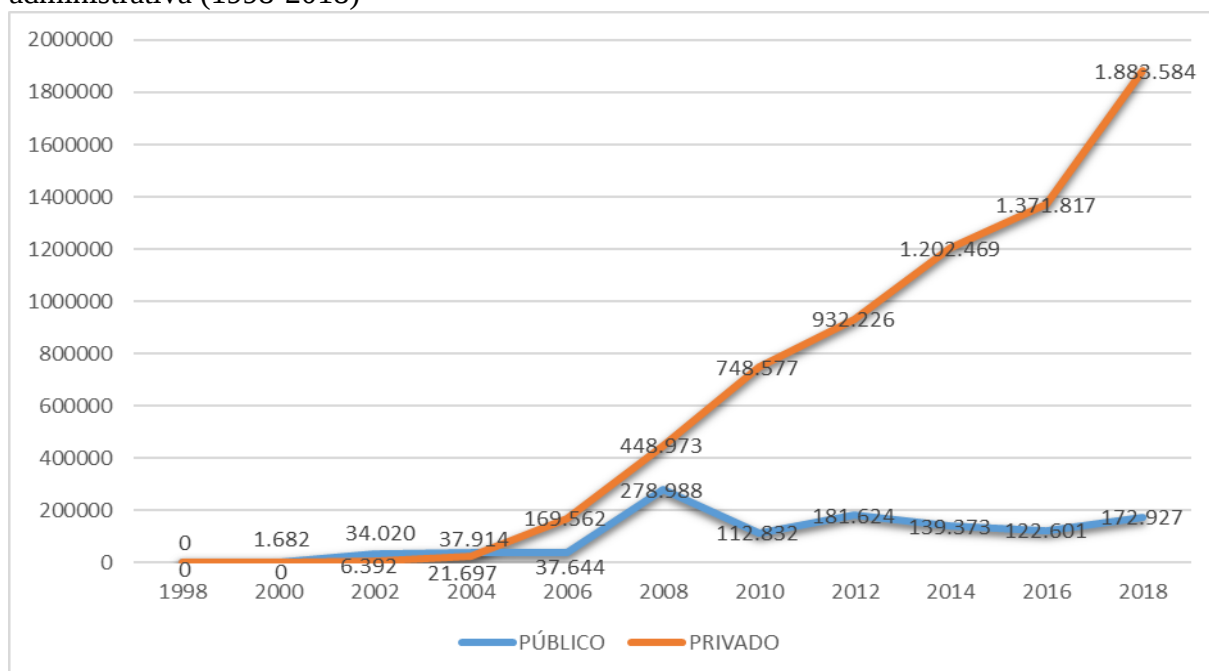
Gráfico 11 Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação presencial e em EAD no Brasil (1998-2018)

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir apresenta dados referentes às matrículas por categoria administrativa. Em 2018, do total das matrículas, 92% das matrículas na modalidade EAD estão no segmento privado e somente 8% no segmento público.

A oferta de matrículas públicas e gratuitas na modalidade EAD teve seu início no ano 2000, com 1.682 matrículas. A iniciativa privada iniciou sua oferta em 2002, com 6.392 matrículas. Enquanto as matrículas no segmento privado chegaram a 1.883.584 matrículas em 2018, no segmento público verifica-se uma retração, de 278.988, em 2008, para 172.927, em 2018.

Gráfico 12 Evolução das matrículas nos cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)



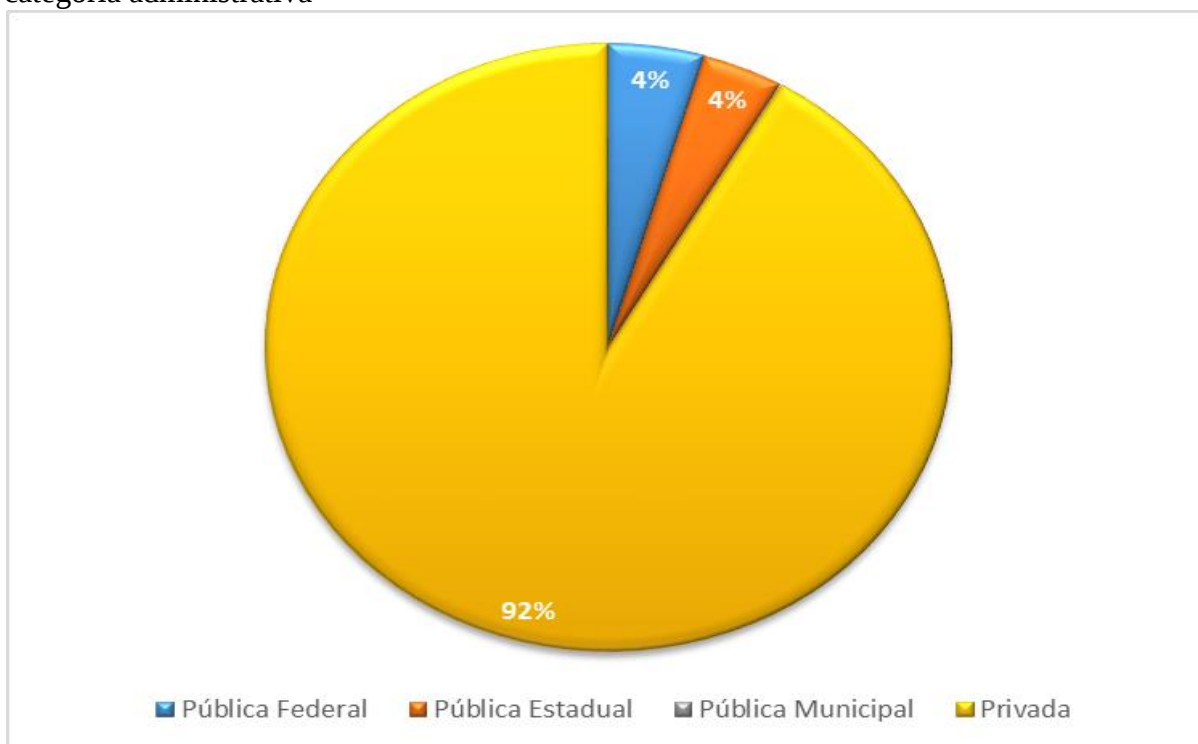
FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Assim como observado nos cursos, as matrículas em EAD se concentram em algumas áreas do conhecimento e atuação profissional. A área da educação é a que detinha o maior número de matrículas em 2018 (817.910), seguida pela área de negócios (771.946) e pela de saúde e bem-estar (184.238).

No gráfico a seguir são apresentados os percentuais referente à distribuição de matrículas por categoria administrativa. Em sua ampla maioria, a área de educação, negócios e saúde e bem-estar, ultrapassam os 86% das matrículas em instituições privadas.

Do total de matrículas realizadas, 92% delas são de instituições privadas e os outros 8%, dividem-se em outras categorias administrativas conforme o gráfico a seguir.

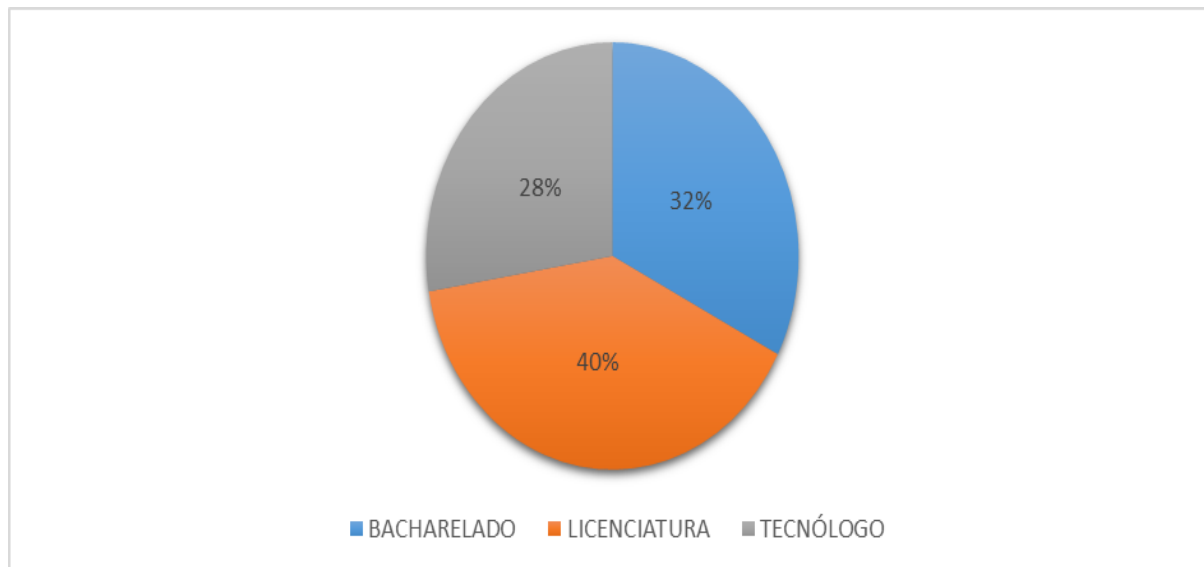
Gráfico 13 Número de matrículas nos cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018 por categoria administrativa



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Em 2018, as licenciaturas responderam por 40% do total das matrículas em EAD, seguida pelos bacharelados (32%) e pelos cursos tecnológicos (28%).

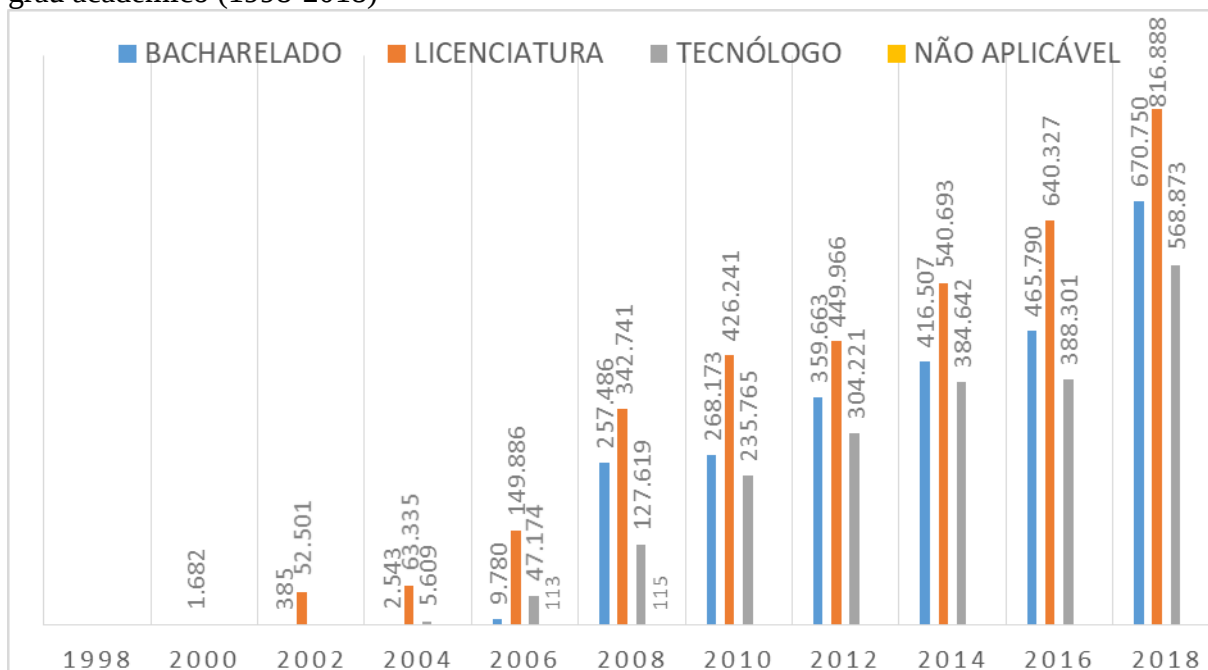
Gráfico 14 Número de matrículas de graduação em EAD no Brasil por grau acadêmico em 2018



FONTE: elaboração do autor (2019) com base nos dados fornecidos MEC/INEP)

Como é possível observar no gráfico a seguir, os cursos de licenciaturas mantiveram-se hegemônicos quanto ao número de matrículas nos últimos 20 anos. De acordo com a pesquisa realizada, em 2000 foram efetivadas 1.682 matrículas em licenciaturas pela modalidade EaD.

Gráfico 15 Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação em EAD no Brasil por grau acadêmico (1998-2018)



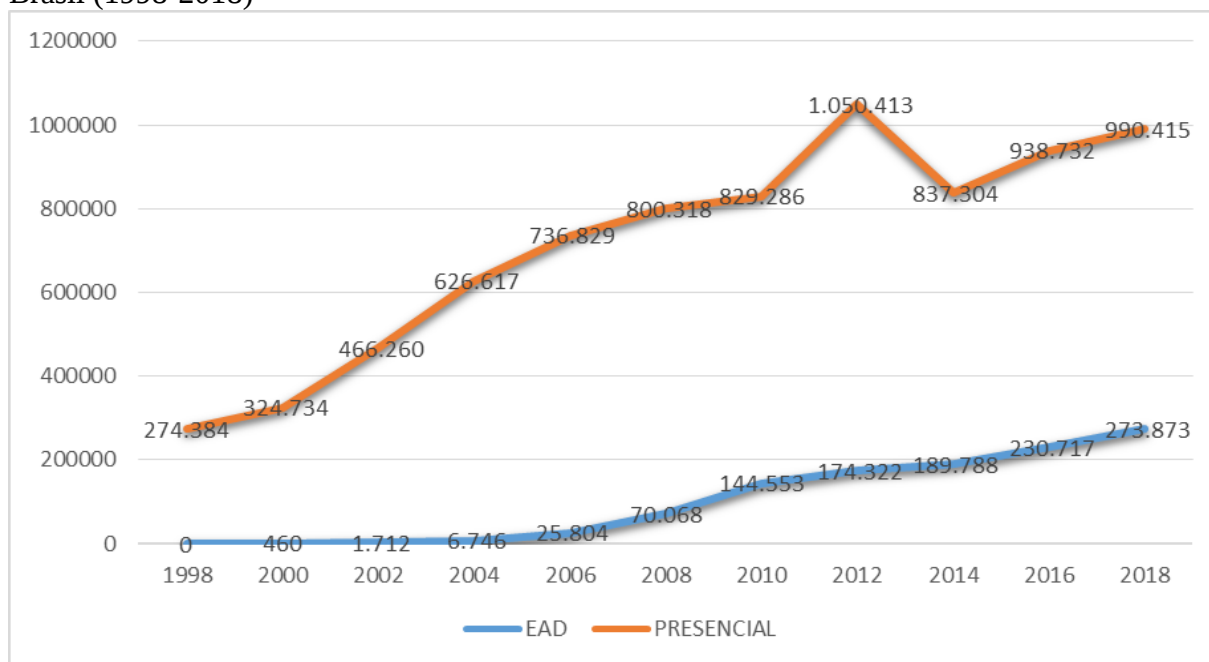
FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

3.1.3 Expansão de concluintes em EAD

O número de concluintes é outro indicador importante a ser analisado. O percentual de concluintes na EaD no período entre 2006 e 2018 foi superior ao de matrículas. Enquanto houve, no período, um aumento de mais de 892% no número de matrículas, o percentual de concluintes foi superior a 961% (25.804 em 2006, para 273.873, em 2018).

Esses dados ganham mais sentido quando comparados à modalidade presencial. O percentual de conclusão na graduação presencial no período 2006-2018 foi, diferentemente da EaD, de pouco mais de 34% de matrículas (MEC/INEP, 2018). Em relação a 2016, o crescimento foi de 8,9% e sendo que no presencial o crescimento foi de pouco mais de 4,5% em relação ao ano anterior.

Gráfico 16 Evolução do número de concluintes nos cursos de graduação presencial e EAD no Brasil (1998-2018)

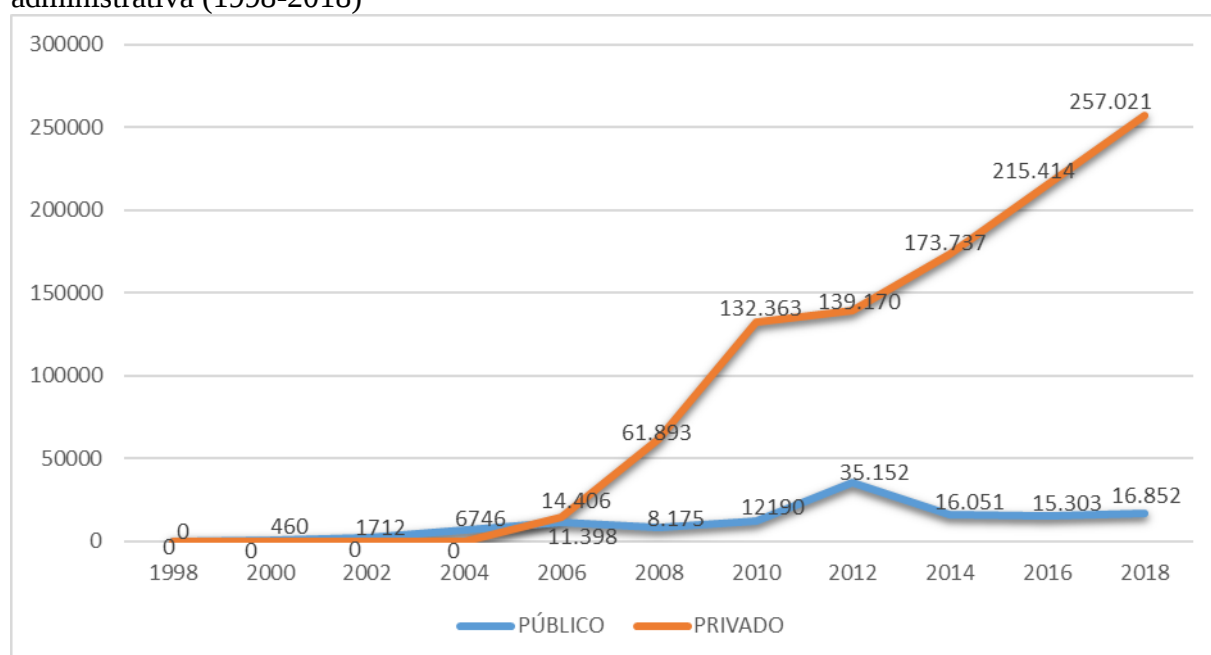


FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

No que diz respeito aos concluintes por categoria administrativa também se verifica a hegemonia do sistema privado. Essa consolidação começou a ocorrer a partir de 2006. Neste período, os concluintes no segmento público tiveram pequena expansão, enquanto segmento privado tiveram ascensão. De acordo com os dados, no ano 2000 registrou-se 460 concluintes em EAD pelo sistema público. Já o segmento privado teve seus primeiros concluintes somente

em 2006, quando registrou 14.406. No mesmo ano, o segmento público registrou 11.398 concluintes, já sendo ultrapassado pelo segmento privado. Com exceção de 2012, o gráfico oscilou e manteve-se em baixa. Em contrapartida, no sistema privado, o gráfico ascendeu progressivamente, chegando em 2018, com 257.021 concluintes. Já no setor público, foram apenas 16.852 concluintes.

Gráfico 17 Evolução de concluintes nos cursos de graduação em EAD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)

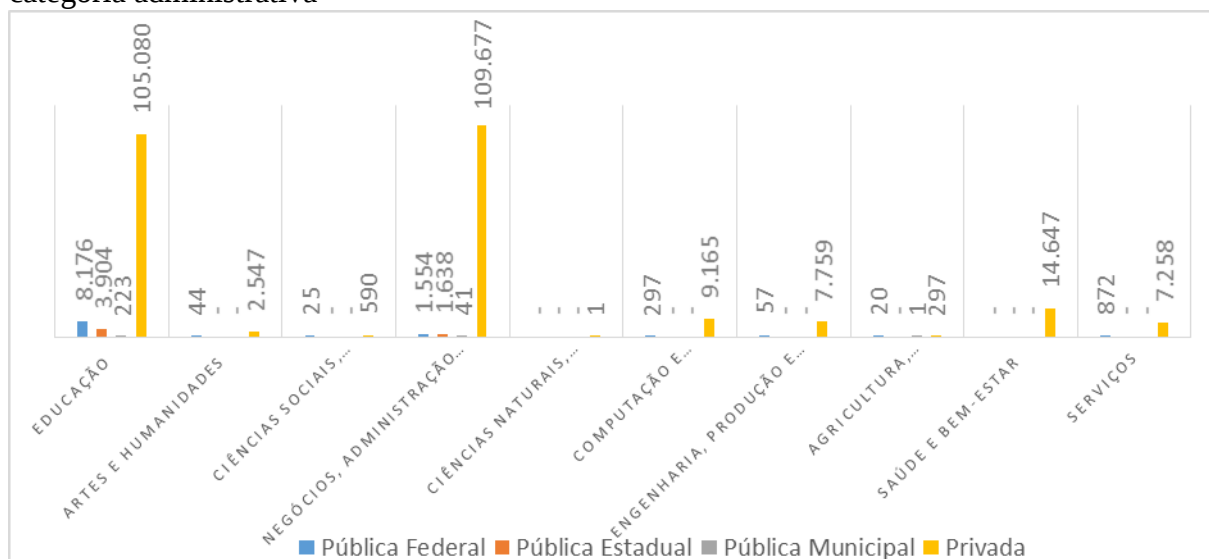


FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

A área da educação é também hegemônica no quesito concluintes. Em 2018 foram 117.383 concluintes, contra 112.910 concluintes da área de negócios. Essas duas áreas responderam por mais de 85% dos concluintes.

O gráfico a seguir apresenta os concluintes por área do conhecimento em cursos de graduação em EaD.

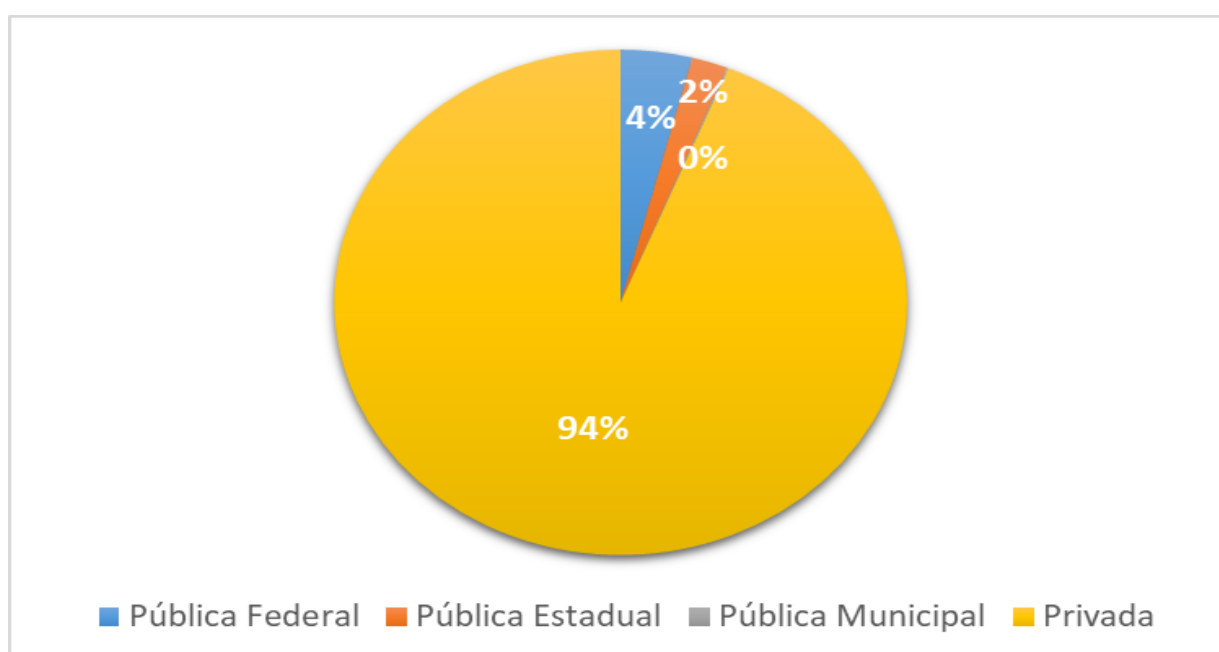
Gráfico 18 Evolução de concluintes de graduação por área em EAD no Brasil em 2018 por categoria administrativa



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Como é possível observar no gráfico abaixo, do total de concluintes em 2018, 94% pertenciam às IES privadas. Apenas 4% dos concluintes estavam em IES públicas federais, 2% em IES públicas estaduais e 0% em públicas municipais.

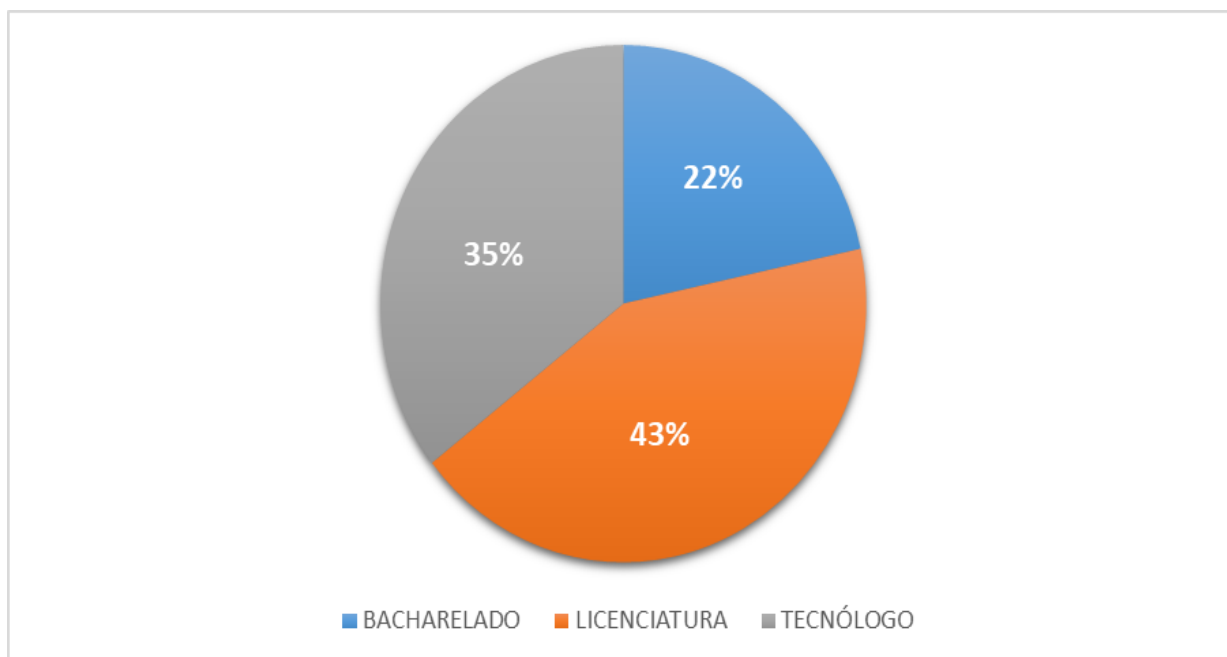
Gráfico 19 Evolução de concluintes de graduação em EAD no Brasil em 2018 por categoria administrativa



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Ainda em relação aos concluintes em EaD em 2018, a maioria pertence aos cursos de licenciaturas. Conforme podemos observar no gráfico a seguir, 43% dos concluintes em EaD no Brasil eram estudantes de licenciaturas, seguido dos tecnólogos (35%) e bacharelados (22%).

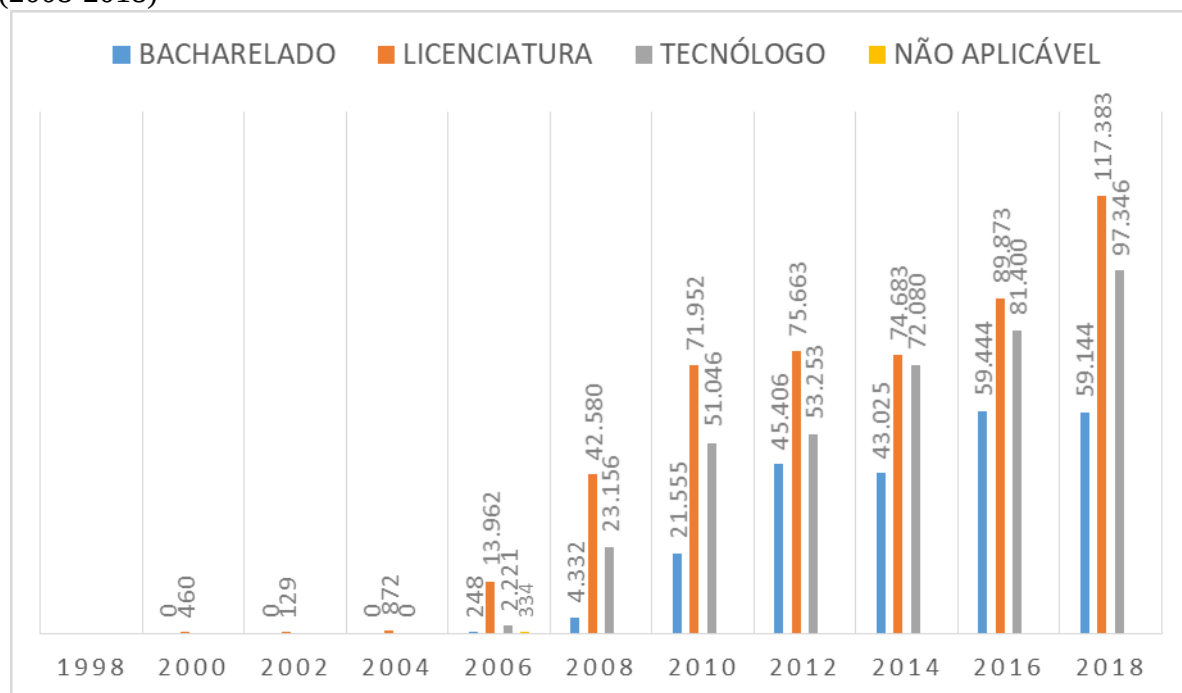
Gráfico 20 Evolução de concluintes nos cursos de graduação em EAD no Brasil em 2018 por grau acadêmico



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir demonstra mais claramente a presença das licenciaturas ao longo dos últimos anos. Em 2018, os concluintes de licenciaturas a distância foram 117.383 estudantes, 97.346 concluintes tecnólogos e 59.144 em cursos de bacharelados.

Gráfico 21 Evolução de concluintes nos cursos de graduação em EAD por grau acadêmico (2008-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Os números apresentados dos cursos por grau acadêmico em EAD no ensino superior não se traduzem automaticamente em maior número de matrículas e concluintes. Pelos dados apresentados é possível perceber que os cursos de licenciaturas continuaram tendo em 2018, mais matrículas (43% do total), seguidos pelos tecnólogos (35%) e bacharelados (22%).

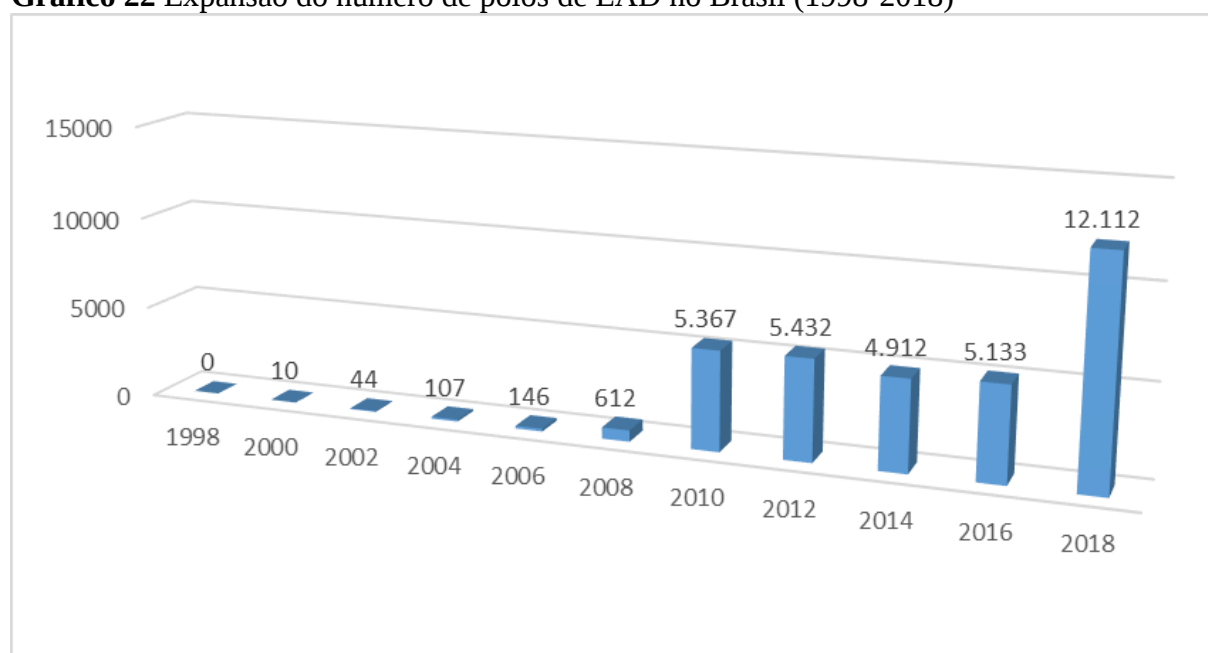
3.1.4 Polos em EAD

A expansão de cursos e de matrículas tem uma estreita relação com a infraestrutura de polos de EAD nas diferentes regiões do país, conforme evidencia o gráfico a seguir. O notável crescimento do número de polos está diretamente relacionado à publicação do Decreto nº 9.057, em 25 de maio de 2017. O referido Decreto autorizou, pela primeira vez na legislação brasileira, o credenciamento de IES apenas para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em EAD. Além de retirar a obrigatoriedade da modalidade presencial para a oferta da EAD, o Decreto passou a permitir a abertura de polos sem a prévia autorização do Ministério da Educação.

De acordo com a pesquisa, no ano 2000 foram identificados 10 polos de EAD. A expansão foi ocorrendo de forma progressiva, com uma acentuação a partir de 2006. Isso se deve a implantação do sistema Universidade Aberta do Brasil, sendo que entre 2006 a 2008,

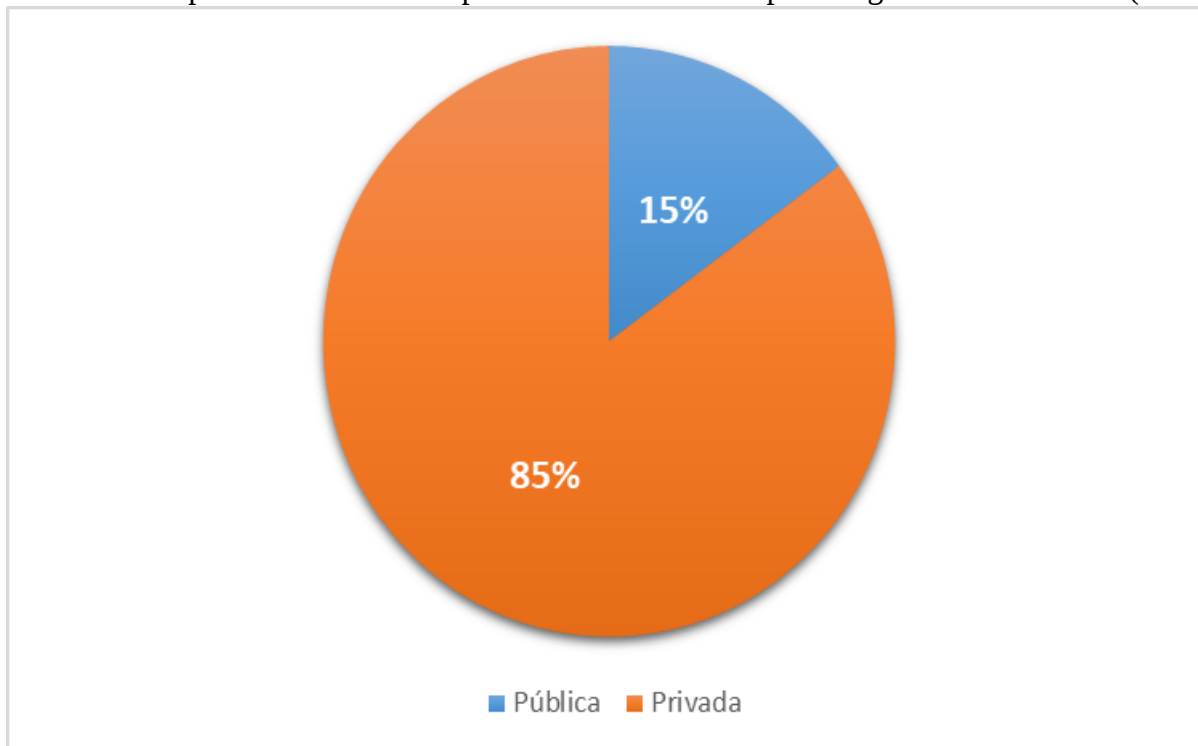
foram criados 466 polos. Este período reflete a introdução do Sistema UAB. Com o período de implantação do sistema de avaliação a partir daí de 2006 muitas instituições a fim de ofertar a modalidade, precisaram cumprir a legislação. Isso se evidencia com a criação dos 4.755 polos de apoio presenciais entre 2008 e 2010. O ano de 2018 fechou no Brasil, com 12.112 polos, conforme gráfico.

Gráfico 22 Expansão do número de polos de EAD no Brasil (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Em relação aos polos também é possível observar a hegemonia do setor privado. Foram 10.310 polos criados por IES privadas no país, representando 85% do total. Apenas 15% dos polos em 2018 pertenciam às IES públicas.

Gráfico 23 Expansão do número de polos de EAD no Brasil por categoria administrativa (2018)

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Diante dos números apresentados, corroboramos com Giolo (2018) quando destaca três constatações sobre o avanço da modalidade EAD no país. Ao analisar os dados de 2015 o autor destaca a natureza desigual e dualista que permeou as políticas de EAD no Brasil. Segundo ele, a EAD se consolidou como uma modalidade aligeirada e barata para os pobres. Mais grave, entretanto, é o fato de haver uma expropriação de recursos dos segmentos populares, sem que nada lhes seja entregue, nem diploma nem formação. Mais da metade dos alunos não chegam a obter o respectivo diploma.

O mercado educacional criado pela EaD no Brasil é gigantesco. Em 2018 eram mais de 2 milhões de matrículas. Segundo Giolo (2018), a EaD no Brasil não é complementar à educação presencial, é concorrente dela. A maior parte dos polos de EaD não está situada em lugares onde inexitem instituições com oferta presencial. Ao contrário, os polos estão muito próximos das salas de aula presenciais e que já representam um risco de desmonte dos cursos presenciais. Giolo destaca ainda que as medidas tomadas no âmbito do Golpe Parlamentar de 2016, como a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, vão reduzir drasticamente as possibilidades da EaD pública, invertendo completamente a perspectiva inicial, quando toda a oferta era pública. A constatação do autor consolida a projeção feita por

ele, tendo em vista que os números analisados já comprovam que a oferta é quase exclusivamente privada.

A seguir apresentamos a dinâmica de expansão da EaD em Santa Catarina, particularmente no campo da formação de professores.

CAPÍTULO III

4 A EAD E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM SANTA CATARINA

Não se pode negar, Santa Catarina tem progredido quanto ao ensino superior. [...] Há, contudo, uma grande lacuna na matéria de ensino: a falta dum ginásio, onde a Mulher possa conquistar os preparatórios, bilhete de ingresso para os estudos superiores. O elemento feminino vê, assim, fechados diante de si, todos os grandes horizontes. [...] O máximo de ilustração oficial, proporcionado às mulheres em Santa Catarina, está restrito a um curso de normalistas e nada mais.

Antonieta de Barros (12/07/1932).

Com a aprovação da LDB 9394/96, o estado de Santa Catarina instituiu a partir das diretrizes nacionais um conjunto de programas a fim de qualificar os profissionais, dando a eles o suporte acadêmico e pedagógico para que os mesmos complementassem os estudos e obtivessem, dessa forma, habilitação específica na área de atuação. Por muito tempo a docência na educação básica foi desempenhada por profissionais não habilitados na área de atuação.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que o processo de formulação de políticas de formação de professores está relacionado às diretrizes curriculares estabelecidas pela Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC). No final dos anos 80, a primeira PCSC colocou o Estado como um dos pioneiros no Brasil na definição das diretrizes curriculares que norteiam o planejamento dos currículos das redes de escolas estadual e municipais. Além disso, a PCSC atribui às universidades comunitárias e públicas o protagonismo no processo de formação inicial e continuada de professores para a Educação Básica. Entre 1988 e 1991 foi “formulada uma primeira edição da Proposta Curricular de Santa Catarina, que define uma concepção de sujeito, de projeto de escola e de sociedade” (SANTA CATARINA, 2014, p. 19).

A proposta também nasceu da necessidade de orientação à formação de professores no Estado. De acordo com Dacoregio (2012):

[...] a proposta Curricular reconhece a complexidade da prática docente; por isso, tem como propósito contribuir com a melhoria da ação pedagógica no amplo e diverso

território da ação docente, com vistas ao avanço de estratégias sob princípios científicos na produção do conhecimento, consolidando uma aliança expressiva dos atores coletivos do meio educacional para enfrentar a complexidade dessa ação. Assim, consideramos relevante a sua reelaboração, nesse momento em que a Escola Pública passa pela efetivação de um processo democrático, que deve permitir a elaboração e reelaboração de novos conhecimentos com toda comunidade escolar. (DECOREGIO, 2012, p. 95).

A proposta curricular de 1991 reorganizou o currículo do Curso de Formação de Professores no Ensino Médio em Santa Catarina, fundamentado nos “pressupostos teórico-metodológicos, fundado no materialismo histórico que se concretizou na implantação de duas grades curriculares (Parecer nº 201/90/CEE e Parecer nº 527/95/CEE)” (SANTA CATARINA, 1991, p. 86). Segundo Decoregio (2012), a Secretaria Estadual de Educação passou a oferecer como formação a capacitação aos professores, de forma interdisciplinar como:

[...] uma postura político-pedagógica e não como uma justaposição ou apenas afinidade entre os conteúdos a serem trabalhados, capaz de produzir a síntese da totalidade do conhecimento, sendo entendida como um trabalho voltado para a mudança de concepções e prática, ou seja, uma forma de conceber o homem historicamente situado, na sociedade e no seu trabalho. Para tanto, este trabalho implicará preferencialmente, num processo sistematizado e consequente de Capacitação de Recursos Humanos que atuam na educação, em nível de políticas educacionais, planejamento global, e na definição dos conteúdos definidos como fundamentais para o processo educacional (DECORAGIO, 2012, p. 101 apud SANTA CATARINA, 1991).

Cabe destacar que a orientação na elaboração das políticas de formação de professores em Santa Catarina teve orientação das diretrizes nacionais curriculares da educação básica. De acordo com as Diretrizes Nacionais Curriculares (DCN, “a formulação de Diretrizes Curriculares Nacionais com atribuição federal, é exercida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos da LDB”. Segundo as DCN’s:

[...] entre as atribuições de sua Câmara de Educação Básica (CEB), deliberar sobre as Diretrizes Curriculares propostas pelo Ministério da Educação. Esta competência para definir as Diretrizes Curriculares Nacionais torna-as mandatórias para todos os sistemas. Ademais, atribui-lhe, entre outras, a responsabilidade de assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (artigo 7º da Lei nº 4.024/61, com redação dada pela Lei 8.131/95), razão pela qual as diretrizes constitutivas deste Parecer consideram o exame das avaliações por elas apresentadas, durante o processo de implementação da LDB (BRASIL, 2013, p. 7).

As diretrizes nacionais buscam estabelecer bases comuns para a Educação Infantil, para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, além de outras modalidades que apresentam por suas competências próprias e complementares formulações que possam assegurar a integração no currículo. Dentre os objetivos no que diz respeito à formação de professores, está o “de orientar os cursos de formação inicial e continuada de profissionais – docentes, técnicos,

funcionários – da Educação Básica, os sistemas educativos dos diferentes entes federados e as escolas que os integram, indistintamente da rede a que pertençam” (BRASIL, 2013, p. 8). Portanto, as políticas da formação e a valorização dos profissionais da educação nas DCNs, bom como os parâmetros de qualidade definidos pelo Ministério da Educação, “associados às normas dos sistemas educativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, são orientações cujo objetivo central é o de criar condições para que seja possível melhorar o desempenho das escolas, mediante ação de todos os seus sujeitos” (BRASIL, 2013, p.15).

Na década de 1990, antes mesmo da aprovação da LDB/1996 e da demanda levantada pelo PDE que apresentava a necessidade de formação de professores na rede básica e diante da demanda de falta de professores habilitados para atuar no magistério, o Estado de Santa Catarina implementou o Programa MAGISTER a fim de suprir a demanda estadual para a formação de docentes. De acordo com Hentz (2013):

[...] Santa Catarina se antecipou à exigência da Lei nº 9.394/96 (art. 87, § 4º), procurando oportunizar formação em serviço aos professores sem habilitação atuantes nas escolas públicas da rede estadual e das redes municipais de ensino, por meio do Programa Magister. Esse programa foi criado pelo Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Educação ainda em 1995, portanto, no ano anterior à aprovação da atual LDB (HENTZ, 2013, p. 203).

O Programa Magister,²⁰ segundo Hentz (2013), “era destinado exclusivamente a professores da rede estadual e das redes municipais de ensino em regência de classe, sem habilitação em licenciatura plena”. Muitos professores da rede estadual e municipal de ensino puderam complementar a formação mínima exigida e ainda ampliaram seus campos de conhecimento, aproveitando-se do programa para também habilitar-se em outras áreas do conhecimento.

De acordo com Giolo (2010), “havia um exército de professores sem formação adequada, especialmente os que atuavam em lugares tradicionalmente esquecidos pelas políticas públicas e pelo desenvolvimento econômico. Como atingi-los rápida e massivamente” (GIOLO, 2010, p. 1.274). O campo da educação a distância (EAD) foi implementado inicialmente com o propósito de atender às exigências da LDB quanto à formação de professores. Isso porque o EAD possibilitou melhor organização do tempo, a frequência

20 O Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) é uma ação da CAPES que visa induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para profissionais do magistério que estejam no exercício da docência na rede pública de educação básica e que não possuem a formação específica na área em que atuam em sala de aula. Informações disponíveis em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>.

presencial menor, além da mensalidade ter valor mais acessível ou até mesmo gratuito e iniciada pelas parcerias entre o Estado e as IES.

Conforme destaca Hentz (2013), a oferta do Programa Magister ocorreu também por outras IES. Segundo ele, a oferta se deu:

[...] através da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), Universidade Regional de Blumenau (Furb), Universidade do Contestado (UnC), Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Universidade Regional de Joinville (Univille), Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac), Fundação Educacional de Brusque (Febe), Fundação Educacional do Alto Vale do Itajaí (Fedavi) e Fundação Educacional Regional Jaraguense (Ferj) (HENTZ, 2013, p. 205).

Em Santa Catarina, quando impulsionado a ampliação dos programas de formação e qualificação dos professores, a UDESC (Universidade do Estado de Santa Catarina) foi a primeira IES em Santa Catarina a oferecer graduação a distância. Segundo, Giolo (2010):

[...] ela construiu parcerias com municípios e outras instituições educacionais (como a Sociedade Educacional de Capivari de Baixo), de quem recebia certos valores pela oferta do curso de pedagogia a distância. As entidades parceiras cobravam dos alunos. Não demorou muito para que os ex-alunos comesçassem a entrar na justiça requerendo a devolução das mensalidades cobradas, sob a alegação de que essa prática fere o artigo 206, IV da Constituição Federal (GIOLO, 2010, p. 1283)

De acordo com Hentz, entre as IES que mais se destacaram pelo número de cursos ofertados e de alunos matriculados, segundo os dados de 1998, foram:

[...] a Universidade do Contestado (UnC), com 21 cursos e 1022 alunos matriculados, seguida pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com 17 cursos e 775 alunos matriculados, a Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), com 14 cursos e 676 alunos matriculados e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), com 11 cursos e 534 alunos matriculados (HENTZ, 2013, p. 206).

Para o autor, no que diz respeito ao atendimento às necessidades de formação docente da época, o Programa Magister demonstrou “a possibilidade de o poder público e as Instituições de Educação Superior planejarem e executarem ações de interesse social” (HENTZ, 2013, p. 207). Esse movimento foi um marco na formação docente, criando oportunidades para que o professor não habilitado, não tivesse que ser substituído por um habilitado, mas sim, ele próprio ascender à condição de habilitado, permanecendo dessa forma, em sua atividade. Além disso, “melhorou significativamente, em poucos anos, a qualidade do quadro docente da rede estadual e das redes municipais de ensino de Santa Catarina. Sua descontinuidade, no entanto, não implicou no esgotamento de seu potencial” (HENTZ, 2013, p. 207).

O Estado de Santa Catarina buscou, desde antes da aprovação da LDBEN de 1996, ampliar o nível de qualificação do seu quadro funcional. A implantação do Programa Magister foi o fomento essencial para que muitos professores pudessem se qualificar. Outro elemento é a continuidade da orientação das políticas nacionais e dos organismos internacionais para a formação de professores implementadas no estado. O Pró-Licenciatura, a UAB e o PARFOR são exemplos da concretização desses avanços.

Um conjunto amplo de políticas nacionais de formação de professores foi implementado em SC a fim de promover a formação continuada aos professores efetivos e Admitido em Caráter Temporário (ACT) como uma forma de suprimir a falta de professores habilitados em suas áreas de atuação. Em estudo sobre a formação docente, Kuenzer (2011) aponta que esse elemento representou uma maior precarização do trabalho do professor do Ensino Médio das escolas estaduais. Kuenzer destaca que a ausência de professores habilitados no Ensino Médio está condicionada à baixa atratividade da carreira docente. A autora explica que “a política de formação só tem sentido quando integrada à estruturação da carreira docente, à política salarial que assegure a dignidade do professor e à garantia de condições adequadas de trabalho” (KUENZER, 2011, p. 672).

Para Cabral (2016, p. 61), em 2014, apenas 53,04% dos professores eram efetivos. Nesse sentido, embora tenham sido implementadas essas políticas no Estado, o momento é diferente na educação básica catarinense. Se anteriormente não haviam professores com habilitação, hoje o quadro se configura pela falta de efetivação dos concursos públicos e de um grande contingente de professores estarem em processo de aposentadoria ou readaptados nas escolas catarinenses.

Oliveira (2004, p. 1.140), destaca que ao apresentar um número expressivo de professores com contratos temporários, evidencia-se, “certa precarização nos aspectos concernentes às relações de emprego oferecidas nas escolas médias estaduais” pois os contratos temporários “são desprovidos de garantias trabalhistas e previdenciárias e, por não assegurarem os mesmos direitos e garantias dos professores efetivos, tornam cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego”. Marin (MARIN, 2004 apud CABRAL, 2016, p. 61) destaca que:

[...] o professor contratado em caráter temporário não possui a estabilidade em seu trabalho e não ingressa na carreira do magistério. Além disso, faz do professor um indivíduo que não possui uma identidade com uma determinada escola. Os professores temporários trabalham praticamente a cada ano em uma escola diferente.

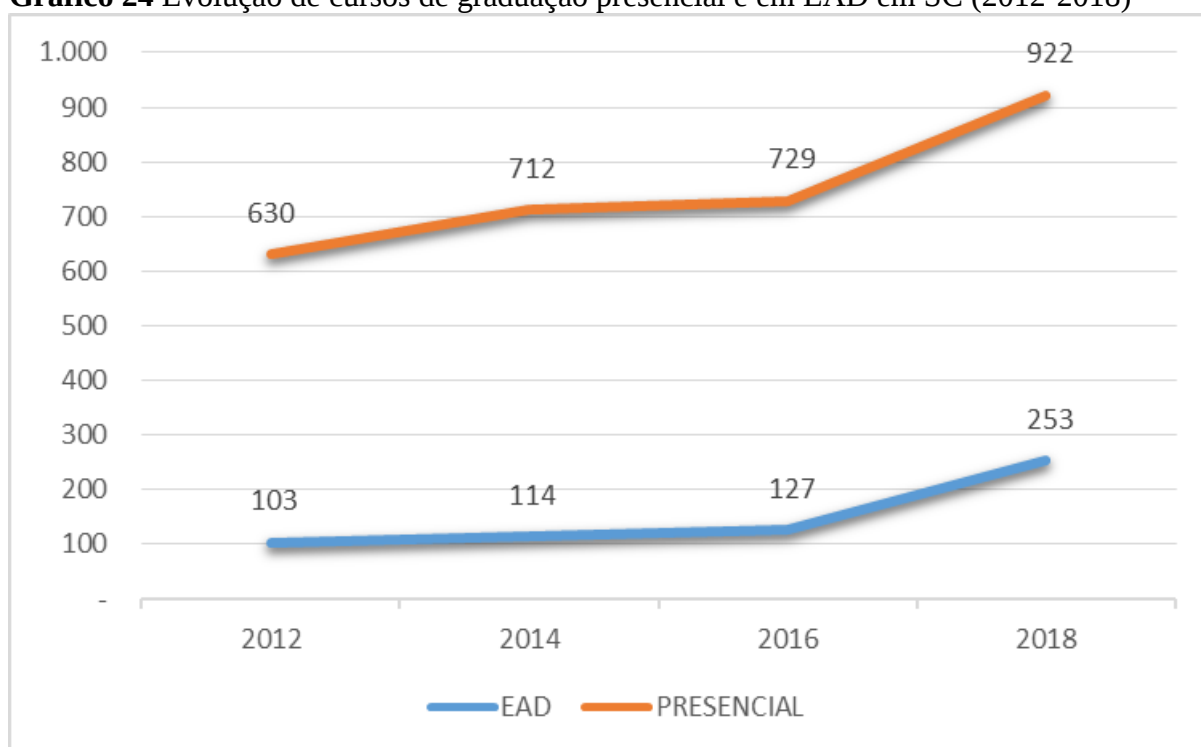
Em sintonia com as tendências nacionais, a EAD também cresceu de forma exponencial nas últimas décadas em Santa Catarina. Os percentuais de crescimento são muito similares. No presente capítulo procuraremos apresentar um comparativo dos cursos, matrículas, concluintes entre a educação presencial e a distância no estado e as dinâmicas entre a oferta pública e privada.

4.1 A EXPANSÃO DE CURSOS DE EAD EM SC

Partindo dos dados de cursos presenciais, em 1998 eram ofertados no Estado 374 cursos. A oferta de cursos presenciais teve crescimento constante. Em 2012, as IES de Santa Catarina ofertaram 630 cursos presenciais; em 2014 eram 712; em 2016 eram 729 cursos e em 2018, com 922 cursos.

No que diz respeito à oferta de cursos na modalidade EAD, Santa Catarina ofertava 8 cursos em 2008. Entre 2006 (33 cursos) e 2008 (65 cursos), o aumento foi de cerca de 100% os cursos a distância. A maior expansão se deu entre 2016 (com 127 cursos) e 2018 (com 253 cursos), um percentual correspondente a cerca de 100% nesse período.

Gráfico 24 Evolução de cursos de graduação presencial e em EAD em SC (2012-2018)



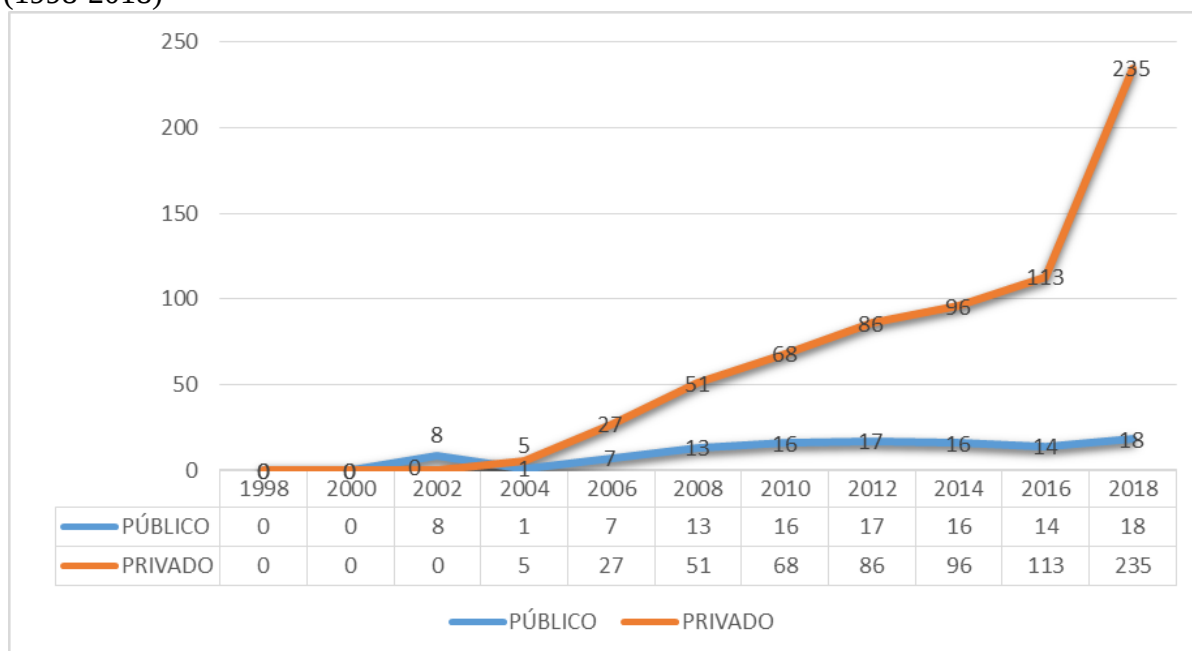
FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Quanto a distribuição dos cursos, matrículas e concluintes por categoria administrativa, se observa também a hegemonia do segmento privado. As IES privadas consolidaram sua hegemonia nos últimos anos, sobretudo a partir de 2016. Assim como foi identificado em nível nacional, o setor público se manteve estável ao longo dos anos.

No início de 2002, a EAD era uma modalidade essencialmente pública. Em 2006 é possível observar o ingresso das IES do segmento privado. A partir desse momento a modalidade EAD passou a ser essencialmente privada em SC. As IES públicas ofertaram em 2002 oito cursos na modalidade EaD e reduziram dois anos depois para apenas um curso. E por fim, voltaram a ofertar 7 cursos em 2006, 13 cursos em 2008, 16 cursos em 2010, reduzindo para 14 cursos em 2014. A oferta a distância fechou 2018 com 18 cursos EaD.

A partir de 2016 o predomínio das IES privadas ampliou consideravelmente. O setor privado implantou seus primeiros 5 cursos em 2004. Entre 2016 e 2018 houve um crescimento de aproximadamente 108%.

Gráfico 25 Evolução dos cursos de graduação em EAD em SC por categoria administrativa (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Em 2018, as IES públicas ofertaram apenas 18 cursos de graduação em EAD, sendo 13 em IES públicas federais, 4 em IES públicas estaduais e 1 curso em IES pública municipal. O segmento privado ofertava em 2018, 235 cursos sendo: 115 cursos pelas IES privadas com fins lucrativos e 120 cursos ofertados por IES privadas sem fins lucrativos.

A tabela a seguir apresenta dados mais detalhados sobre a evolução e distribuição dos cursos de graduação EAD em SC nos últimos vinte anos, de acordo com a categoria administrativa das IES ofertantes. Embora as IES sem fins lucrativos respondam pela maioria dos cursos ofertados, observa-se progressivo aumento da presença das IES com fins lucrativos.

Tabela 4 Evolução dos cursos de graduação EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018)

ANO	PÚBLICO FEDERAL	PÚBLICO ESTADUAL	PÚBLICO MUNICIPAL	PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS	PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS
1998	0	0	0	0	0
2000	0	1	0	0	0
2002	7	1	0	0	0
2004	1	0	2	0	0
2006	6	1	0	9	17
2008	13	1	0	21	30
2010	16	2	0	22	46
2012	16	1	0	29	57
2014	15	1	0	31	65
2016	13	1	0	50	63
2018	13	4	1	115	120

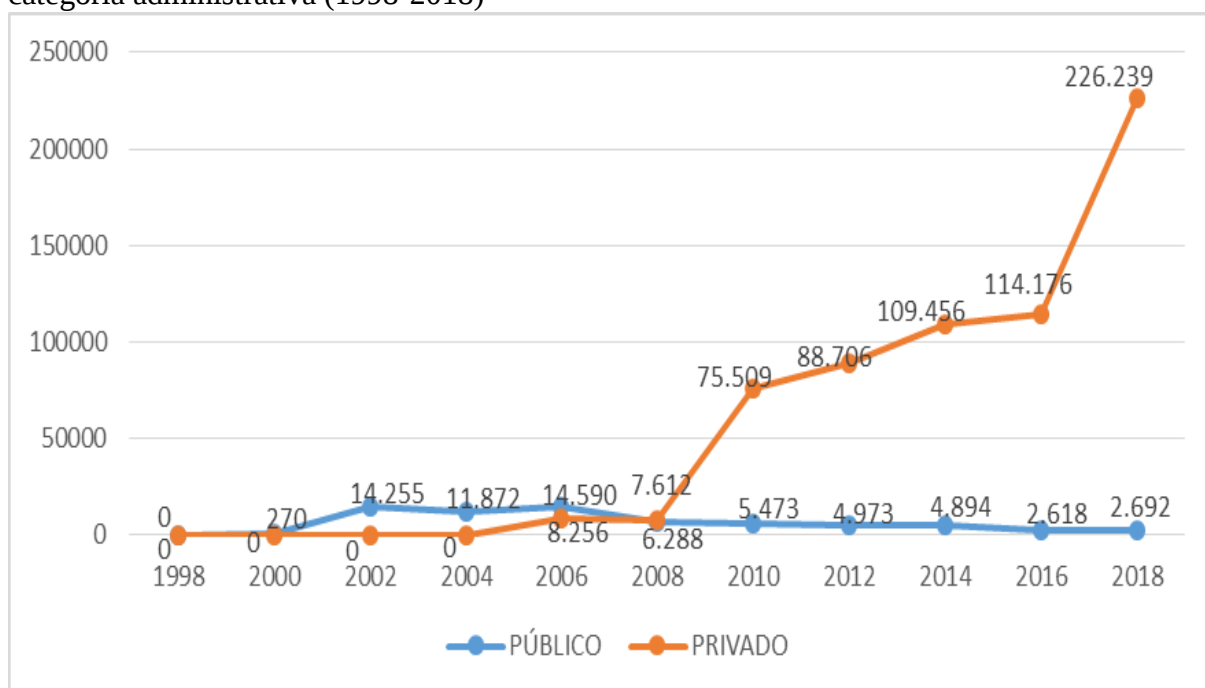
FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

A expansão do segmento com fins lucrativos está extremamente vinculada a uma estratégia adotada pelo segmento nos últimos anos. Grupos empresariais como Kroton e Anhanguera vem adquirindo faculdades e instituições educacionais em todo o país. Como destaca Leher (2015), “esse processo levou por exemplo os fundos Advent e Pátria a constituírem, no Brasil, a maior empresa educacional do mundo, um conglomerado que hoje já possui mais de 1,2 milhão de estudantes”.

A partir de 2008 a iniciativa privada passou a dominar a oferta e efetivação de matrículas no Estado. Entre 2008 (7.612 matrículas) e 2010 (com 75.509 matrículas) houve aumento de 67.897 matrículas, o que significou um aumento de mais de 891% em relação a 2008. Enquanto em 2018 obteve-se nas instituições públicas 2.692 matrículas, a iniciativa privada fechou com

226.239 matrículas, consolidando total domínio na oferta de matrículas efetivadas. Apenas entre 2016 e 2018 houve um aumento de 117.235 mil matrículas na modalidade EAD. Por conseguinte, observa-se uma progressiva queda no número de matrículas EAD nas IES públicas.

Gráfico 26 Evolução das matrículas em cursos de graduação EAD em Santa Catarina, por categoria administrativa (1998-2018)

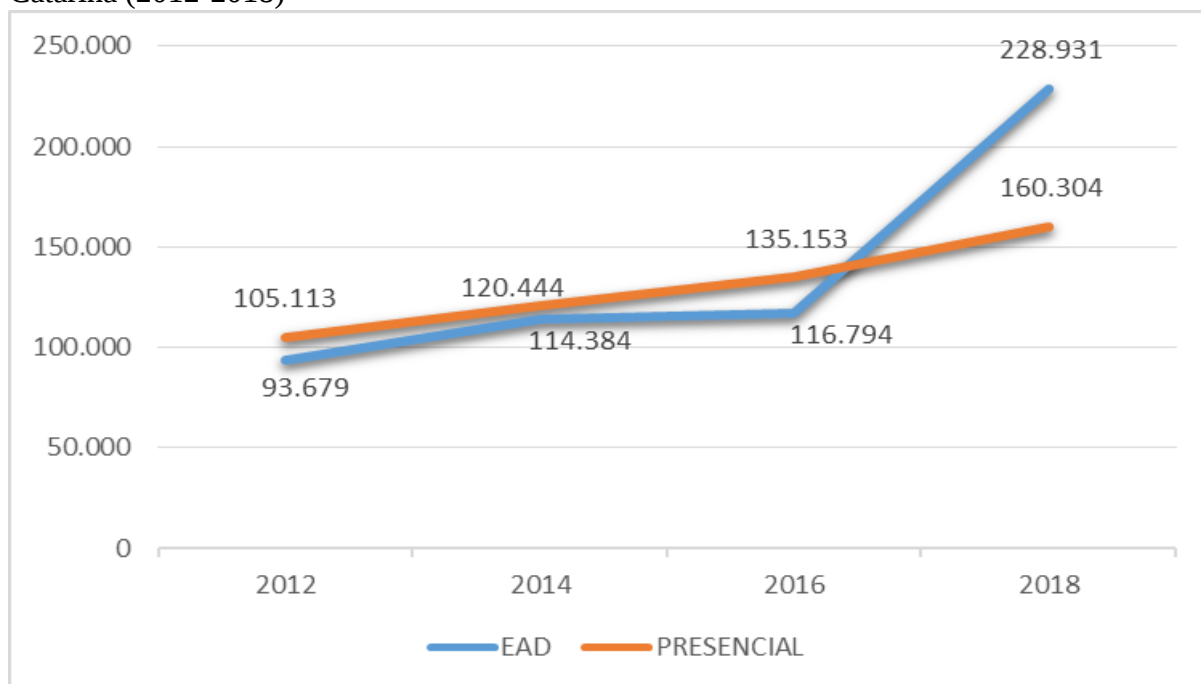


FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

4.2 EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS EAD EM SC

Como é possível observar no gráfico abaixo, em 2018 as matrículas ofertadas pela modalidade presencial foram superadas pelas matrículas ofertadas em EaD em Santa Catarina. As matrículas presenciais tiveram crescimento constante até 2008, com retração em 2010, e retomando crescimento a partir de 2012. Os dados de 2018 apresentaram aumento das duas modalidades no Estado. O número de matrículas EaD teve crescimento constante em todo o período. Entre 2016 e 2018 o aumento foi de mais de 96%.

Gráfico 27 Evolução do número de matrículas de graduação presencial e em EAD em Santa Catarina (2012-2018)

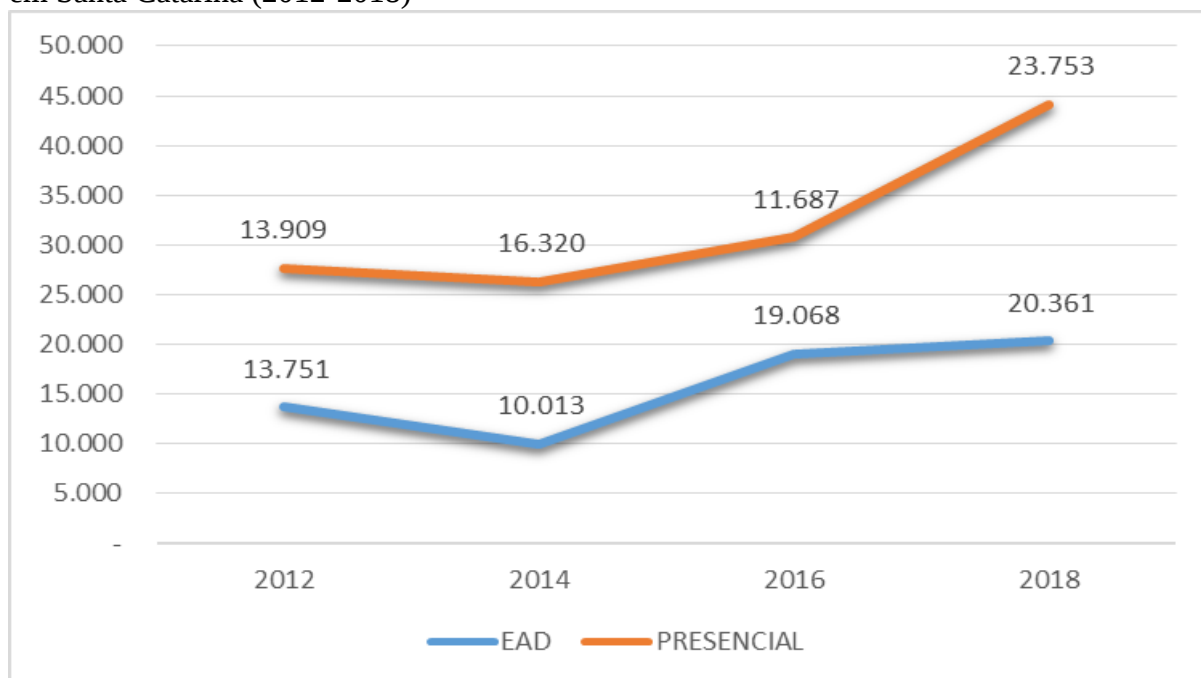


FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

3.2 OS CONCLUINTES EM EAD EM SC

Em relação aos concluintes observa-se também um vigoroso crescimento da EAD. Em 2018, o número total de concluintes nas modalidades presencial e EAD ficou próximo. Constatamos forte crescimento na modalidade a distância a partir de 2016. Em 2018, a modalidade presencial formou 23.753 estudantes, contra 20.361 da modalidade EAD.

Gráfico 28 Evolução do número de concluintes em cursos de graduação presencial e em EAD em Santa Catarina (2012-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

A tabela abaixo permite perceber melhor o protagonismo das IES com fins lucrativos em SC. Somente em 2010 as IES privadas com fins lucrativos ofertaram 61.177 matrículas. Em 2018, a oferta cresceu 197% em relação a 2010.

Ao compararmos a Tabela 4 e 5 podemos observar que as IES privadas sem fins lucrativos ofertaram mais cursos (120) em 2018 em comparação às IES com fins lucrativos (115). No entanto, o número de matrículas nas IES com fins lucrativos é muito superior ao das matrículas nas IES sem fins lucrativos em SC. Isso permite dizer que mais de 95% das matrículas EAD privadas foram ofertadas pelas IES com fins lucrativos.

Diante desse domínio da iniciativa privada, percebemos na tabela abaixo como está dividida essa oferta nos últimos vinte anos.

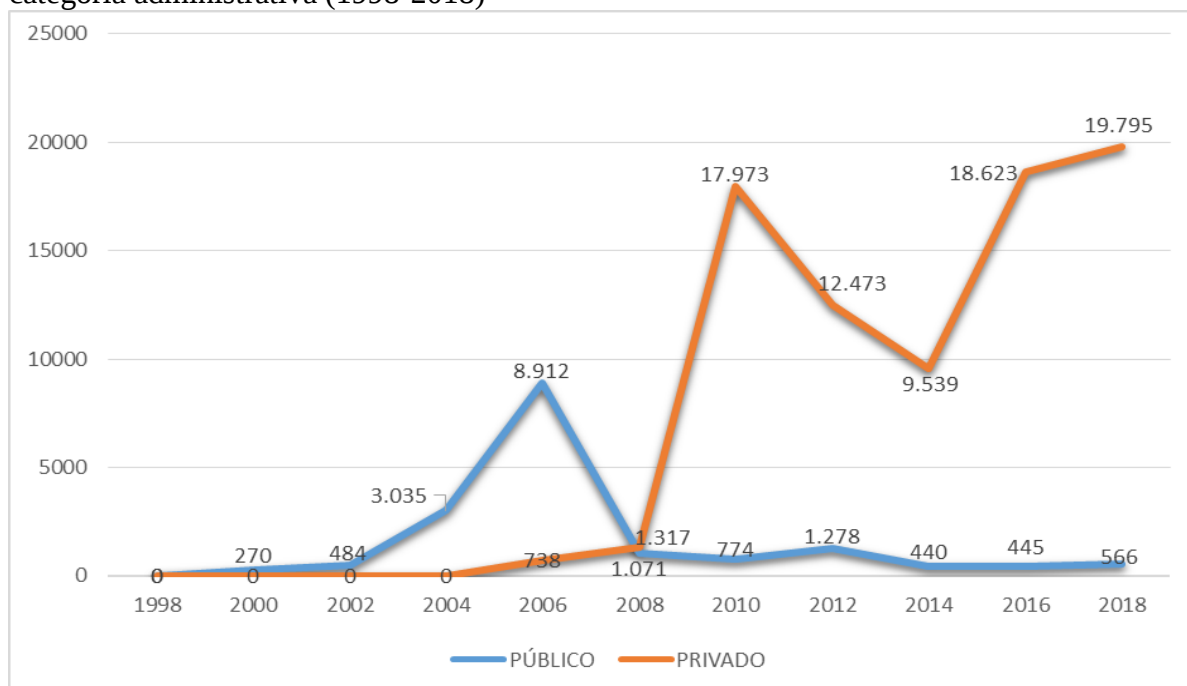
Tabela 5 Evolução das matrículas em cursos de graduação em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018)

ANO	PÚBLICO FEDERAL	PÚBLICO ESTADUAL	PÚBLICO MUNICIPAL	PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS	PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS
1998	0	0	0	0	0
2000	0	270	0	0	0
2002	681	13.574	0	0	0
2004	0	11.872	0	0	0
2006	1.047	13.543	0	4.542	3.714
2008	6268	389	0	7.612	6.814
2010	5473	46	0	61.177	14.402
2012	3675	1.298	0	71.105	17.601
2014	2820	2.074	0	92.484	16.972
2016	1496	1.122	0	99.131	15.045
2018	1692	994	6	216.366	9.873

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Em relação aos concluintes em EAD, observa-se também uma retração no segmento público. Em 2018 apenas 566 estudantes se formaram em cursos EAD em IES públicas. Nas IES privadas, por outro lado, se formaram em 2018, 19.795 estudantes.

Gráfico 29 Evolução dos concluintes em cursos de graduação em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

A tabela a seguir detalha outros aspectos sobre os concluintes. O segmento privado com fins lucrativos respondia, em 2018, por mais de 87% (17.809) dos concluintes em EAD em Santa Catarina.

Tabela 6 Evolução dos concluintes em cursos de graduação em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018)

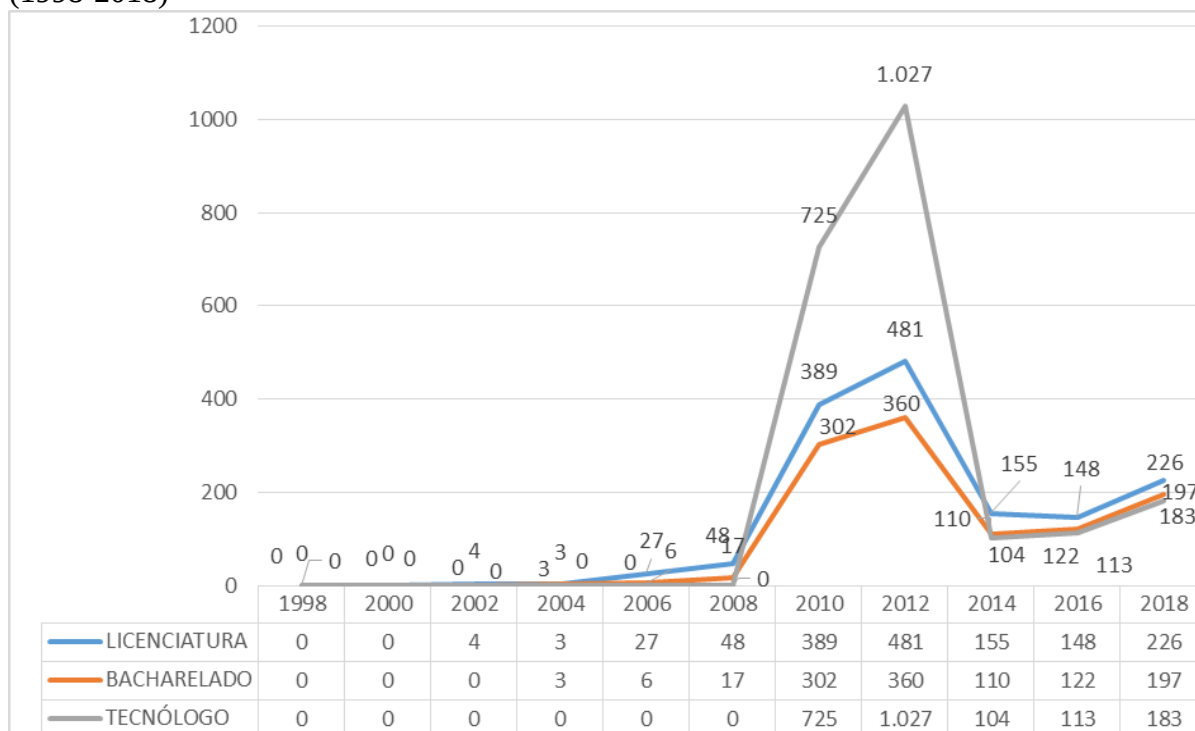
	PÚBLICO FEDERAL	PÚBLICO ESTADUAL	PÚBLICO MUNICIPAL	PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS	PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS
1998	0	0	0	0	0
2000	0	270	0	0	0
2002	484	0	0	0	0
2004	0	3.035	0	0	0
2006	0	8.912	0	0	738
2008	1.071	0	0	313	1.023
2010	751	23	0	15.128	2.845
2012	1.278	0	0	9.416	3.057
2014	440	0	0	6.836	2.703
2016	387	58	0	15.778	2.845
2018	296	270	0	17.809	1.986

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

4.3 A EAD EM SC POR GRAU ACADÊMICO

No que diz respeito ao grau acadêmico dos cursos de graduação ofertados em Santa Catarina observamos um crescimento constante dos cursos de licenciaturas em EaD. A oferta de cursos de licenciaturas EAD no Estado iniciou em 2004 com apenas 3 cursos, passando para 27 em 2006. O ápice das licenciaturas se deu em 2012, com 482 cursos ofertados. Segundo a pesquisa, em 2018 eram ofertados em Santa Catarina 226 licenciaturas, 197 bacharelados e 183 tecnólogos.

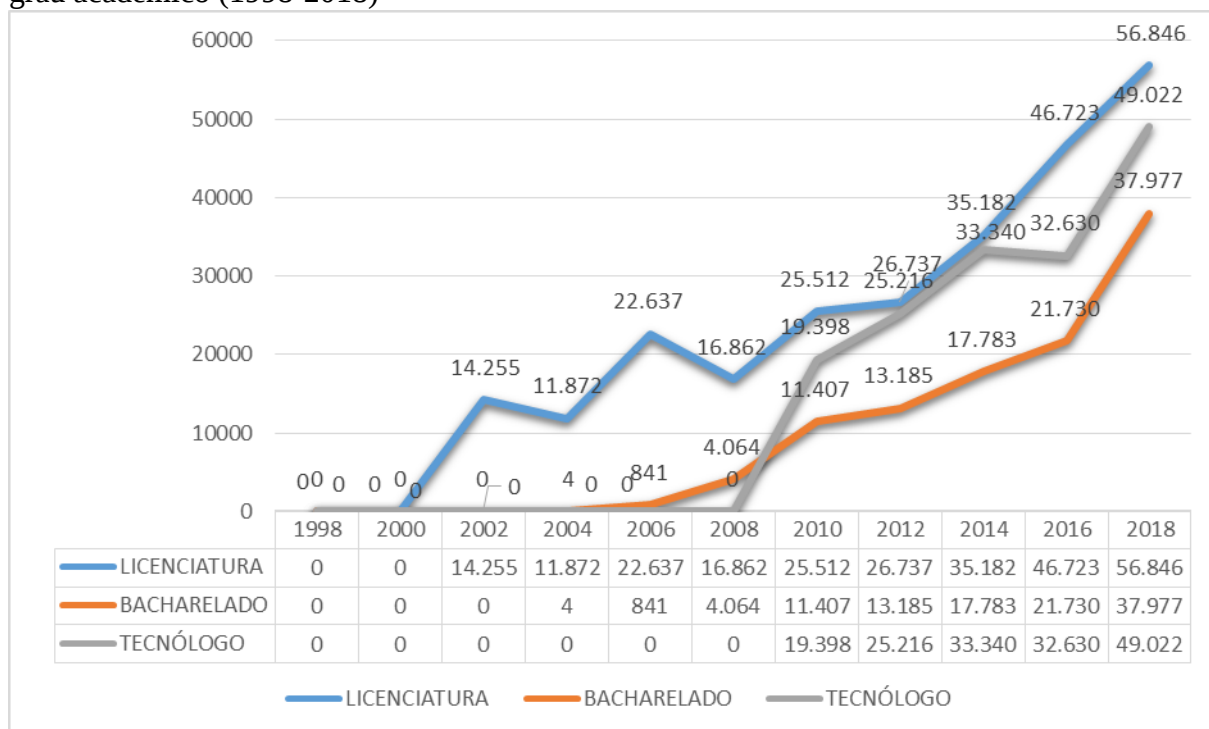
Gráfico 30 Evolução de cursos de graduação EAD em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

A expansão dos cursos refletiu na quantidade de matrículas nos cursos de licenciaturas. Todos os graus acadêmicos tiveram crescimento nos últimos anos. As licenciaturas, por exemplo, tiveram uma expansão do número de matrículas no período entre 2010 e 2018, correspondente a mais de 23%. Vale considerar que, nesse mesmo período, as matrículas em bacharelados tiveram crescimento em mais de 232% e tecnólogos que não ofertaram nenhuma matrícula em 2010, ofertaram em 2018 um total de 49.022 matrículas.

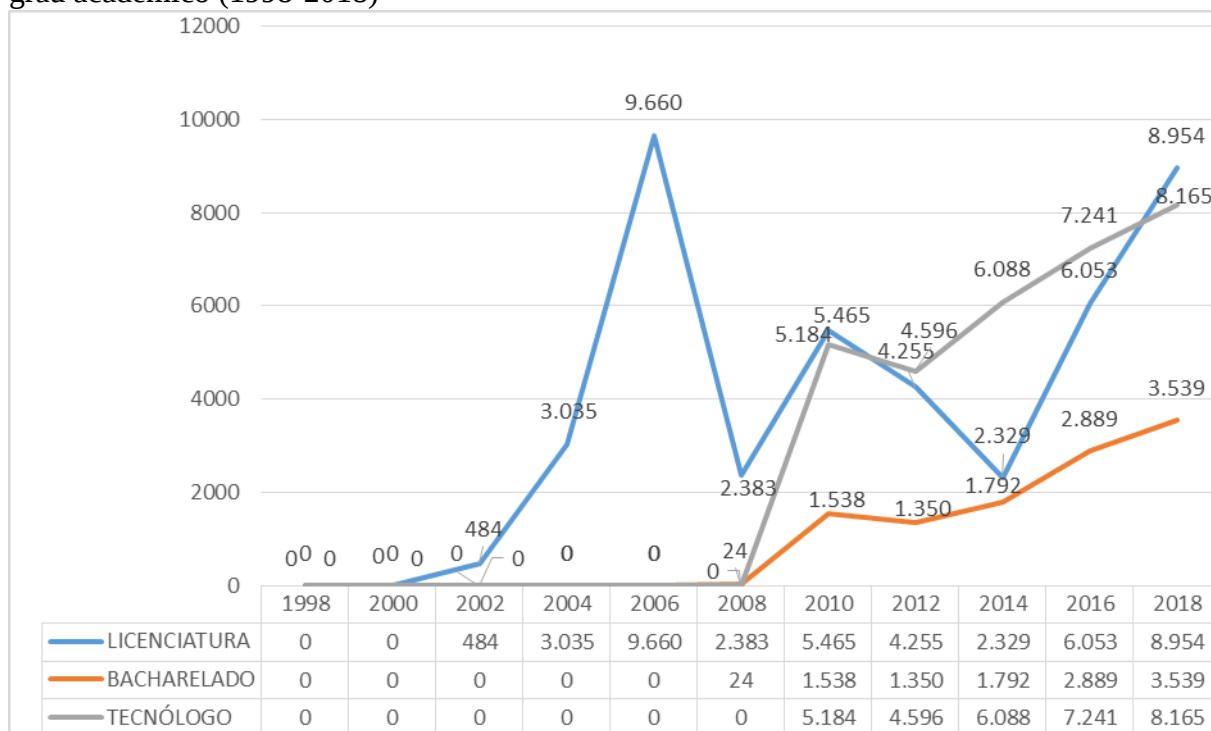
Gráfico 31 Evolução do número de matrículas de graduação em EAD em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir apresenta os números dos concluintes de graduação em EAD por grau acadêmico. Até o ano de 2006, todas as matrículas foram em cursos de licenciaturas em EAD. Em 2002, era de 484 matrículas; em 2004, 3.035 matrículas e 2006, 9.660 matrículas em cursos de licenciaturas, representando aumento de 218% em apenas dois anos. Mesmo havendo oscilações nos seguintes, em 2018 era de 8.954 matrículas. Cabe ressaltar ainda que os cursos tecnólogos até o ano de 2008 tiveram pouca procura, tendo crescimento progressivo a partir de 2010, ultrapassando os cursos de bacharelados nesse período e chegando em 2018 com 49.022 matrículas contra 37.977 matrículas em bacharelados.

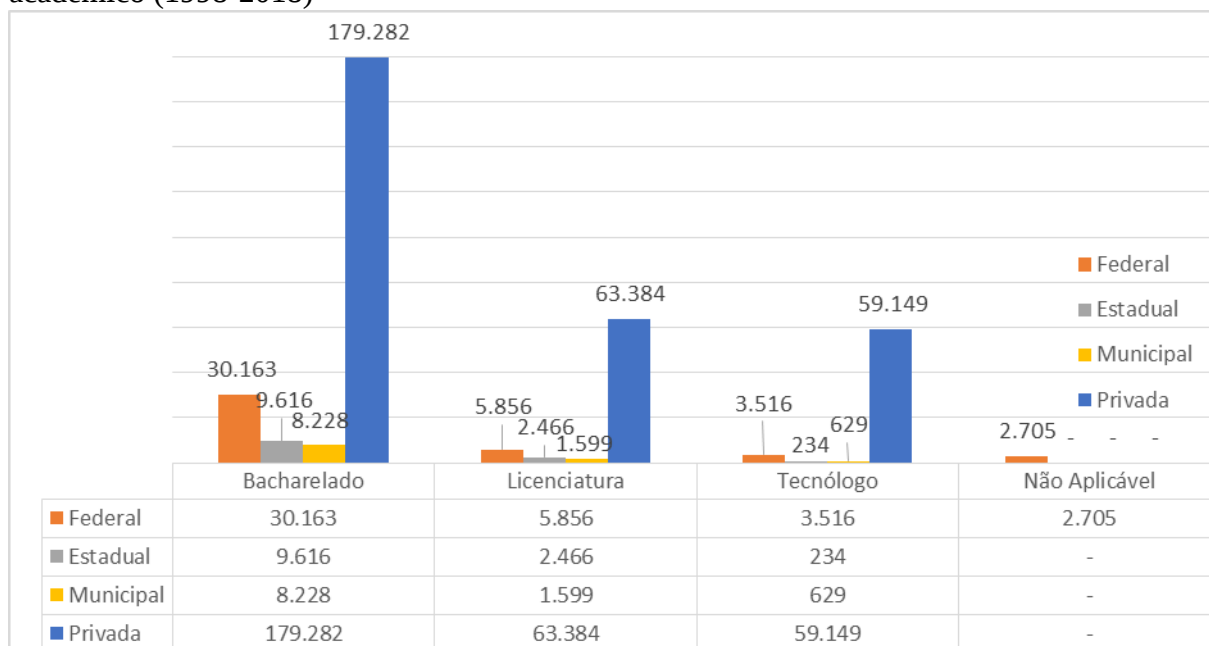
Gráfico 32 Evolução do número de concluintes de graduação em EAD em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Outro aspecto relevante observado na pesquisa diz respeito à somatória de matrículas e concluintes de graduação no Estado. Considerando todas as instituições que ofertam graduação em Santa Catarina, 179.282 matrículas estão vinculadas a cursos de bacharelado, 63.384 em licenciaturas e 59.149 em cursos tecnólogos. Do total de matrículas realizadas nos cursos de licenciaturas (87.084 matrículas), mais 72,8% são realizadas pelas IES privadas. Da mesma forma, 78% das matrículas (179.282) em cursos de bacharelados e 93% (59.149) em cursos tecnólogos, conforme apresentamos no gráfico a seguir.

Gráfico 33 Total de matrículas de graduação (EAD e presencial) em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018)

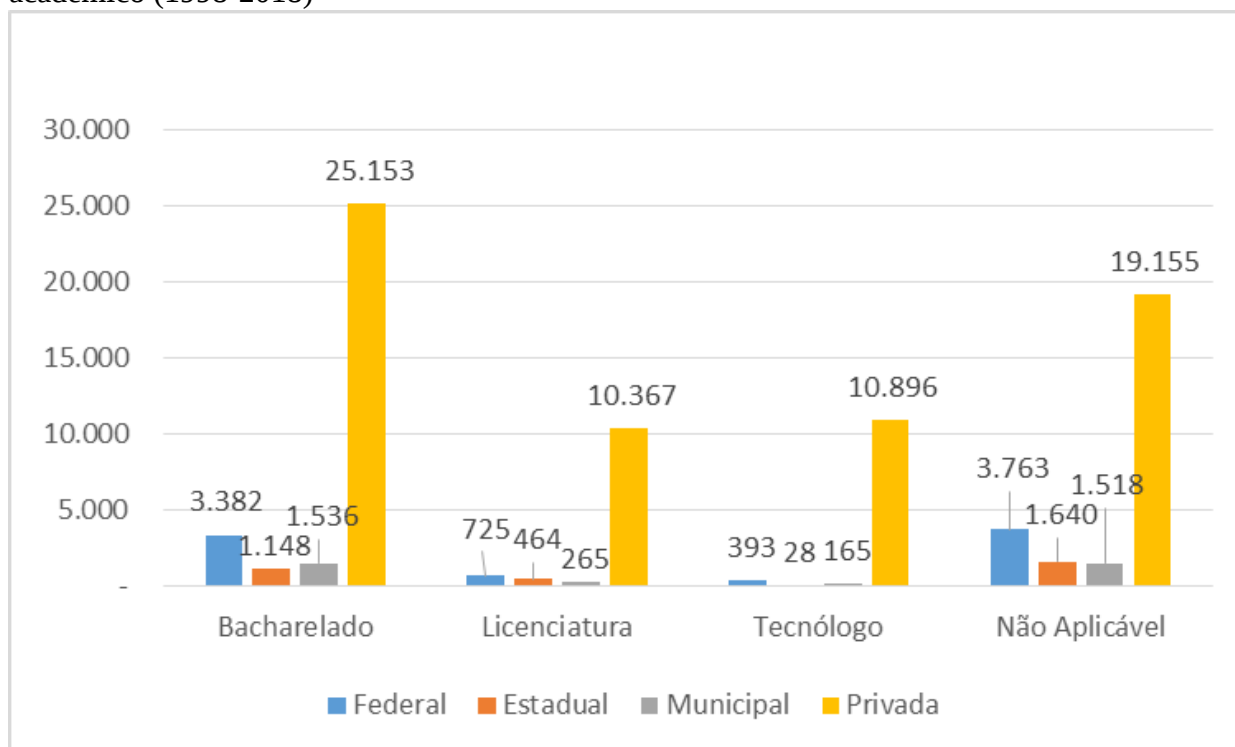


Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

No que diz respeito aos concluintes, a iniciativa privada também é hegemônica. Dos concluintes em licenciaturas no Estado, 88% (10.367 concluintes) concluíram seus cursos em IES privadas, 80% (25.153) nos cursos de bacharelados e 94% (10.896) nos cursos tecnológicos. A modalidade não aplicável²¹ apresenta dados importantes também, com 73,4% (19.155 concluintes).

21 O Pró-Licenciatura tem por objetivo melhorar a qualidade de ensino na educação básica por meio de formação inicial consistente e contextualizada do professor em sua área de atuação. O programa toma como ponto de partida a ação do professor na escola em que desenvolve seu trabalho, de forma que sua experiência do dia a dia sirva de instrumento de reflexão sobre a prática pedagógica. Informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/pro-licenciatura/apresentacao>.

Gráfico 34 Total de concluintes de graduação em EAD e presencial em Santa Catarina por grau acadêmico (1998-2018)

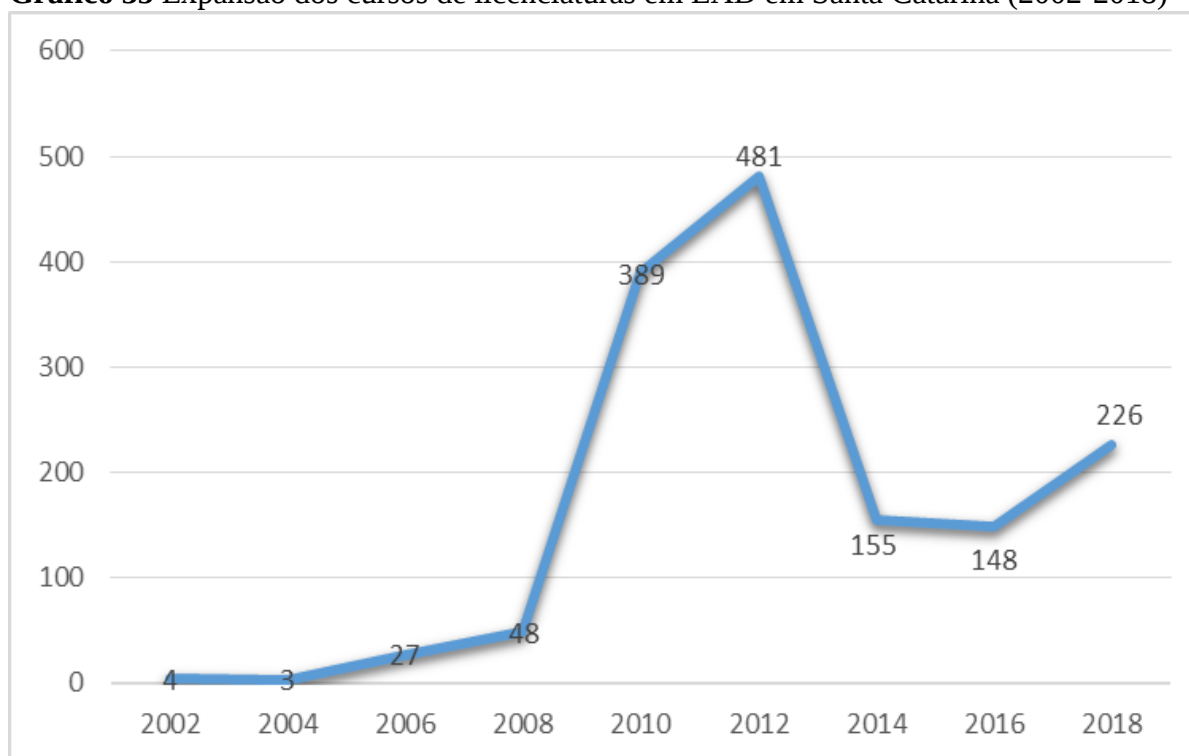


Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

4.4 AS LICENCIATURAS EAD

Como é possível observar no gráfico a seguir, os cursos de licenciaturas em EAD voltaram a crescer a partir de 2016. No período entre 2016 e 2018 a expansão dos cursos foi de mais de 52%.

Os cursos de licenciaturas cresceram continuamente em Santa Catarina. No início todos os cursos EaD eram licenciaturas. Com pequena queda em 2004 e com o avanço já destacado acima referente ao período entre 2010 e 2012 (quando chegou a 481 cursos de licenciaturas), constata-se queda em 2016 com 148 cursos de licenciaturas e uma forte retomada de crescimento em 2018, quando registrou-se a oferta de 226 cursos de licenciaturas em Santa Catarina, conforme gráfico a seguir.

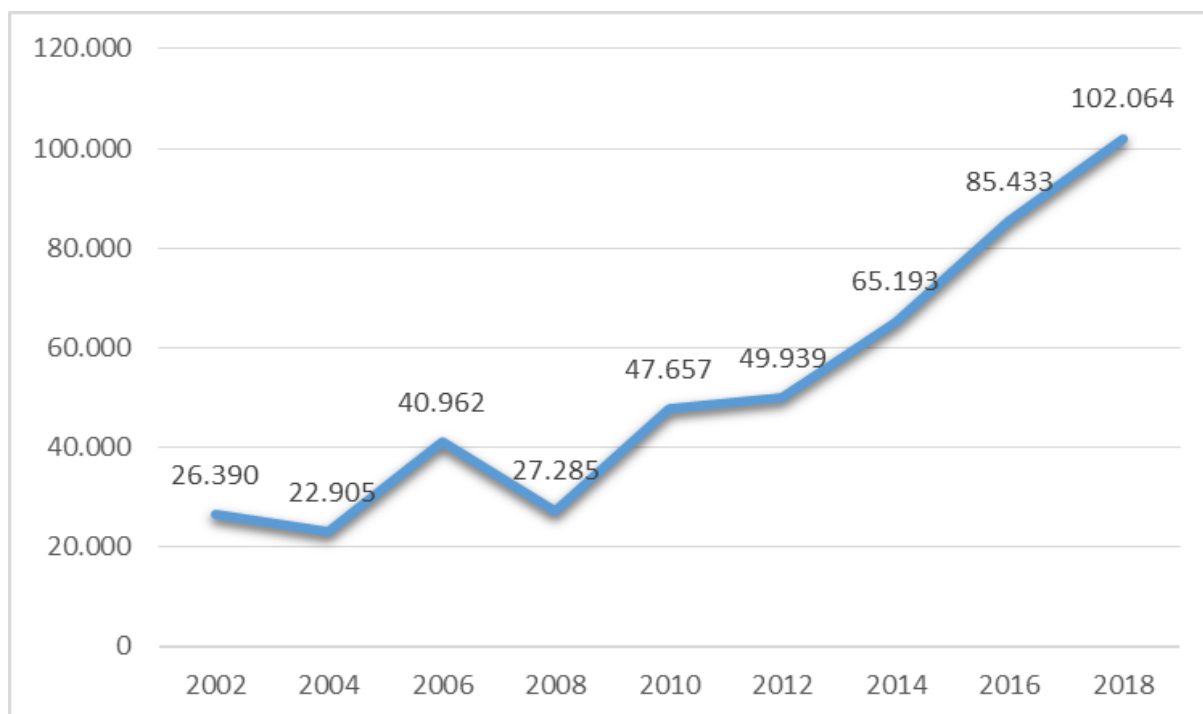
Gráfico 35 Expansão dos cursos de licenciaturas em EAD em Santa Catarina (2002-2018)

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir evidencia o crescimento do número de matrículas em cursos de licenciaturas nos últimos 20 anos. Constata-se forte crescimento em 2006 (quando iniciaram os primeiros cursos da UAB) com 40.962 matrículas.

Embora com queda em 2008 (quando cresceu a oferta dos cursos tecnológicos), teve forte retomada em 2010 com 47.657 matrículas. Em 2018 o número de matrículas em cursos de licenciaturas EaD era de 102.064 matrículas, considerando as matrículas do segundo semestre de 2018.

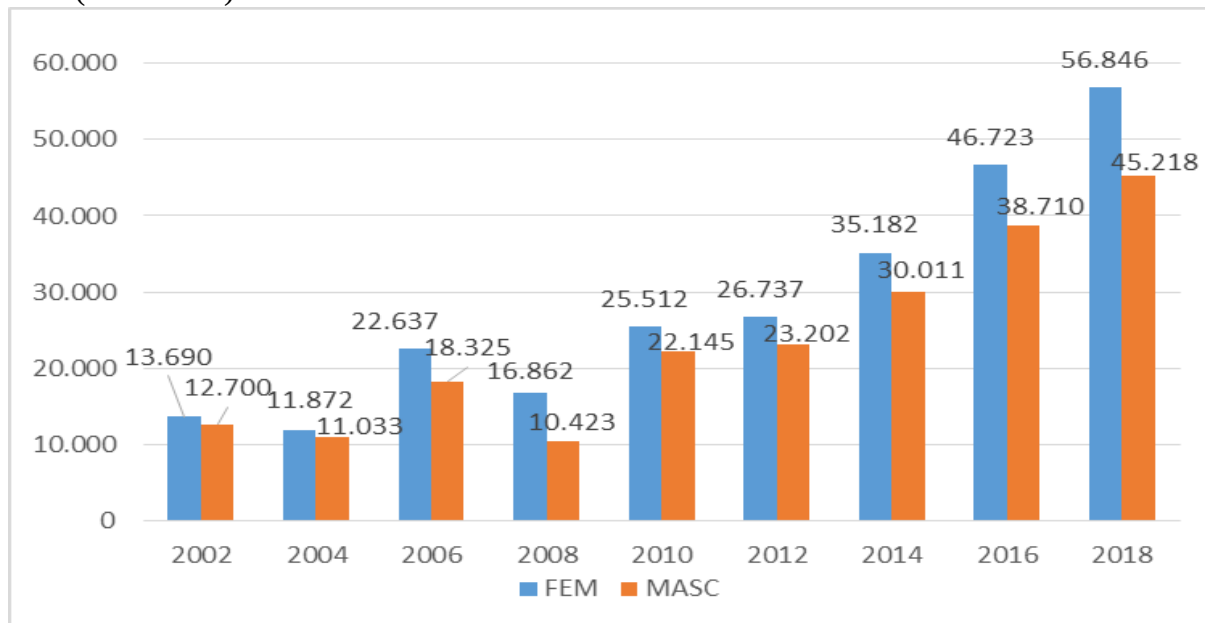
Gráfico 36 Evolução de matrículas em cursos de licenciaturas EAD em Santa Catarina (2002-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Como evidencia o gráfico a seguir, a maior parte das matrículas são do sexo feminino. Em 2018, as mulheres responderam por 56% das matrículas nas licenciaturas EAD no Estado. Do total, foram 56.846 matrículas do sexo feminino e 45.218 do sexo masculino.

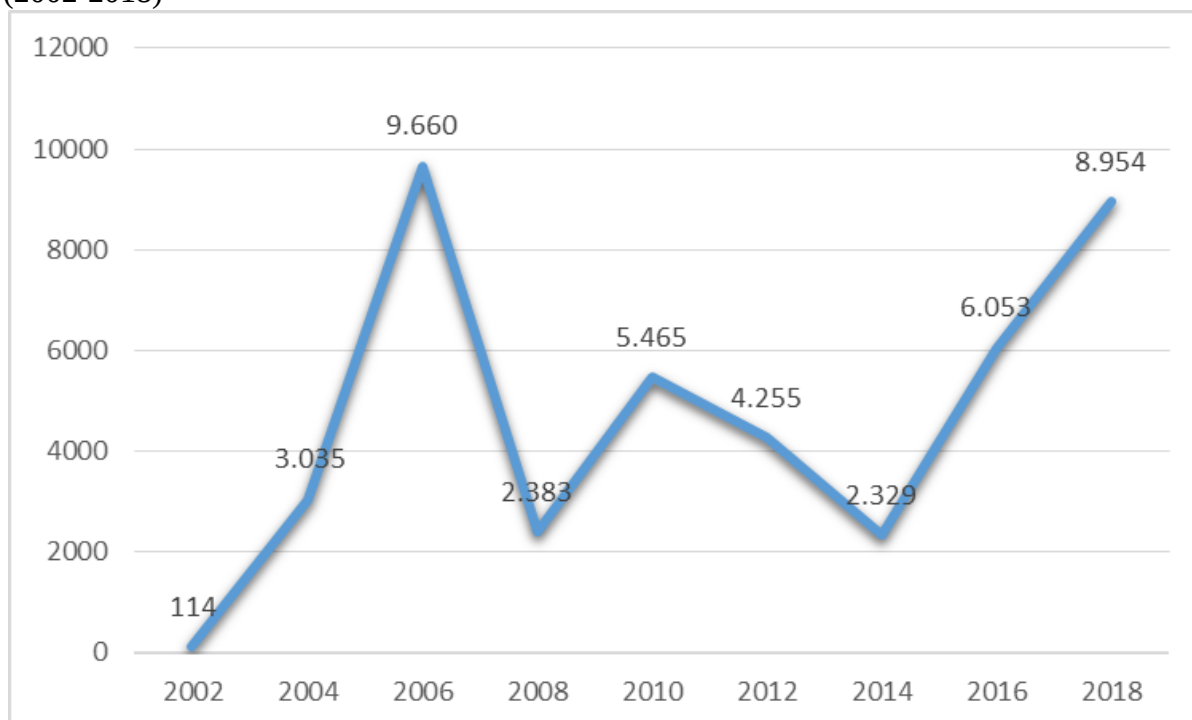
Gráfico 37 Evolução de matrículas em cursos de licenciaturas em EAD em Santa Catarina por sexo (2002-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

O gráfico a seguir evidencia o crescimento dos concluintes em cursos de licenciaturas em EAD em SC. Cabe observar, em primeiro lugar, que o número de concluintes em 2018 foi menor que o de 2006 (9.660 concluintes). Em segundo lugar, o percentual de concluintes em licenciaturas EAD foi correspondente a 8,77% do número total de matrículas. A evasão, reprovação e abandono são características marcantes dessa modalidade de formação.

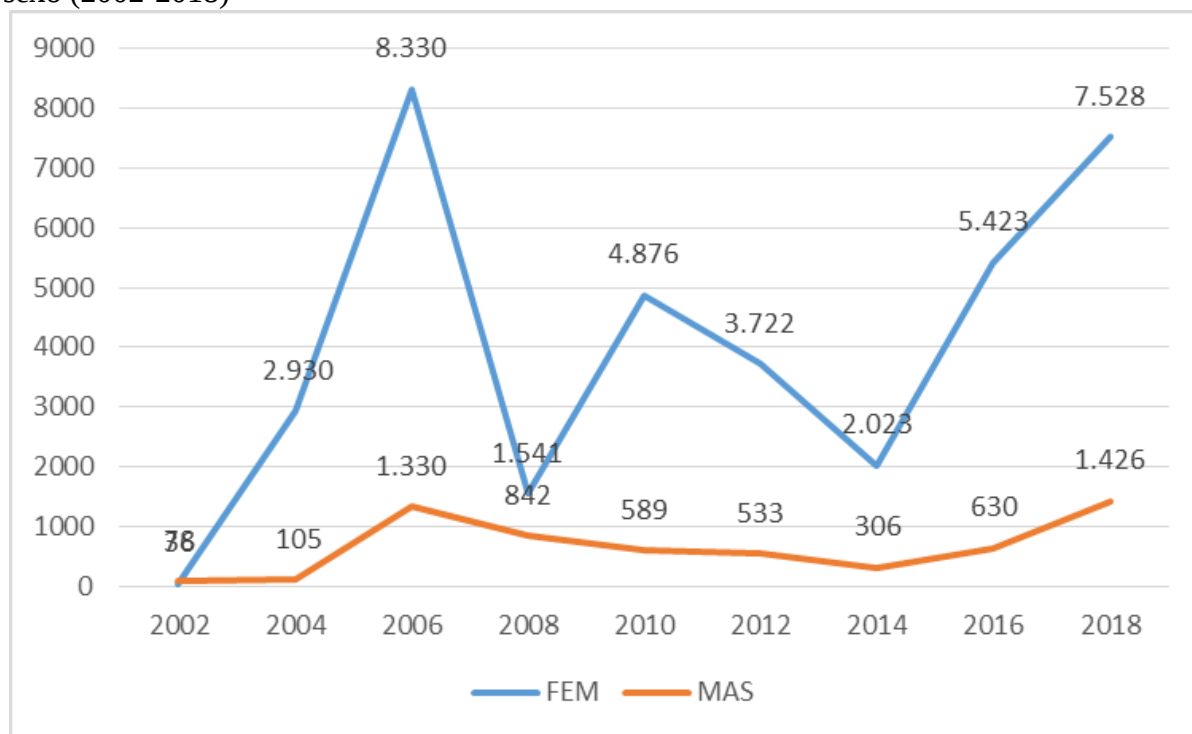
Gráfico 38 Evolução de concluintes em cursos de licenciaturas em EAD em Santa Catarina (2002-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

A maioria dos concluintes, conforme evidencia o gráfico a seguir, é do sexo feminino (cerca de 84%). Embora o sexo masculino respondeu por 44,3% das matrículas de licenciaturas em 2018, no quesito concluintes, os homens representam apenas 16%. A evasão é mais acentuada entre o sexo masculino.

Gráfico 39 Evolução de concluintes em cursos de licenciaturas EAD em Santa Catarina por sexo (2002-2018)

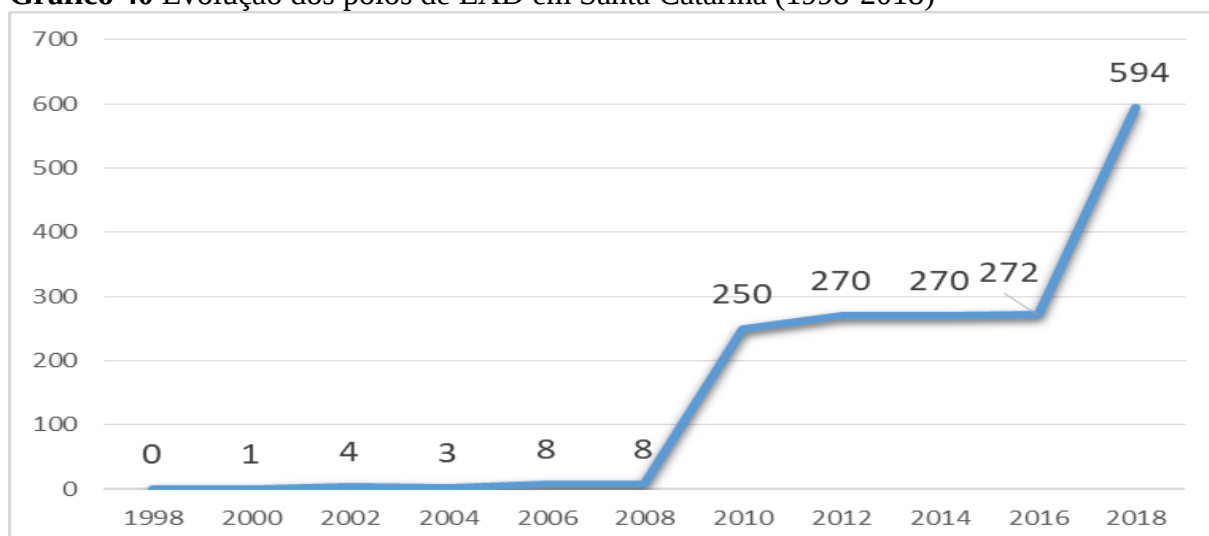


FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

4.5 OS POLOS DE EAD EM SC

O forte crescimento da EAD tem uma relação direta com a expansão dos polos. Nos últimos dois anos (2016-2018), o número de polos cresceu mais de 100% em Santa Catarina.

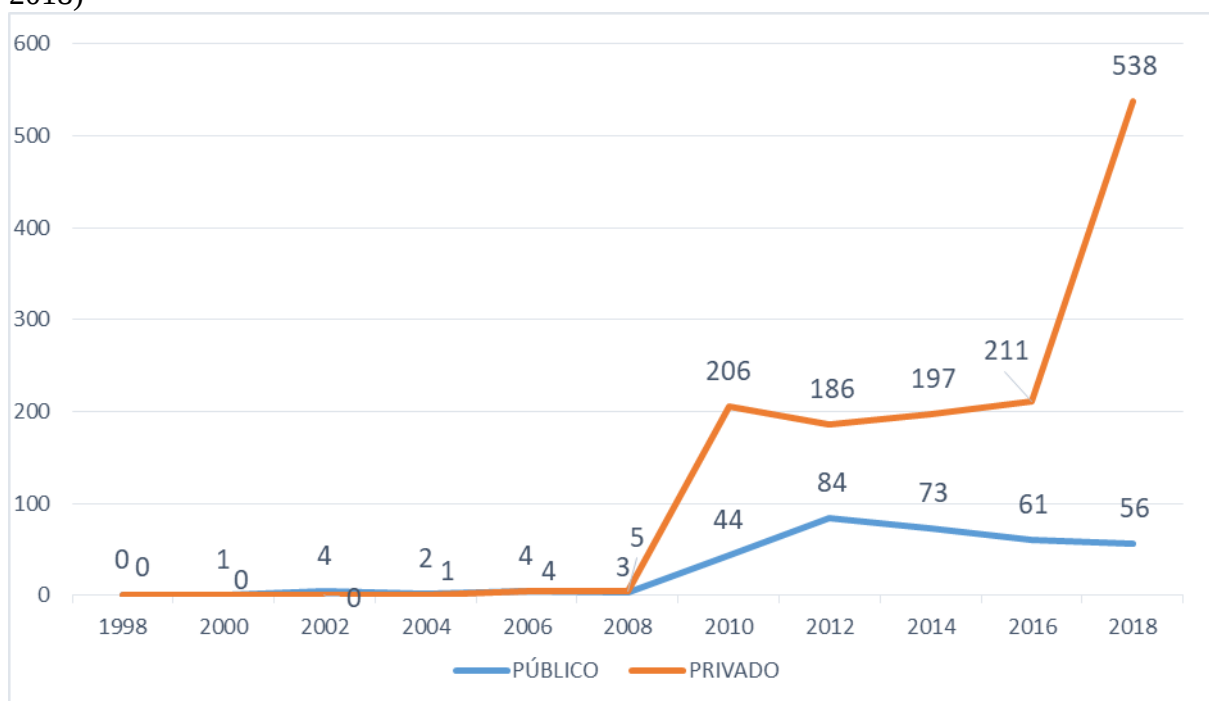
Gráfico 40 Evolução dos polos de EAD em Santa Catarina (1998-2018)



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Do ponto de vista dos polos por categoria administrativa, percebemos novamente a hegemonia do segmento privado. Do total de 594 polos existentes em 2018, 538 polos pertenciam às IES privadas. O segmento privado respondia em 2018 por mais de 90% do número de polos.

Gráfico 41 Evolução dos polos EAD em Santa Catarina por categoria administrativa (1998-2018)



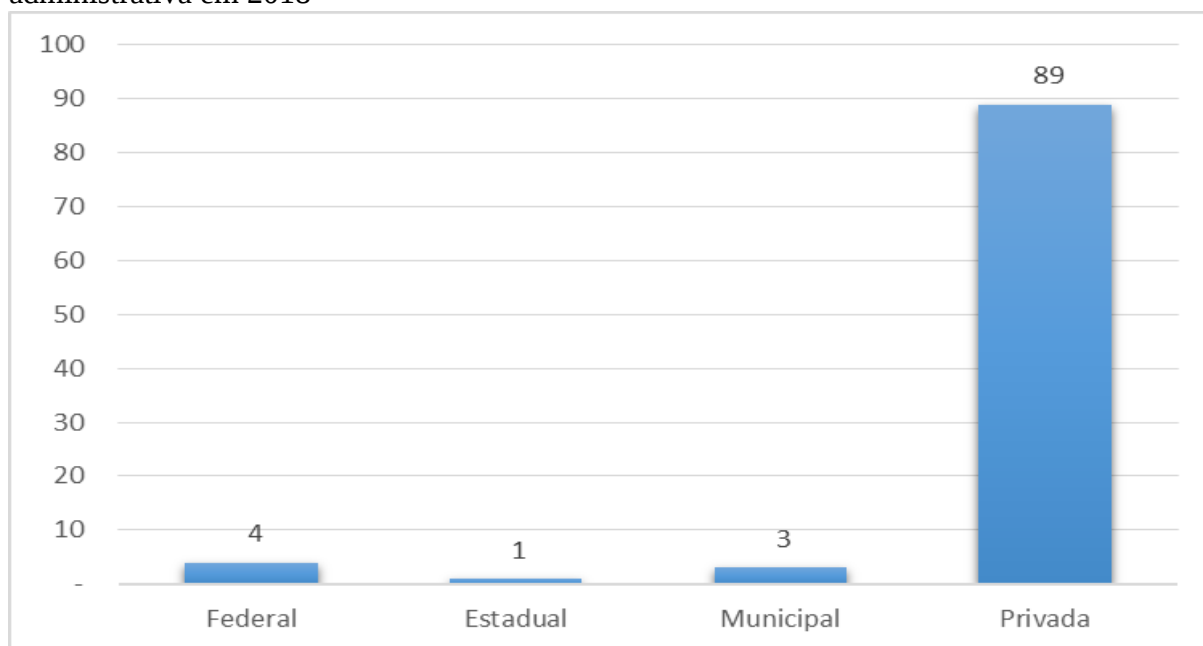
FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

De acordo com os dados, a formação de professores em Santa Catarina tem sido feita majoritariamente pelo segmento privado. Os cursos de licenciaturas em EAD estão, predominantemente, nas IES com fins lucrativos. A dinâmica da EAD no Estado tem uma relação direta com a própria da educação superior no Estado. Debastiani e Trevisol apontam que: “entre 1990 e 2016 o número de IES (instituições de ensino superior) em Santa Catarina cresceu 370%. A maior expansão se deu entre 2000 e 2005, um crescimento de 135,7% (MEC/INEP 2015 *apud* DE BASTIANI & TREVISOL, 2018, p. 563). Isso comprova a procura neste período por instituições e cursos de licenciaturas a fim de atender a demanda estabelecida em lei. A oferta de cursos de licenciaturas em Santa Catarina, assim como em nível nacional, foi oferecida por instituições públicas e privadas que também atendem a modalidade de EAD (Ensino a Distância).

4.6 IES DE SC OFERTANTES DE EAD

Quando analisamos os dados de todas as IES que ofertam EAD em SC, 89 delas são IES privadas, 1 IES pública estadual, 3 IES municipais e 4 IES Federais.

Gráfico 42 Evolução das IES que ofertaram cursos em EAD em Santa Catarina por categoria administrativa em 2018



FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

Na tabela a seguir apresento a relação de IES de Santa Catarina que ofertaram cursos de graduação EAD em 2018, com dados sobre cursos, matrículas e concluintes. Do total das IES de Santa Catarina que ofertaram a modalidade, foram listadas 22 instituições catarinenses.

Já mencionamos anteriormente sobre a hegemonia da oferta de IES privadas em SC. Observamos na tabela a seguir que apenas uma IES (Centro Universitário Leonardo da Vinci) ofertou 203.889 matrículas, o que representa mais de 89% das matrículas no Estado todo em 2018. Por outro lado, no que diz respeito aos concluintes, a mesma instituição formou em 2018, 17.549 estudantes nos seus 55 cursos, o que representa mais de 86% do total de concluintes no estado.

Tabela 7 IES de Santa Catarina que ofertaram cursos, matrículas e concluintes de graduação em EAD em 2018

Instituição de Ensino	Cursos		Matrículas		Concluintes	
	Pres.	EAD	Pres.	EAD	Pres.	EAD
Centro Universitário Estácio de Santa Catarina - Estácio Santa Catarina	20	40	6.756	4.464	863	228
Centro Universitário Facvest	31	14	5.658	7.424	681	-
Centro Universitário Leonardo da Vinci	7	55	1.131	203.889	260	17.549
Faculdade Avantis	17	2	3.204	517	363	32
Faculdade Capivari	10	3	1.250	38	217	-
Faculdade Cesusc	7	1	1.877	34	309	-
Universidade Alto Vale do Rio do Peixe	36	7	2.991	141	382	-
Universidade Comunitária da Região de Chapecó	47	11	6.518	315	1.222	40
Universidade da Região de Joinville	42	8	6.661	36	1.237	-
Universidade do Contestado	62	15	5.937	715	936	227
Universidade do Extremo Sul Catarinense	48	1	9.364	6	1.729	3
Universidade do Oeste de Santa Catarina	94	4	14.199	159	2.362	79
Universidade do Sul de Santa Catarina	81	35	15.407	4.668	2.026	1.000
Universidade do Vale do Itajaí	85	6	17.463	911	2.863	203
Centro Universitário - Católica de Santa Catarina Em Jaraguá do Sul	13	13	1.851	215	369	-
Centro Universitário de Brusque	20	1	2.238	16	474	-
Centro Universitário Sociesc	41	18	5.031	2.586	853	427
Faculdade Refidim	1	1	45	105	13	7
Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina	53	4	11.322	994	1.370	270
Universidade Federal de Santa Catarina	108	12	27.815	1.488	3.310	296
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	50	1	5.753	204	398	-
Universidade Regional de Blumenau	49	1	7.833	6	1.516	-
TOTAL	922	253	160.304	228.931	23.753	20.361

FONTE: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos MEC/INEP.

No capítulo seguinte procuraremos analisar como as orientações dos organismos internacionais se relacionam com as dinâmicas de expansão da modalidade EAD, especialmente na oferta de cursos de formação de professores.

CAPÍTULO IV

5 A EAD E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: ASPECTOS POLÍTICOS E IDEOLÓGICOS

O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo.

Dermeval Saviani

As políticas de formação de professores no Brasil têm sido definidas a partir das diretrizes do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação. A partir delas vários programas têm sido implementados nos últimos anos, cabendo destaque para o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR)²², o Programa de Formação Inicial

²² O Programa de Residência Pedagógica é uma das ações que integram a Política Nacional de Formação de Professores e tem por objetivo induzir o aperfeiçoamento da formação prática nos cursos de licenciatura, promovendo a imersão do licenciando na escola de educação básica, a partir da segunda metade de seu curso. Informações disponíveis em: <https://www.capes.gov.br/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica>.

para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura),²³ e o Programa Residência Pedagógica.²⁴

Entre as políticas da formação e valorização do professor que o país realizou nas três últimas décadas no campo das políticas públicas da formação docente e relação com a educação à distância, cabe destacar o papel da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 205, quando define que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). A criação da SEED em 1996 fomentou o desenvolvimento de projetos voltados à formação de professores como o TV Escola, o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO)²⁵, o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO)²⁶, o Programa de Apoio à Integração Graduação/Pós-Graduação (PROIN) e o Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED) (MALANCHEN, 2015). Contudo, a LDBN de 1996 passou a ser o grande marco referencial para educação brasileira. Com a Lei nº 9.394/96, novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional fundamentadas pela CF/1988 foram atribuídas. O Art. 67, definiu que “os Sistemas de Ensino promoverão a valorização dos Profissionais da Educação” (BRASIL, 1996).

23 É um programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias. Informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/proinfo> Acesso em 14 de novembro, 2018.

24 O Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO) é um curso de nível médio, com habilitação em Magistério, na modalidade de educação a distância. Com duração de dois anos, o Programa é destinado a professores que lecionam de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental e classes de alfabetização na rede pública de ensino e não possuem a habilitação legalmente exigida. Informações disponíveis em: <http://proformacao.proinfo.mec.gov.br/> Acesso em 14 de novembro, 2018.

25 Tinha por objetivo apoiar projetos que visassem o desenvolvimento da educação presencial e/ou a distância, incentivando a pesquisa e a construção de novos conhecimentos que proporcionassem a melhoria da qualidade, equidade e eficiência dos sistemas públicos de ensino, pela incorporação didática das novas tecnologias de informação e comunicação. Informações disponíveis em <<http://uab.capes.gov.br/bolsas/programas-estrategicos/programas-estrategicos-encerrados/paped>> Acesso em 14 de novembro, 2018.

26 A ANFOPE tem como marco de sua origem a 1ª Conferência Brasileira de Educação (CBE/PUC/SP), com a criação, em 2/4/1980, do Comitê Nacional Pró-Formação do Educador, posteriormente configurado como Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador (CONARCFE, Belo Horizonte, 25/11/1983). Em 26/7/1990, durante o 5º Encontro Nacional (Belo Horizonte/MG), foi convocada a Assembleia Extraordinária, com o objetivo de “examinar a possibilidade de transformar a CONARCFE em uma ASSOCIAÇÃO NACIONAL” (ANFOPE, 1990, p. 5). Tal ideia materializou-se em 1992, com a fundação da Anfope, que tem como primeiro presidente Prof. Dr. Luiz Carlos de Freitas.

O compromisso com o processo de formação de professores decorreu principalmente da aprovação da LDB, que estabeleceu as diretrizes e as bases da educação nacional e propôs aspectos para a formação de professores. Dessa forma, as iniciativas em EaD no campo da formação de professores cresceram exponencialmente. A LDB estabeleceu exigências quanto à habilitação mínima para o exercício da função de professor, e criou como obrigatoriedade a exigência de que após a primeira década de sua aprovação nenhum professor seria efetivado por concurso sem a habilitação mínima que era Licenciatura Curta. A LDB estabeleceu duas frentes: a primeira foi habilitar os que já estavam na escola e não dispunham da habilitação mínima e, a segunda, garantir a formação continuada para os que já possuíam habilitação específica.

De acordo com a LDB, a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deveriam promover a formação inicial e continuada e a capacitação dos profissionais de magistério, incluindo e fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância. A lei estabeleceu que estados e municípios adotassem mecanismos que facilitassem o acesso e a permanência dos professores em cursos de formação de docentes em nível superior, para atuar na educação básica pública proporcionando incentivos permanentes para a formação de profissionais do magistério.

De acordo com o Parecer do CNE/CP 9/2001, a proposta de diretrizes nacionais para a formação de professores para a educação básica brasileira buscou construir sintonia entre a formação de professores, a LDBEN, as Diretrizes Curriculares Nacionais e das recomendações constantes dos Parâmetros e Referenciais Curriculares para a educação básica elaborado pelo MEC (BRASIL, 2002, p. 5). Nesse contexto, o MEC publicou em 2000 a Proposta de Diretrizes para a formação inicial de professores da educação básica, em cursos de nível superior, com a finalidade de subsidiar o Conselho Nacional de Educação na tarefa de instituir diretrizes curriculares nacionais para os diferentes cursos.

Esse processo consolidou as diretrizes para a formação nas três categorias de carreiras: Bacharelado Acadêmico; Bacharelado Profissionalizante e Licenciatura. Segundo o Parecer acima referido, toda proposta em educação não parte do zero e é fruto de um longo processo no qual ela:

[...] busca descrever o contexto global e o nacional da reforma educacional no Brasil, o quadro legal que lhe dá suporte, e as linhas orientadoras das mudanças dos cursos de formação de professores. Com base no diagnóstico dos problemas detectados na formação dos professores, ela apresenta princípios orientadores amplos e diretrizes para uma política de formação de professores, para sua organização no tempo e no espaço e para a estruturação dos cursos (BRASIL, 2002, p. 6).

A proposta do MEC (2000) destaca que apenas a existência de professores preparados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos pode dar sustentação a médio e longo prazo à reforma da educação básica e dessa forma abrir caminho para outras gerações. Apesar disso, as políticas que se destinam a prover as condições básicas para o funcionamento da escola sejam importantes, é somente professores assumindo na prática, os princípios da reforma poderão garantir o bom uso dos materiais, fazer do desenvolvimento curricular um processo vivo e dar à gestão educacional a dimensão pedagógica da qual ela tanto se ressentia nos dias de hoje.

De acordo com o MEC:

Como toda profissão, o magistério tem uma trajetória construída historicamente. A forma como surgiu a profissão, as interferências do contexto sociopolítico no qual ela esteve e está inserida, as exigências colocadas pela realidade social, as finalidades da educação em diferentes momentos – e, conseqüentemente, o papel e o modelo de professor, o lugar que a educação ocupou e ocupa nas prioridades de governo, os movimentos e lutas da categoria e as pressões da população e da opinião pública em geral são alguns dos principais fatores determinantes do que foi, é e virá a ser a profissão magistério (MEC, 2000, p. 12-13)

Neste sentido, cabe destacar o PROFORMAÇÃO que, segundo o MEC, tinha por objetivo “habilitar os professores em nível médio, na modalidade Magistério e elevar o nível de conhecimento e da competência profissional dos professores cursistas”. Segundo o Ministério da Educação,

[...] o Proformação iniciou experimentalmente nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em 1999, expandindo-se, no ano 2000, para outros 13 estados da Federação. Em janeiro de 2000, iniciaram no Programa os estados do Acre, Ceará, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Sergipe (Grupo 1). Em julho do mesmo ano, entraram os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Maranhão e Tocantins (Grupo 2). Em 2002, novas turmas foram iniciadas (Grupo 3), envolvendo os estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Sergipe (BRASIL, 2003, p. 16)

O primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, objetivou a concretização dos preceitos constitucionais sobre o Direito à Educação, “em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, nos termos do §1º do Art. 87 da LDB, contemplando dispositivos sobre a inclusão de capítulos específicos sobre o magistério da educação básica e sobre a educação **a distância e novas tecnologias**, incidindo diretamente na formação de professores (BRASIL, 1998, grifo nosso). Entre os objetivos e prioridades do Plano Nacional Decenal (PND) de 2001 estava a valorização dos profissionais da educação, com particular atenção para a formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre

elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério” (BRASIL, 2001). O relatório estatístico do PND, advertia ainda que:

[...] em torno de 13% dos professores possuem apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; 66% são formados em nível médio e 20% já têm o curso superior. De 1987 para 1998 houve aumento do número dos diplomados em nível universitário trabalhando na educação infantil (de 20 para 44 mil), elevando o percentual nessa categoria em relação ao total de professores, o que revela uma progressiva melhoria da qualificação docente. Os com ensino médio completo eram 95 mil em 1987 e em 1998 já chegavam a 146 mil. Esses dados são alvissareiros, considerando-se que nos primeiros anos de vida, dada a maleabilidade da criança às interferências do meio social, especialmente da qualidade das experiências educativas, é fundamental que os profissionais sejam altamente qualificados. Nível de formação acadêmica, no entanto, não significa necessariamente habilidade para educar crianças pequenas. Daí porque os cursos de formação de magistério para a educação infantil devem ter uma atenção especial à formação humana, à questão de valores e às habilidades específicas para tratar com seres tão abertos ao mundo e tão ávidos de explorar e conhecer, como são as crianças (BRASIL, PND, 2001).

Em 2003, por meio do Decreto de 20 de outubro, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Dentre as necessidades apresentadas no Decreto sobre a educação a distância, reconhece que a universidade pública brasileira “não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça nos curto e médio prazos. Em um país de dimensões continentais a educação a distância surge como um caminho viável e necessário” (BRASIL, 2003). Segundo consta no Decreto:

[...] no Brasil, muitos ainda julgam a educação a distância um ensino de segunda categoria e prevalece um medo infundado de que a educação a distância possa ameaçar o ofício de professor, no desconhecimento de que em qualquer processo de educação a distância bem planejado exige número apreciável de professores - no planejamento, elaboração de conteúdo, tutoria e avaliação. É urgente romper com essa cultura conservadora, que serve de suporte para um desinteresse político em promover investimentos públicos no apoio à disseminação do ensino a distância (Idem, 2003).

A criação da Rede Nacional de Formação Continuada em 2004, pelo MEC, teve como objetivo dar maior organicidade entre os programas e os gestores responsáveis pelas políticas de formação continuada. Programas de apoio à formação docente foram instituídos, com destaque para o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), e o Programa de Consolidação das licenciaturas (Prodocência), além do apoio dado a cursos de segunda licenciatura e cursos experimentais destinados à formação de professores direcionados à educação do campo e indígena.

Em 2005, o Pró-Licenciatura fez parte da agenda anunciada na época pelo então ministro da Educação, Tarso Genro, buscando a melhoria da qualidade da educação básica brasileira. O programa oferecia cursos a professores de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e aos professores do Ensino Médio, em efetivo exercício na rede pública. Entre os objetivos do Pró-Licenciatura estava o de melhorar a qualidade de ensino na educação básica por meio de formação inicial consistente e contextualizada para o professor em sua área de atuação. O programa se deu a partir de parcerias com instituições de ensino superior que implementaram cursos de licenciatura a distância, com duração igual ou superior à mínima exigida para os cursos presenciais. Segundo o MEC, o programa tomou como ponto de partida a ação do professor na escola em que desenvolve seu trabalho, de forma que sua experiência do dia a dia sirva de instrumento de reflexão sobre a prática pedagógica. A formação gratuita e os professores selecionados pelas instituições de ensino superior passaram a ingressar nos cursos, inclusive com recebimento de bolsas de estudo (BRASIL, 2004).

Para Freitas, as Diretrizes Curriculares para a formação de professores em 2000 e dos cursos de Pedagogia em 2006 provocaram movimentos diferenciados e contraditórios no desenvolvimento e materialização da organização curricular em cada IES. A Proposta Conceitual Metodológica de 2007 do Pró-Licenciatura se aproxima de uma concepção de formação continuada a partir do trabalho pedagógico do professor na escola pública, e com determinação quanto ao formato do curso preferencialmente a distância mantendo suas atividades docentes. Para Freitas (2007), as universidades perderam sua autonomia didático-científica quanto à definição do caráter e da concepção do projeto, pois não tem participação na elaboração das Propostas Conceituais e Metodológicas do Programa. A sólida formação, fundamentos da educação encontra-se comprometida pela retirada de estudos teóricos. Para ela:

[...] esta nova configuração da formação inicial deve ser analisada tendo como referência a crítica à concepção de educação e de formação que informa os cursos e programas de EAD, na medida em que se impõe por ações “minimalistas” na formação, pelos encontros presenciais de 4 horas semanais, pelo caráter da ação dos tutores, uma forma precarizada de trabalho de formação superior, e ainda quanto aos processos de elaboração dos materiais didáticos, financiamento e instrumentos necessários à formação superior. O caráter das propostas atuais de cursos a distância, nos quais os encontros presenciais acontecem *apenas uma vez por semana*, em caráter não obrigatório, sendo apenas a avaliação obrigatoriamente presencial, está em sintonia com o sentido de responsabilização que se imprime às políticas atuais. Responsabiliza-se os estudantes, que já chegam a estes cursos em condições desiguais frente aos demais estudantes das universidades, sem que se ofereça, pelas condições de ensino – a mediação dos tutores e a ênfase em estudos individualizados e solitários –, possibilidades de auto-superação de suas limitações, resultantes de seu percurso na educação básica (FREITAS, 2007, p. 1.213).

Em 2006 a EAD assume centralidade nas políticas de formação de professores por meio da criação da Universidade Aberta do Brasil. A modalidade cresceu de forma expressiva a partir de 2006. Com o Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, o ensino a distância ganhou organicidade voltado a interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior pelo país. A UAB foi concebida como um sistema integrado por universidades públicas, destinada a oferecer cursos superiores por meio da educação a distância (EaD), prioritariamente para a formação inicial e continuada dos professores da educação básica e demais trabalhadores em educação. O programa também contou com o PROEB (Mestrados Profissionais para Professores da Educação Básica).

As CONAE (s) 2010 e 2014 apresentaram importantes contribuições: documentos produzidos nas Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014 sobre formação inicial e continuada de professores reafirmando a necessidade de vinculá-la ao conjunto de esforços no campo pleno da valorização do magistério. O documento da CONAE 2010, importante referência para a formulação das políticas educacionais, propôs que a formação inicial ser ofertada, de forma excepcional na EaD, em locais onde não existiam cursos presenciais, mas sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação. De acordo com o relatório final da CONAE, uma política nacional de formação e valorização de profissionais deveria traçar, “além de diretrizes para a formação inicial e continuada de professores/as e funcionários/as, as condições (se presencial ou a distância) em que cada modalidade seria desenvolvida”. Neste sentido:

[...] a formação inicial deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/as professores/as leigos/as que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, como aos/as professores/as de educação infantil e anos iniciais do fundamental em exercício, possuidores/as de formação em nível médio. Assim, a formação inicial pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD para os/as profissionais da educação em exercício, onde não existam cursos presenciais, cuja oferta deve ser desenvolvida sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação. Quanto aos/as profissionais da educação em exercício, sua formação continuada pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD, nos locais onde não existam cursos presenciais. A oferta de formação deve ser ampliada e contar com a participação dos conselhos estaduais e municipais de educação, a fim de garantir as condições de acompanhamento dessa formação (CONAE, 2010, p. 83)

Outro aspecto apresentado pelo documento da CONAE, diz respeito a adoção das modalidades de formação, presencial ou por meio do EAD das quase deveria:

[...] ter por direção pedagógica a busca de uma formação de qualidade socialmente referenciada. Dessa forma, entende-se que o papel do/da professor/a é crucial para o bom andamento dos cursos, razão pela qual a dinâmica pedagógica deve enfatizar a ação docente em todos os momentos do processo formativo, optando pela manutenção

do/da professor/a na implantação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de formação (BRASIL, 2010).

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 dedicou quatro (15, 16, 17 e 18) das 20 metas à valorização dos profissionais do magistério e à formação inicial e continuada de docentes. Este PNE inaugurou um novo tempo para as políticas educacionais brasileiras, dando diretrizes claras para tais políticas. Com o Decreto Nº. 8.752 de 09 de maio de 2016 dispôs sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica tendo como principais objetivos em seu Art. 3º:

[...] I - instituir o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, o qual deverá articular ações das instituições de ensino superior vinculadas aos sistemas federal, estaduais e distrital de educação, por meio da colaboração entre o Ministério da Educação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - induzir avanços na qualidade da educação básica e ampliar as oportunidades de formação dos profissionais para o atendimento das políticas deste nível educacional em todas as suas etapas e modalidades, e garantir a apropriação progressiva da cultura, dos valores e do conhecimento, com a aprendizagem adequada à etapa ou à modalidade cursada pelos estudantes;

III - identificar, com base em planejamento estratégico nacional, e suprir, em regime de colaboração, a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica, de forma a assegurar a oferta em quantidade e nas localidades necessárias;

IV - promover a integração da educação básica com a formação inicial e continuada, consideradas as características culturais, sociais e regionais em cada unidade federativa;

V - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada em exercício para profissionais da educação básica pelas instituições de ensino superior em diferentes redes e sistemas de ensino, conforme estabelecido pela Meta 15 do PNE;

VI - promover a formação de profissionais comprometidos com os valores de democracia, com a defesa dos direitos humanos, com a ética, com o respeito ao meio ambiente e com relações étnico-raciais baseadas no respeito mútuo, com vistas à construção de ambiente educativo inclusivo e cooperativo;

VII - assegurar o domínio dos conhecimentos técnicos, científicos, pedagógicos e específicos pertinentes à área de atuação profissional, inclusive da gestão educacional e escolar, por meio da revisão periódica das diretrizes curriculares dos cursos de licenciatura, de forma a assegurar o foco no aprendizado do aluno;

VIII - assegurar que os cursos de licenciatura contemplem carga horária de formação geral, formação na área do saber e formação pedagógica específica, de forma a garantir o campo de prática inclusive por meio de residência pedagógica; e

IX - promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação dos profissionais da educação básica, inclusive no que se refere ao uso das tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos (BRASIL, 2016)

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) seguiu-se a orientação nacional através do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. O PARFOR foi uma ação da CAPES que tinha como objetivo ofertar educação superior, gratuita e de qualidade para os profissionais do magistério que estavam no exercício da docência na rede pública de educação básica, e que não possuíam a formação específica. Além disso, o PARFOR buscou promover e articular as instituições formadoras e as secretarias de educação

para o atendimento da demanda a fim de atender a meta 15 do PNE que se refere à Formação superior na área de atuação.

Ainda no âmbito do PARFOR, a Capes realizou o fomento à implantação de turmas especiais por Instituições de Ensino Superior (IES) em cursos de Licenciatura – para docentes da rede pública de educação básica que não possuem formação superior; Segunda licenciatura – para docentes da rede pública de educação básica que possuem licenciatura em área distinta de sua atuação em sala de aula; Formação pedagógica – para docentes da rede pública de educação básica que possuem curso superior, sem habilitação em licenciatura.

Nesse contexto, já não é suficiente anunciar a necessidade de uma política global de formação e valorização do magistério, pois a produção das condições para que se institua uma nova regulação da formação, mais flexível e rígida da avaliação da eficiência e eficácia dos resultados, cuja qualidade estará determinada pela evolução dos resultados nas escolas. As orientações das políticas de formação de professores têm como referência a Base Nacional Comum Curricular garantindo a formação continuada para os profissionais no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.

Diante do exposto no que se refere a implantação das políticas de formação de professores no Brasil, é que abordaremos a seguir, as influências ideológicas e internacionais na formulação de tais políticas.

5.1 INFLUÊNCIAS IDEOLÓGICAS E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EAD

Inúmeros foram os fatores e variáveis que têm influenciado o processo de elaboração e implementação das políticas de formação de professores no Brasil. Tendo em vista os propósitos deste estudo, julgamos importante destacar e compreender a importância que tem sido atribuída à modalidade EaD nesse processo. Desde a aprovação da LDB, a EaD vem sendo defendida e apoiada como uma alternativa para formação dos docentes, sobretudo nas regiões mais longínquas do país. Vários argumentos têm sido apresentados em sua defesa, inclusive em âmbito internacional.

Nesse contexto da elaboração dos programas de formação de professores no Brasil, o Banco Mundial é, certamente, um dos principais organismos internacionais que há décadas vem

incentivando e pressionando os países a expandirem a modalidade EaD. Em um de seus documentos, o Banco Mundial tem defendido que:

[...] Las inversiones en la enseñanza superior son importantes para el crecimiento económico. Aumentan los ingresos y la productividad de las personas, como lo señalan los análisis de la tasa de rentabilidad, y también entrañan notables beneficios que no se reflejan en dichos análisis, como los beneficios a largo plazo derivados de la investigación básica, y el desarrollo y la transferencia de tecnología. El crecimiento económico es una condición previa esencial para reducir la pobreza de manera sostenida en los países en desarrollo, que es el objetivo supremo del Banco Mundial (BM, 1995, p. 95).

Para isso, o Banco Mundial começou a financiar instituições de ensino superior em 1963 proporcionando recursos humanos capazes de adaptar as novas tecnologias necessárias para impulsionar a economia. As novas TIC –Tecnologias da Informação e Comunicação é objeto de recomendação dos organismos internacionais para os países periféricos e não foi diferente no Brasil. Vale ressaltar que a partir da criação da SEED - Secretaria de Educação a Distância em 1995, o MEC promoveu a incorporação das TIC e priorizando os programas para a formação de professores à distância (BARRETO, 2001, p. 277). Pois para o BM:

[...] la educación a distancia puede ser eficaz para aumentar a un costo moderado el acceso de los grupos desfavorecidos, que por lo general están deficientemente representados entre los estudiantes universitarios e dessa forma a educación a distancia puede ser uma forma eficaz de promover también la educación permanente y de mejorar los conocimientos (BM, 1995, p. 36 e 37).

Para o Banco Mundial, há um aumento considerável e rápido das matrículas nas instituições privadas e aponta ainda para o fato de que os custos mais baixos atraem um público de estudantes o que torna a educação a distância mais fácil de ser promovida pelas IES privadas do que outras como as IES públicas ampliando consideravelmente o acesso às camadas mais pobres. De acordo com o BM:

[...] En los últimos años, la matrícula en las instituciones de enseñanza terciaria no universitaria, tanto públicas como privadas, ha aumentado con mayor rapidez que en las universidades tradicionales. Incluyen politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, *community colleges* (institutos públicos de estudios postsecundarios que ofrecen dos años de enseñanza académica o profesional) y programas de enseñanza a distancia. Sus costos más bajos resultan atractivos para los estudiantes y son más fáciles de establecer por los proveedores privados. En los casos en que más éxito han tenido, las instituciones no universitarias imparten instrucción que responde en forma flexible a las demandas del mercado laboral y están vinculadas a los programas universitarios mediante mecanismos apropiados de transferencia, como sistemas de créditos y disposiciones en cuanto a las equivalências (BM, 1995, p. 5 e 6).

Outro elemento apontado pelos organismos internacionais diz respeito à eficácia e à flexibilidade proporcionadas pela EaD, o que para eles ampliam-se as oportunidades educacionais, ampliando também a participação social. Para o BM:

[...] Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria más eficaces que existen actualmente en el mundo en desarrollo. Pueden reaccionar en forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y amplían las oportunidades educacionales con poco o ningún costo adicional para el Estado. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la educación terciaria privada a fin de complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula de la educación superior, incrementar la diversidad de los programas de enseñanza y ampliar la participación social en el nivel terciario (BM, 1995, p. 6).

Diversos estudos têm analisado a influência do Banco Mundial na definição das políticas educacional em países periféricos como o Brasil (LEHER, 1998; CORAGGIO, 1995; TOMMASI, 1995; EVANGELISTA, 2019, MALANCHEN, 2007 e 2015). As reformas educacionais têm, em geral, sido influenciadas pelos organismos internacionais, pelo mundo do trabalho e, particularmente, pelas demandas do setor produtivo.

Malanchem (2015) enfatiza o fato de que os países são pressionados a responderem às demandas do capitalismo global, do mercado e das novas dinâmicas do mundo do trabalho, decorrentes da progressiva introdução das novas tecnologias nos espaços de produção e de consumo. Os governos têm, em geral, formulado políticas que visam democratizar o acesso à educação básica e superior. As políticas de democratização do acesso, a despeito de sua importância, têm representado também “aligeiramento” e redução da qualidade dos processos formativos. O segmento privado tem atuado fortemente nesse contexto. Para Malanchem (2015), as políticas educacionais no que se refere à formação de professores refletem os embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por ele, tendo em vista que a educação é entendida neste modelo como ferramenta para o desenvolvimento do mercado. Nas palavras de Malanchem (2015, p. 85) “é perfeitamente possível compreender a articulação dessas políticas com as políticas implementadas no Brasil nos últimos anos”, como os já citados TV Escola e Proformação, além do Salto para o Futuro, do Pró-Infantil, do Pró Letramento, do Pró-Licenciatura e da criação da UNIREDE e da UAB. Essas experiências, “introduzem o uso das TIC e da EaD no Brasil, principalmente nas escolas e na formação inicial e continuada dos professores”

De acordo com Freitas (2007), a pressão da juventude pela profissionalização após o Ensino Fundamental coloca imenso contingente de jovens no exercício do magistério na perspectiva de profissionalização, com a formação em sua grande maioria em IES privadas

como bolsistas ou em cursos a distância concomitantes ao trabalho da educação básica. Essa política de formação em curso oferece diferentes oportunidades de formação sob a concepção de equidade e de que cabe ao Estado oferecer igualdade de oportunidade em contraposição à igualdade de condições. Para Freitas (2007, p. 1207):

[...] a ‘escassez’ de professores para a educação básica, apontada pelo relatório do CNE, apresentado em sua reunião de julho de 2007, não pode, portanto, ser caracterizada como um problema conjuntural e nem mesmo exclusivamente emergencial. Ao contrário, é estrutural, um problema crônico, produzido historicamente pela retirada da responsabilidade do Estado pela manutenção da educação pública de qualidade e da formação de seus educadores.

Portanto, as alternativas apontadas não vão equacionar essa escassez na direção de uma política de valorização da formação de professores. Ao contrário, aprofundarão o quadro de desprofissionalização, flexibilização e “aligeiramento” do processo formativo. Segundo a autora, está havendo um divórcio entre as necessidades atuais da escola e de profissionalização da juventude e um sistema educacional que não oferece as possibilidades que habite plenamente os jovens a fazer frente ao mundo do trabalho. O que se evidencia é um embate entre as demandas das entidades e dos movimentos e as ações do governo em continuidade às políticas neoliberais de governos anteriores.

Para Freitas (2007), a luta de mais de 30 anos por uma política nacional de formação e valorização dos professores faz parte da utopia de muitos educadores, mas de difícil realização numa sociedade marcada pela desigualdade e pela exclusão, onde a má qualidade da formação e a ausência de condições adequadas ao trabalho dos docentes impacta diretamente na qualidade da educação pública. De acordo com ela, tem havido redução do financiamento para a educação e precarização das condições de trabalho, salário e carreira. Os jovens, em particular, não se sentem atraídos pela profissão docente. Os cursos de licenciaturas são preteridos em relação a outras carreiras que, para os jovens, oferecem maior retorno financeiro e reconhecimento social (FREITAS, 2007, p. 1204-1205).

Segundo Mandelli (2014, p. 159), a reforma educacional ocorrida na década de 1990 no Brasil, fez parte “da reforma do Estado e do ajuste estrutural econômico, baseada na concepção neoliberal”. Neste sentido, ao citar Evangelista e Shiroma (2007, p. 537) sinaliza que “seu prosseguimento no novo século, atingiu todas as esferas da docência: currículo, livro didático, formação inicial e contínua, carreira, certificação, *lôcus* de formação, uso das tecnologias da informação e comunicação, avaliação e gestão”. Para Evangelista (2012, p. 3),

[...]

Naquele momento o Estado brasileiro não apenas subordinou-se às demandas do capital-imperialismo (FONTES, 2010), mas foi parceiro fundamental na proposição de uma política educacional que tivesse em mente a formação para o trabalho simples e para as funções técnicas de nível médio ao sabor da agenda banco mundialista.

Malanchem (2015, p. 85) destaca que é “nesse contexto que se situam o processo de reforma do Estado e do sistema educativo no Brasil e a expansão da EaD, modalidade educativa amplamente recomendada pelos organismos internacionais e que, a partir de 1990, encontrou campo fértil de desenvolvimento no cenário brasileiro”. Para Malanchem (2015), a diversificação das instituições formadoras de professores e a flexibilização desses profissionais constitui estratégias e ações a fim de adequá-los às novas necessidades do mercado e isso insere a reforma educacional brasileira. Soma-se a isso o fato de que os organismos internacionais, sobretudo o FMI e o BID, defendem e pressionam os países em desenvolvimento a expandir as suas redes de ensino e a adotarem a modalidade EaD. Nesse sentido, o Estado brasileiro incentivou a EAD de diversas maneiras, credenciando e autorizando instituições. Segundo Giolo (2018, p. 75), “o art. 80 da LDB determina que o poder público incentive iniciativas de EaD em todas as modalidades e níveis, incluindo a educação continuada, dando-lhe as prerrogativas de abertura e regimes especiais”.

Ao analisar as estratégias de regulação para a expansão da formação de professores no Brasil, Barreto (2010) destaca que a implementação dessa política, a utilização das tecnologias da informação e da comunicação e informação passaram a ter nova recontextualização nas políticas educacionais. Para a autora:

[...]no campo da educação, o pressuposto de que as TIC, em si, constituem uma “revolução” tem desdobramentos importantes. Entre eles, merecem destaque as relações estabelecidas com a EaD, em pelo menos três aspectos: (1) a associação direta (TIC para a EaD), fundada no movimento aparentemente contraditório de expansão-redução, supondo, de um lado, que as TIC sejam “a solução” para todos os problemas, incluindo os extraescolares, e, de outro, seu uso intensivo e quase exclusivo para a EaD, visando especialmente à certificação de professores; (2) a proposta de EaD como substituição tecnológica, apoiada na flexibilização gerencial, apagando as diferenças constitutivas dos modos de acesso às TIC; e (3) a suposta centralidade atribuída às TIC nas políticas educacionais, elidindo a perspectiva de formação baseada em competências, tanto na configuração dos processos, quanto como alternativa de triangulação para promover resultados, na condição de elo entre diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais e avaliação centralizada (BARRETO, 2010, p. 1301).

Para a autora, o argumento da utilização das TIC's perpassa todo processo de consolidação da EAD. Para ela, a recontextualização educacional centrada na formação de professores teve como primeiro marco a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), tendo em vista que a SEED tinha, entre suas metas, a de levar para a escola pública toda a

contribuição que os métodos, técnicas e tecnologias de educação a distância pudessem prestar à construção de um novo paradigma para a educação brasileira. A autora destaca que a LDB inseriu a EAD como modalidade de ensino ao mencionar, parágrafo 4º, artigo 32, que o Ensino Fundamental seria presencial e o ensino a distância seria utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. O Artigo 80 da LDB incentiva o poder público ao “desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (BARRETO, 2010 p. 1.305).

Com os avanços da legislação educacional, a formação de professores foi garantida em lei em suas diversas esferas, e mesmo que, em alguns dos espaços educacionais ainda sejam protagonizados pela atuação de profissionais sem habilitação (caso dos ACTs - Admissão em Caráter Temporário), há um esforço de priorizar e desenvolver políticas para a formação mínima exigida e a formação continuada dos professores. Giolo destaca, neste sentido, que:

[...] é em função disso que foram feitos, por parte do Estado, os primeiros movimentos para implantar redes de educação a distância. Em 1995, o governo federal criou uma Subsecretaria de EaD, no âmbito da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em seguida incorporada pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, criada em 1996 (GIOLO, 2010, p. 1.274)

No que diz respeito aos programas federais de formação de professores, Moré (2012) destaca que o Governo Federal desenvolveu diversos programas institucionais que passaram a utilizar a modalidade a distância com a finalidade de capacitar e desenvolver professores da educação básica e, conseqüentemente, melhorar o ensino dos estudantes. De acordo com Moré (2012, p. 62), os programas como Salto para o Futuro, TV Escola, Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), Programa de Apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED), Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR), Universidade Aberta do Brasil (UAB) foram fundamentais para suprir a demanda em questão.

Freitas destaca que, de acordo com a ANFOPE (Associação Nacional Pela Formação dos Profissionais da Educação), as tecnologias não se constituem em propriedade privada de nenhum segmento, ao contrário, pertencem ao conjunto da sociedade e são meios, instrumentos e mecanismos para a ampliação da vivência democrática. Neste sentido, a escola se defronta com o desafio de um trabalho pedagógico voltado para as habilidades necessárias ao entendimento dessas novas relações. Ainda de acordo com Freitas (2007), a maioria dos cursos na modalidade a distância no Brasil contraria esses requisitos e se apresenta como uma forma de aligeirar e baratear a formação, por isso tende a ser pensada muito mais como uma política

compensatória a fim de suprir a ausência da oferta de cursos regulares a uma determinada clientela historicamente afastados da educação pública superior. Para ela, é por essas vias que vão se produzindo as desigualdades na formação de professores, pois a necessidade da expansão da escolarização, o reduzido investimento público na educação e a impossibilidade do Estado prover recursos necessários alteram significativamente o caráter da formação em nosso país, tendo em vista que as iniciativas atuais cumprem as metas estatísticas e conformam professores a uma concepção de caráter subordinado e instrumental.

Giolo (2008, p. 1224) afirma que o “movimento inicial da educação a distância, o de proporcionar formação regular e continuada aos professores em exercício (os professores leigos), é repleto de mérito e, porque não dizer, de êxito”. Diferentemente do que veio depois, quando os cursos de formação de professores passaram a disputar os alunos dos cursos presenciais, substituindo a sala de aula pela formação em trânsito, descolada dos espaços tradicionais de ensino-aprendizagem.

Portanto, no mérito da questão, pode-se argumentar em favor da apreensão que causa essa avalanche de vagas (e também de matrículas) de educação a distância sobre os cursos de formação de professores. Para Giolo, são bem conhecidos os argumentos dos que defendem a expansão ilimitada da educação a distância e, há que se reconhecer, alguns são bem convincentes. Entretanto, já é hora de elaborar com objetividade, pois, dificilmente, algum debate sobre educação deixa de tocar na questão da qualidade (ou melhor, no problema da falta de qualidade). Esse tema, por sua vez, aparece sempre conectado com a atividade docente e, no debate, é comum ignorar o esforço que os cursos de Licenciatura fizeram, nos últimos anos, para melhorar o seu desempenho, empreendendo uma labuta constante contra adversidades de toda ordem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nunca na história da humanidade houve condições técnicas e científicas tão adequadas a construir o mundo da dignidade humana, apenas essas condições foram expropriadas por um punhado de empresas que decidiram construir um mundo perverso.

Milton Santos

Os marcos regulatórios estabeleceram as diretrizes gerais da EaD no Brasil. De acordo com a pesquisa, destaco sete momentos que foram fundamentais para concretização da modalidade EAD durante os últimos vinte anos (1998-2018).

O primeiro, foi a criação da secretaria a distância, que inicialmente se ateve às atribuições de planejar ação na educação com a utilização das tecnologias de comunicação e informação. Embora, nessa primeira ação o foco era desenvolver programas e ações que auxiliassem os processos educacionais no país (materiais de apoio a professores e estabelecimentos de ensino); **O segundo**, foi a aprovação da LDB e a abertura para a EaD principalmente com a regulamentação do artigo 80. A partir daí, houve uma mudança dos objetivos do que deveria ser a EAD, tendo em vista que sua função inicial seria apoiar o ensino presencial e auxiliar na formação dos professores que atuavam em sala de aula; **O terceiro** momento, se estabeleceu com a Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998 que abriu espaço para o credenciamento de instituições para oferecer a modalidade. Com essa abertura, o mercado privado não mediu esforços para credenciar suas IES que passaram a ofertar a modalidade a distância; **O quarto**, foi a aprovação do Plano Nacional de Educação (2001-2010), com metas para a EaD e a utilização das tecnologias educacionais. A partir daí, e certamente com a utilização da modalidade a distância principalmente na formação de professores (exigência do PNE 2001-2010); **O quinto**, com os referenciais norteadores para subsidiar os atos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância e a instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) como forma de supervisionar os cursos e IES a distância buscando garantir melhor qualidade; **O sexto**, quando proporcionou avanço na modalidade, foi a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), destinado a formar professores por meio da EaD. Como as IES públicas pouco priorizaram a UAB, a iniciativa privada começa a se inserir no processo e vai iniciando a construção da sua hegemonia na modalidade; E por fim, **o sétimo**, com o Decreto nº 6.320/07 onde estabelece nova estrutura

para a Secretaria de Educação a Distância, instituindo a Diretoria de Regulação e Supervisão em Educação a Distância.

Podemos afirmar a título de conclusão que a EAD se firmou como uma das principais dimensões da educação superior brasileira. Mantidos os atuais ritmos de crescimento, em pouco mais de uma década a modalidade oferecerá metade das matrículas do Ensino Superior no Brasil. Em 2018, a modalidade respondia por cerca de 24% do total de matrículas de graduação. Entre 2017 e 2018 o crescimento foi de 17,5%, saltando de 1.756.982 para 2.056.511 de matrículas (Mec/Inep, 2018). A partir de 2015, a expansão da EAD veio acompanhada de uma tendência nunca antes observada no Brasil: a progressiva redução das matrículas da modalidade presencial (redução -3,6% entre 2015 e 2018).

Trata-se de uma dinâmica capitaneada pelo setor privado. Em 2018 as IES privadas respondiam por 92% das matrículas em EaD e por 70% do total das matrículas em graduação presencial no país (Mec/Inep, 2019). A privatização da EaD se consolidou nos anos recentes, especialmente no último biênio (2016-2018). Enquanto no setor público houve um crescimento de 50.326 novas matrículas de EaD, no segmento privado o crescimento foi de 511.767. Em 2018, 84% dos cursos de graduação em EaD pertenciam às instituições privadas (Mec/Inep, 2018). A expansão das matrículas do setor público, tanto na modalidade presencial quanto EaD, está estagnada desde 2012. A meta 12 do atual Plano Nacional de Educação - de expandir ao menos 40% das novas matrículas no segmento público até 2024 - está seriamente comprometida.

A pesquisa revela também que a EaD vem deixando de ser uma modalidade majoritariamente destinada à formação de professores. Em 2006, os cursos de licenciaturas respondiam por cerca de 52% do total de cursos de graduação em EaD no Brasil. Doze anos depois, em 2018, o percentual caiu para 31%. Os cursos tecnólogos, por sua vez, passaram de 9% em 2006 para 42% em 2018. A grande maioria dos cursos superiores no Brasil já contam com a autorização de seus conselhos nacionais e do MEC para ofertarem a modalidade EaD. Além disso, a Portaria nº 2.117/MEC, de 11 de dezembro de 2019, passou a autorizar as IES públicas e particulares a oferecerem cursos de graduação presencial com até 40% da carga horária por meio do ensino a distância. O único curso excetuado dessa portaria é a Medicina.

A legislação educacional no período manteve-se bastante flexível em relação a EaD. Políticas mais restritivas e exigentes foram introduzidas em 2006 por meio do Decreto nº 5.773/2006, que determinou que a avaliação deveria ser realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. A EAD criada no Brasil foi instituída para uma

vocação pública inicialmente a fim de suprir as demandas por professores habilitados que já estavam na ativa, e após 1998 tornou-se um mercado educacional aberto em que o Estado não conseguiu ter mais o controle. A UAB foi uma tentativa de controle por parte do Estado, mais do que uma instituição, deveria ser um conceito, onde seria aberta na entrada sem a rigidez dos processos seletivos, democratização do acesso; aberta no processo, oferecendo opções e atividades mais flexíveis; aberta na saída, permitindo aos estudantes concluírem, encerrarem ou suspenderem seus estudos com maior flexibilidade, e atendendo dessa forma às suas necessidades. O uso da educação a distância na formação continuada se expandiu como uma modalidade capaz de responder ao desafio imposto pelos próprios organismos internacionais, proporcionando desenvolvimento profissional a um grande contingente de profissionais nas mais diversas localidades do país.

Podemos concluir que a EaD tem “engolido” a educação presencial, tanto em SC quanto no Brasil. A retração das matrículas presenciais é correspondente ao avanço das matrículas em EaD, inicialmente pelo crescimento dos cursos de pedagogia e consequentemente nas demais licenciaturas. O crescimento do setor privado na modalidade EaD também é gigantesco e o Estado brasileiro tem flexibilizado a oferta, as políticas e os instrumentos de avaliação das instituições e dos cursos. Fica evidente, portanto, o papel do Estado e de suas políticas de regulação e de desregulação. Chama a atenção, em particular, o fato de nenhum dos cinco governos no período analisado (1998-2018) terem introduzido medidas restritivas à EaD.

A modalidade continua crescendo. Observa-se clara orientação neoliberal no conjunto das políticas adotadas, voltadas a promover o acesso à educação superior por meio do pagamento de mensalidades, ampliando o desequilíbrio entre os setores público e privado. Corroboramos com Mandelli (2014) quando afirma que, caso tenha ocorrido alguma democratização do acesso ao ensino superior, ela se deu principalmente na iniciativa privada, e com qualidade discutível. Para ela, a EaD serve para que os interesses capitalistas sejam consolidados, tendo em vista a abertura de um mercado gigantesco na iniciativa privada. Neste sentido, a modalidade se tornou majoritariamente um espaço privado, mercantilizado, assumida e impulsionada pelos interesses do mercado e das orientações ideológicas internacionais que vêem na educação a distância a oportunidade de ampliar o acesso ao ensino superior e qualificar mão de obra barata, na maioria dos casos ofertada de forma aligeirada e precarizada.

Em relação às políticas de formação de professores cabe observar, entre outros aspectos, que o Estado Brasileiro estabelece conteúdos obrigatórios para a educação básica BNCC), porém, não é isso que consta como conteúdo obrigatórios nos cursos de licenciatura. A EaD

tem se servido dessa flexibilidade para crescer. As políticas de formação de professores estão entregues às instituições que ofertam licenciaturas no Brasil; elas montam seus planos pedagógicos, disciplinas, supervisão etc. Nos últimos anos as IES públicas não expandiram a modalidade EaD. O setor privado, por conseguinte, tem aproveitado essa lacuna para expandir a modalidade em todas as regiões. A flexibilização se acentuou ainda mais durante o governo Bolsonaro e os dados do Censo referentes ao ano de 2019 evidenciaram os resultados dessas políticas de flexibilização e privatização da educação superior.

REFERÊNCIAS

- ANDRELO, R. **O rádio a serviço da educação brasileira: uma história de nove décadas.** Revista HISTEDBR On-Line 12 (47), Set 2012, p. 139-153. Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640044/7603>> Acesso em: 06 dez. 2018.
- ARRUDA, E. P.; ARRUDA, D. E. **Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do ensino superior.** Educação em Revista, 31, n.03, 2015 p. 321-338. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>>. Acesso em 02 de set de 2018.
- BARRETO, R. G. **Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.2, p. 271-286, jul./dez. 2003. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a06v29n2.pdf>> acesso em 10 de dez. 2018.
- BATISTA, C. J.; SOUZA, M. M. **A Educação a Distância no Brasil: regulamentação, cenários e perspectivas.** In Revista Multitexto, 2015, v.3, n. 2, pp. 11-15. Disponível em <<http://www.ead.unimontes.br/multitexto/index.php/rmcead/article/view/136>> Acesso em 03 de Nov de 2018.
- BELLONI, M. L. **Educação a Distância.** 7 ed. Campinas: Autores e Associados. (2015).
- BOURDIEU, P. **Sobre o Estado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRAMÉ, M. L.; SPIRANDELLI, C. **O crescimento da Educação à Distância: uma discussão sobre seu caráter ideológico.** Anais: VIII – Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas, Londrina: UEL, 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/sumarios/temas/o_crescimento_da_educacao_a_distancia_uma_discussao_sobre_seu_carater_ideologico.pdf> Acesso em: 10 mai. 2018
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- _____. **Censo da Educação Superior. 1998 a 2017.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 01 ago. 2017.
- _____. **Censo da Educação Superior. 2018.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- _____. **Decreto nº 99.678, de 8 de novembro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99678.htm Acesso em 10 ago. 2017.
- _____. **Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996.** 1996a.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1917.htm. Acesso em 10 ago. 2017.
- _____. **Decreto nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2147.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 3.860, de 09 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3860impressao.htm> Acesso em 7 de Dez de 2018.

_____. **Decreto n.º 5.159, de 28 de julho de 2004.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf>> Acesso em 7 de Dez de 2018.

_____. **Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5622.htmimpressao.htm. Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006.** 2006a.. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006.** 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 6.320, de 20 de dezembro 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6320.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 7.480, de 16 de maio de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 7.690, de 02 de março de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htmimpressao.htm> Acesso em 7 de Dez de 2018.

_____. **Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017.** (2017a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Decreto n.º 9.005, de 14 de março de 2017.** (2017b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005impressao.htm> Acesso em 7 de Dez de 2018.

_____. **Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** (2017c). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107> Acesso em 10 de Dez de 2018.

_____. **Decreto nº 9.665, de 02 de janeiro de 2019.** (2019a). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm> Acesso em 10 de Jan de 2019.

_____. **Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019.** (2019b). Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.195-de-30-de-dezembro-de-2019-236099560>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-publicacaooriginal-22620-pl.html>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996.** 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_lei10172.pdf> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** (2004a). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm> Acesso em 05 de Jan de 2019.

_____. **Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004.** (2004b). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004.** (2004c). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/port_4361.pdf> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/pdi/port%20normativa%20n2%20de%2010%20de%20janeiro%20de%202007.pdf>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Portaria nº 275/CAPES, de 18 de dezembro de 2018.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56126031/do1-2018-12-20-portaria-n-275-de-18-de-dezembro-de-2018-56125835%C2%A0> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Referenciais de qualidade para Educação Superior a Distância, 2003.** Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Referenciais de qualidade para a EaD, 2007.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Resolução nº 1, de 11 de março de 2016.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Resolução CNE nº 1, de 15 de maio de 2006.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf> Acesso em 11 de Jan de 2019,

_____. **Resolução nº 7/CNE/2017, de 11 de dezembro de 2017.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/78281-rces007-17-pdf/file>> Acesso em 10 ago. 2017.

_____. **Sinopse estatística da educação superior – 1998 a 2018** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília: Disponível em <<http://download.inep.gov.br>>. Acesso em 10 jan. 2019.

CAPES. **Plataforma Sucupira.** Dados e estatísticas. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>. Acesso em: jun. 2019.

CASTRO, A. M. D. A.; ARAÚJO, N. V.era-Cruz Gonçalves. **Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 189 - 209, abr. 2018. Disponível em:<<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/80574/48884>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

DE BASTIANI, S. C. **Dinâmicas de desenvolvimento da Educação Superior na Região Oeste de Santa Catarina (1968-2015).** Dissertação de Mestrado PPGE/UFFS. Chapecó, SC, 2017. Disponível em: <<https://rd.uffrs.edu.br/bitstream/prefix/1666/1/BASTIANI.pdf>> Acesso em: 06 dez. 2018.

DE BASTIANI, S. C., & TREVISOL, J. V. (set./dez de 2018). **A expansão da Educação Superior presencial em Santa Catarina (1990-2016).** Rev. Inter. Educ. Sup, v.4 n.3, p.558-579. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/download/8651889/18081/>> Acesso em 10 de Jan de 2019

DE BASTIANI, S. C., TREVISOL, J. V; PEGORARO, P. **A educação superior em Santa Catarina: um século de história (1917-2017).** Revista Científica ECCOS, n. 47, p. 375-395, 2018. Disponível em:

<<https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7974&path%5B%5D=5247>> Acesso em 05 de Jan de 2019. Acesso em 10 de mai, 2019.

EVANGELISTA, O; et tal (org). **Desventuras dos professores na formação para o capital**. Campinas: SP: Mercado das letras, 2019, p. 144-188.

EVANGELISTA, O.; LEHER, R.. **Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira**. **Revista Trabalho Necessário**, [S.l.], v. 10, n. 15, jun 2018. ISSN 1808-799X. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/6865>>. Acesso em: 10 mai 2018

FARIA, A. A., et tal, (2011). **História da Educação a Distância no Brasil**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO(10 EDUCERE 2011, Curitiba.), p. 12., disponível em <https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5128_2836.pdf> Acesso em 24 de set de 2019

GIOLO, J.. **A educação a distância e a formação de professores**. Educação & Sociedade [online], vol. 29, n. 105, 2008, p. 1211-1234. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a13.pdf>> Acesso em 06 de Nov de 2018.

_____. **Educação a Distância: Tensões entre o público e o privado**. Educação & Sociedade [online]. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87315816012>> Acesso em 06 de Dez de 2018.

_____. **Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. ANPAE, v. 34, n. 1, 2018, p. 73-97, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.21573/vol34n12018.82465>> Acesso em 06 de Jan de 2019.

HENTZ, P. (jul./dez de). **Memórias de formação docente: o Programa Magister**. EntreVer, v. 3, n. 5, , p. 200-209, 2013. <Disponível em <http://docplayer.com.br/74997195-Memorias-de-formacao-docente-o-programa-magister-memories-of-teachers-training-magister-program.html>> Acesso em 20 de Set de 2018.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População de Santa Catarina**. 2017. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao. Acesso em: 11 out. 2019.

LEHER, R. **Educação e tempos desiguais: elementos para uma reconstrução da problemática**. Trabalho & Educação - v. 1, p. 128-142, 1997. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/8876>> Acesso em 10 de dez. de 2017

_____. **Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo**. Outubro, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999. Disponível em <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>>, acesso em 10 de dez. de 2019

_____. **Grandes grupos econômicos estão ditando a formação de crianças e jovens brasileiros**. Entrevista concedida ao site do MST em 1 de julho de 2015. Disponível em <https://mst.org.br/2015/07/01/grandes-grupos-economicos-estao-ditando-a-formacao-de-criancas-e-jovens-brasileiros/> Acesso em 25 de nov. de 2018.

MALANCHEN, J. **As políticas de formação inicial a distância de professores no Brasil: democratização ou mistificação?** Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis SC, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/90239/239239.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 10 de dez. de 2018

_____. **Política de formação de professores a distância no Brasil: uma análise crítica.** Campinas: Autores Associados, 2015.

MANDELI, Aline de Souza. **Fábrica de professores em nível superior: a Universidade Aberta do Brasil (2003-2014).** Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis SC, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/128910/329988.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 10 de dez. de 2018

MORAES, Reginaldo C. **Educação a distância e ensino superior: uma introdução didática a um tema polêmico.** São Paulo: Editora Senac, 2010.

MUGNOL, M. **O processo regulatório da educação superior a distância no Brasil.** (E. R. Científica, Ed.) Eccos Revista Científica/num 40, 40, 2016, p. 33-48. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71548306003>> Acesso em 05 de dez de 2018..

_____. **Educação Superior a Distância no Brasil: o percurso das políticas regulatórias.** Jundiaí: Paco Editorial, 2006.

NETO, C. R. (). **Educação Superior a Distância: criação de um sistema avaliativo exclusivo de EaD para o avanço tecnológico e educacional do país.** Tese de Doutorado, 2008, p. 166. Disponível em: <http://iepapp.unimep.br/biblioteca_digital/pdfs/2006/OUQSJNHOICIU.pdf> Acesso em 10 de Out de 2018.

NÓVOA, A. O futuro da universidade: o maior risco é não arriscar. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, jan/abr. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/21710/pdf_1> Acesso em 10 de Jan. de 2020.

SCHWARTZMAN, Simon. **O ensino superior no Brasil – 1998 /.** – Brasília: Instituto OCDE. Organization for Economic and Co-operation and Development. Education at a Glance 2019. Indicators. Disponível em: < <https://www.oecd.org/publishing/corrigenda>> Acesso em: 10 de out. 2018.

OLIVEIRA, D. A. **A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização.** Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614.pdf>> Acesso em 10 de Out de 2018.

PACHECO, E., & RISTOFF, D.). **Educação Superior: democratizando o acesso.** Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior, 2004. Disponível em <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1284>> Acesso em 10 de Out de 2018.

PADILHA, M. A. (Dez de). **Os modelos de educação a distância no Brasil: a Universidade Aberta do Brasil como um divisor de águas.** Reflexão e Ação. v. 21, n. 2, p. 82-103, dez. 2013. <Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/344>> Acesso em 05 de Dez de 2018

PRETI, O. **Fundamentos e Políticas em Educação a Distância** (Vol. 3). Curitiba: IBPEX. 2002.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 1.139, de 28 de outubro de 1992.** Dispõe sobre cargos e carreiras do Magistério Público Estadual estabelecem nova sistemática de vencimentos, institui gratificações e dá outras providências. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1992/1139_1992_lei_promulgada%20-%20compilada.html> Acesso em 23 de Out de 2018.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia. **Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo.** In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs). Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis/ São Paulo: Vozes, Fapesp, Nedic, 1999.

SAVIANI, Demerval. **Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação.** In: LOMBARDI, J. C; SAVIANI, D; SAFELICE, J.S (org). Capitalismo, Trabalho e Educação. Campinas: SP: Autores Associados, HISTEDBR, p. 13-24. 2019

TREVISOL, J. V. O ensino superior público na Mesorregião Fronteira Sul. In: RADIN, J. C.; VELNTINI, D. J.; ZARTH, P. A (Orgs.). **História da Fronteira Sul.** UFFS, 2016.

UNESCO. **Toward knowledge societies. For peace and sustainable development. 2013.** Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/wsis/WSIS_10_Event/wsis10_outcomes_en.pdf> Acesso em 31 de ago de 2019.

WARD, S. C. **Neoliberalism and the global restructuring of knowledge and education.** London: Routledge, 2014.