



Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

Enangrad Pleno

MARIA DA CONCEIÇÃO MONTEIRO CAVALCANTI

ÁREA - 1 APG3 Administração pública, governo e terceiro setor

**EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - EaD: UMA POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL PARA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR
NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO**

RESUMO: Esse estudo analisa a expansão da educação superior a distância no Brasil no âmbito dos Institutos Federais. O objetivo foi evidenciar a utilização da EaD como política pública expansionista para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O estudo foi exploratório e descritivo, com análise documental e revisão da literatura, a análise foi qualitativa. Procedeu-se uma contextualização da EaD no Brasil, os marcos regulatórios e sua repercussão para a expansão da educação superior no Brasil. Por fim apresentou-se os dados da expansão da educação superior a distância no Brasil, destacando a evolução dos cursos, vagas, ingressos e matrículas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando o período de 2008 a 2015. Em termos conclusivos, tem-se que a participação dos Institutos Federais presente na rede federal voltada para o ensino superior a distância ainda é muito pequena, havendo um descompasso entre as vagas ofertadas e o número de ingressantes, o que vem provocando a ociosidade no sistema federal de ensino.

Palavras-chave: Administração Pública. Expansão do ensino superior. Educação a distância. Institutos Federais

ABSTRACT: This study analyzes the expansion of distance higher education in Brazil within the scope of the Federal Institutes. The objective was to highlight the use from EaD as an expansionary public policy for the Federal Institutes of Education, Science and Technology. The study was exploratory and descriptive, with documentary analysis and was carried out, the regulatory milestones repercussion for the of higher education in Brazil. Finally, presented the data on the expansion of higher education in Brazil, highlighting the evolution of courses, places, admissions and enrollments in Federal Institute of Education, Science and Technology, considering the period from 2008 to 2015. In conclusive terms, the participation of the Federal Institutes present in the federal network for higher education at distance is still very small, with a gap between the vacancies and the number of new entrants, which has led to idleness in the federal education system.

Keywords: Public Administration. Expansion of higher education. Distance education. Federal Institutes

INTRODUÇÃO

Compreender a utilização da educação a distância nas políticas educacionais voltadas para a expansão do ensino superior pressupõe considerar as inúmeras demandas postas para a educação brasileira, no atual cenário de globalização, dos ideais neoliberais, que estabeleceram novos parâmetros de competitividade internacional. É sabido que o processo de globalização não é um fato novo, mas que na atualidade esse processo tem sido redimensionado pelas tecnologias da comunicação e da informação, possibilitando a interação em tempo real, com repercussões para o capitalismo mundial. No que se refere à competitividade, considerada fator de desenvolvimento das nações, o conhecimento tem sido colocado como central para que os países possam se inserir no mundo globalizado. Isso tem redefinido as relações da educação como bem público e priorizando a educação como mercadoria ou serviço. Segundo Bernheim e Chauí (2008, p.7) nessa lógica “ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação se integram ao próprio capital, que começa a depender desses fatores para a acumulação do capital”.

Esse novo cenário passa a exigir graus cada vez mais altos de qualificação da força de trabalho em todos os níveis, o que demanda dos estados nacionais reformas sem precedentes nos seus sistemas educacionais, com o intuito de adequar o campo educacional às exigências globais. Nesse contexto, os países passaram a reformar seus sistemas de ensino e a introduzir estratégias cada vez mais diversificadas para aumentar a demanda de atendimento da população, utilizando para isso a educação a distância.

O presente texto analisa a expansão do ensino superior a distância no Brasil no contexto pós-LDB, evidenciando a sua utilização como política pública expansionista nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para tanto, faz inicialmente uma contextualização do surgimento da educação a distância no Brasil, procurando mapear desde as suas primeiras iniciativas até a sua configuração atual. A segunda parte analisa os marcos regulatórios para a educação a distância originários da aprovação da LDB n. 9.394/96 e sua repercussão para a expansão da educação superior no Brasil e a terceira parte apresenta os dados da expansão da educação superior a distância no Brasil, com destaque para a evolução dos e cursos, vagas, ingressos e matrículas nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando uma série histórica do período de 2008 a 2015. Por fim apresenta algumas considerações sobre a temática.

1 Contextualizando o surgimento da EaD no Brasil: das primeiras iniciativas à criação da Universidade Aberta do Brasil

Considerando o marco histórico da inserção da EaD no Brasil numa concepção temporal, merece menção as iniciativas da década de 1970 a 1980,

tendo em vista terem sido consideradas fundamentais para implantação dos recursos tecnológicos indispensáveis para a implantação da EaD. Nesse conjuntura, no ano de 1972 cria-se o programa de Teleducação (Prontel) assumindo a coordenação nacional das atividades de educação a distância no Brasil. Observa-se por oportuno que seguidamente, ou seja no ano de 1973, desenvolve-se um plano de articulação para implementação de melhor uso das Tecnologias e a Educação, de modo que em 1978 é criado através do Decreto nº 81.454 o Departamento de Aplicações Tecnológicas (DAT) que congregou as atividades do Prontel e que em seguida foi transformado em Secretaria de Aplicações Tecnológicas (SEAT) na qual a noção de tecnologia é ampliada.

Nesse delineamento, mencionamos as contribuições da década de 1990, enquanto cenário de grandes transformações políticas, econômicas e sociais vividas no Brasil que oportunizou no ano de 1993 o surgimento de uma proposta do Ministério da Educação (MEC) de diretrizes políticas para a educação a distância, consubstanciadas nas orientações dos organismos internacionais. Em 1993, o MEC celebrou um acordo de cooperação técnica com a Universidade de Brasília-UnB, tendo como objetivo específico o desenvolvimento do Sistema Nacional Nacional de Educação a Distância (Acordo de Cooperação Técnica. n.004/93 de 03/09/93). Posteriormente foi firmado o Convênio de Cooperação Técnica de nº 006/93, entre o MEC e o Ministério das Comunicações, Ministério das Ciências e da Tecnologia, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileira - CRUB, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED e da União Nacional de Dirigentes Municipais – UNDIME, que concretizou e detalhou melhor as bases do Sistema a ser criado.

Tais medidas culminaram com a criação do Sistema Nacional de Educação a Distância, pelo Decreto Presidencial nº 1.237/1994 (Brasil/1994) objetivando permitir a todo cidadão, por meio de educação aberta, continuada a distância, o acesso ao conhecimento social e científico disponível na sociedade brasileira, servindo de referência para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993).

Em 1996 surge a Secretaria de Educação a Distância na estrutura do MEC. Nesse mesmo ano é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 onde a EaD é reconhecida no art. 80, a partir desse período várias iniciativas foram tomadas pelo governo brasileiro com o intuito de criar uma política mais sistematizada de EaD.

2. Normatização da Educação a Distância Pós-LDB n. 9.394/96: principais Decretos e a criação da Universidade Aberta do Brasil

A modalidade de EaD obteve reconhecimento e amparo legal através da LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), embora fosse utilizada desde o início do século XX, como estratégia de formação supletiva. A Lei nº 9.394/96 estabelece em vários artigos a possibilidade do uso da educação a distância. No Art. 32, parágrafo 4, estabelece que, “o ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergentes”. No entanto, as iniciativas governamentais e os programas criados pelo governo mostram que essas situações passaram a ser definitivas e essa modalidade foi se consolidando

como política pública diferenciada, podendo ser utilizada em todos os níveis de ensino com destaque para formação de professor . Esse entendimento pode ser encontrada nos parágrafos 2º e 3º do Art. 62, quando se refere à formação inicial e continuada que poderão utilizar “os recursos e tecnologias de educação a distância”. Segundo, Kato; Santos;Martins (2010, p. 17) parece plausível dizer que,

A EaD amparada por mecanismos legais, políticos e ideológicos, tende a legitimar um novo paradigma de políticas públicas, por meio de um sistema de ensino estratificado, que dissemina sua oferta nos sistemas públicos e privados. A diversificação de sua oferta traz uma série de consequências que atingem significativamente o ensino superior.

No entanto, é no Art. 80 que se observa a possibilidade de uso orgânico da modalidade de educação à distância em todos os níveis e modalidades de ensino. Desta feita, merece destaque a íntegra da redação do Art 80 da LDB Lei 9.394/96;

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. (BRASIL, 1996). § 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 realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância. § 3º- As normas para 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. Parágrafo 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 finalidade exclusivamente educativas;
- III- Reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

O artigo 80 estabelece a grande amplitude que seria dada a educação a distância como modalidade a ser utilizada em todos os níveis de ensino. No entanto, seria impossível com um único artigo, normatizar toda a complexidade da educação a distância, como o credenciamento de instituições para a oferta da educação a distância, a criação de cursos, a avaliação e a certificação dos alunos, dessa forma foi necessário, a regulamentação do artigo. Castro (2004, p. 114), no entanto, chama à atenção para o fato de que o Decreto N° 2.494/1998 que normatizou o artigo 80 da LDB, “não contou com a participação ou discussão dos setores interessados”. Considerando ainda a regulamentação do artigo supra mencionado, o Poder Executivo aprova o Decreto N°2.561 em 27 de abril de 1998, para dar apoio aos primeiros credenciamentos de cursos superiores a distância, excetuando-se programas *strictu sensu* de mestrado e doutorado.

Posteriormente, esses Decretos foram revogados pelo Decreto N°5.622 em 19 de dezembro de 2005, onde efetivamente a regulamentação da EaD vai acontecer. No Art.1º do Decreto é importante considerar a concepção de EaD que está presente, conforme segue;

[...] caracteriza-se a educação à distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2005)

O Decreto N°5.622/2005, apresenta uma noção mais progressista do uso da educação a distância, evidenciando a mediação didático-pedagógica como fator determinante dos processos de aprendizagens, e o professor e o aluno como sujeitos do processo, essa concepção pode ser considerado um avanço, em relação a conceituação de educação a distância que inicialmente preconizava o Decreto N° 2.494/1998, que considerava na concepção de EAD, apenas os recursos tecnológicos como mediadores da aprendizagem.

É importante considerar que esse Decreto trouxe uma preocupação muito grande em normatizar e regularizar o credenciamento das instituições para a oferta da educação a distância. Assim o Art. 9º desse Decreto trata do credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância e destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas. E no seu parágrafo único estende também a EaD para a pós-graduação. Esse Decreto foi muito importante, no sentido de estabelecer limites para abertura de novos cursos e estabelecer regras e novas exigências para as instituições públicas e privadas. Para Segenrich e Castro (2012, p. 109/110), quatro temas merecem a atenção nesse Decreto:

a manutenção do credenciamento específico para a modalidade de EAD; a ampliação do leque de cursos e de instituições credenciáveis; a definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos; e a manutenção dos momentos presenciais no processo de avaliação (...). Para as autoras, a nítida opção dessa regulamentação por um modelo de educação a distância semi-presencial, por exemplo, passou a exigir um aumento do número de polos de apoio presencial, com sérias dúvidas sobre a sua qualidade.

Alguns aspectos merecem ser destacados no Decreto 5.622/2005, entre eles: a caracterização de EaD visando instruir os sistemas de ensino; o estabelecimento de preponderância da avaliação presencial dos estudantes em relação às avaliações feitas a distância; maior explicitação de critérios para o credenciamento no documento do plano de desenvolvimento institucional (PDI), principalmente em relação aos pólos descentralizados de atendimento ao estudante; mecanismos para coibir abusos, como a oferta desmesurada do número de vagas na educação superior, desvinculada da previsão de condições adequadas; permissão de estabelecimento de regime de colaboração e cooperação entre os Conselhos Estaduais e Conselho Nacional de Educação e diferentes esferas administrativas para: troca de informações; supervisão compartilhada; unificação de normas; padronização de procedimentos e articulação de agentes; previsão do atendimento aos portadores de necessidades especiais; institucionalização de documento oficial com Referenciais de Qualidade para a educação a distância (Brasil, 2005).

O Decreto 5.622/2005 pode ser considerado o marco inicial da regulação da EAD, tendo em vista que até então as políticas governamentais não tinham conseguido normatizar o Art. 80 da LDB e a expansão explosiva da EAD

acontecia sem nenhum controle de qualidade pelo MEC. Esse também é o entendimento de autoras como Segenrich e Castro (2012, p. 109/110) quando afirmam que, como a regularização não existia ou era muito frouxa, ocorreu uma expansão desordenada na EAD no País que precisa ser contida. Castro;Segenreich (2012, p.102) chamam à atenção para o credenciamento institucional específico e autorização de cursos no cenário da expansão da EAD de 1996 a 2005, e salientam a esse respeito:

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996(LDB/96) abriu inúmeras possibilidades para a expansão na modalidade de educação a distância, visto que flexibilizou os procedimentos a serem adotados na criação e implementação de cursos.

Pode-se aferir no entanto que, neste Decreto ficou estabelecida a política de garantia de qualidade no tocante aos vários aspectos ligados à modalidade de educação a distância, notadamente ao credenciamento institucional, supervisão, acompanhamento e avaliação, harmonizados com padrões de qualidade enunciados pelo Ministério da Educação. Com os dispositivos criados a partir da LDB 9.394/96 a educação a distância tomou uma organicidade como modalidade a ser utilizada em todos os níveis educacionais e a partir daí vários mecanismos legais ampararam a sua consolidação.

Para consolidação da proposta nacional para educação a distancia foi instituído o Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, que dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Esse sistema se propõe a contribuir para o desenvolvimento, expansão e interiorização do ensino, visando oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; estabelecer amplo sistema nacional de ensino superior a distância; 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.

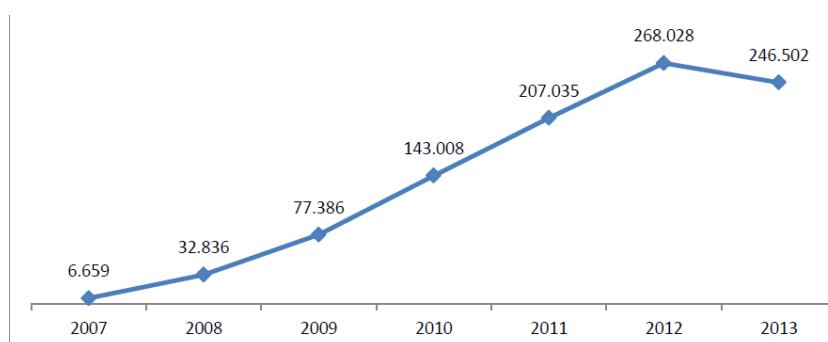
As finalidades e os objetivos nacionais de educação a Distância e objetivos sócio-educacionais do sistema UAB, segundo o Decreto 5.800/2006 deverão ser cumpridos em regime de colaboração da União com os entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com os pólos de apoio presencial. Essa exigência traz novas demandas para os municípios que passaram a ser co-responsáveis pela oferta da educação a distância, sem muitas vezes dipor de recursos humanos qualificados e recursos financeiros suficiente para esse fim.

Essas iniciativas tomadas pelo governo para sistematizar o uso da educação a distância no país, gerou uma evolução muito grande na quantidade de cursos criados, matriculas novas, fazendo com que a cobertura desse nível de ensino tivesse uma evolução significativa, principalmente, após a criação da UAB. A importância da Universidade Aberta do Brasil, segundo discurso do

MEC/ 2013, está em fomentar a criação de novos aos cursos, oportunizando, mediante a proposta de expansão da educação superior mencionada, a democratização, expansão e interiorização da oferta de ensino superior público.

Muito contribuiu para essa expansão a criação da UAB em 2006, como pode ser observado no Gráfico 01. É possível perceber que as matrículas do sistema UAB compreendida no período 2007 – 2013 apresentaram um crescimento mais de 30 vezes em 7 anos, isso é representativo. Porém, é importante considerar que mesmo tendo havido no País um crescente significativo do ensino superior ainda estamos longe de atender o déficit histórico desse nível de ensino.

GRÁFICO 01 - Evolução do Número de Matrículas no Sistema Universidade Aberta do Brasil 2007-2013



Fonte : Relatório Educação para Todos (2014, p. 111)

Há de se destacar nesta expansão da educação a distância, a atuação da CAPES, e o seu incremento ao sistema UAB. Com a incorporação da UAB à CAPES, e o seu financiamento pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, houve uma grande expansão por meio de programas voltados para a formação de professores em Licenciaturas, cursos de graduação para administradores, enfim uma série de possibilidades de que as instituições federais de ensino utilizassem a EAD. Assim pode-se registrar, considerando os dados do gráfico 01, que houve uma variação percentual do número de matrículas do ano de 2009 a 2012 de 246,35%, e o número de matrículas de 2009 para 2010 quase que dobrou. No ano de 2013 desacelerou um pouco e variação percentual de crescimento das matrículas de 2009 a 2013 ficou na ordem de 218,53%.

Quanto às funções atribuídas a CAPES, Castro e Segenreich (2012) relatam que estas foram definidas pela lei 11.502, de 12 de julho de 2007, e que estas vêm reforçar seu papel enquanto agência reguladora. Pela portaria 318 de 02 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), o MEC transfere para a CAPES a operacionalização do Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A política de financiamento do ensino a distância ocorre por meio dos recursos da UAB/CAPES/MEC, através da participação nos editais nacionais, ou constam

em suas matrizes de financiamento interno que designam recursos para ambas as modalidades (presencial e a distância).

No entanto, mesmo havendo uma expansão significativa de ingressantes ao ensino superior no Brasil, estamos longe ainda de atingir a meta 12 previstas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) que é,

elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Portanto, mesmo reconhecendo que houve um esforço muito grande do governo para compensar os déficits histórico do sistema educacional, no que se refere ao ensino superior, o percentual de matrículas ainda é muito baixo. No que se refere especificamente ao uso da EAD no Brasil, os números podem ser considerados baixos em relação a outros países em que a modalidade responde por mais da metade das matrículas.

Os dados permitem inferir que a atuação da UAB foi muito efetiva na criação de novas matrículas para o ensino superior. Essa função estava explícita na própria definição da sua existência, quando se propõe a oferecer cursos de nível superior na modalidade a distância para professores, gestores e trabalhadores que atuam na educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal. Para Sousa (2012) cabe a UAB instituir uma educação pública de qualidade a ser ofertada em locais distantes e isolados de modo a incentivar o desenvolvimento de municípios de baixos Índices de Desenvolvimento (DH) e de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), muito embora a UAB financie prioritariamente, “ cursos de formação inicial e continuada de professores da educação Básica ”(SOUZA, 2012. P.134).

A amplitude da UAB hoje é reconhecida em todos os sistemas educacionais, quer sejam públicos ou privados, universidades, faculdades, centros ou institutos. A ação do MEC em induzir através do financiamento a implantação de cursos a distância, em parcerias com as instituições públicas de ensino superior possibilitou a interiorização do ensino superior e criou novos atores nos espaços para a oferta desse desse nível de ensino, entre eles queremos destacar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que atualmente têm contribuído com a expansão das matrículas nesse campo.

3. Evolução da Educação superior a distância no Brasil e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Nos últimos anos registra-se no Brasil uma expansão substantiva da educação superior, decorrente das novas exigências globais. O novo cenário mundial, que prioriza o conhecimento, sobretudo aplicável e útil para o mercado de trabalho, indispensável ao desenvolvimento econômico do país, atribui, em especial ao ensino superior uma função importante que é a formação de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho, além da

produção de conhecimento que possa ser investido em novas tecnologias de ponta.

Considerando a necessidade da expansão da educação superior, enquanto estratégia para impulsionar a economia do país e à luz das orientações dos organismos internacionais, o governo brasileiro adotou diferentes estratégias entre as quais destacamos a diversificação institucional e das fontes de financiamento, a educação a distância e a privatização. De acordo com Silva e Castro (2014) a diversificação institucional permite que as instituições de ensino superior se organizem com diferentes formatos, dessa forma após a LDB n. 9.394/96 as instituições de ensino superior passaram a ser classificadas em Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Faculdades Integradas e Centros Federais de Educação Tecnológica e que posteriormente se transformaram-se em Institutos de Ciências e Tecnologia

Quanto à diversificação das fontes de financiamento institucional, essa é uma diretriz que encontra respaldo nas orientações dos organismos internacionais e nas ideias neoliberais, de redução do papel do estado do financiamento desse nível de ensino, assim, a estratégia adotada é aumentar o nível de participação social e do setor privado no financiamento desse nível de ensino.

No que se refere à educação a distância, essa modalidade permite o atendimento a grande quantidades de alunos, sem a presença física do professor em um espaço de sala de aula. Permite também que os cursos de graduação sejam ministrados utilizando as tecnologias da comunicação e da informação, tornando-se ideal para atender a um grande contingente de alunos. Essas medidas possibilitaram a expansão quantitativa do número de cursos e matrículas nesse nível de ensino.

A tabela 01 nos permite observar como está estruturado o sistema nacional de educação superior considerando a sua diversificação institucional. Evidenciamos na tabela 01, a evolução do número de instituições no Brasil considerando a série histórica de 2008 a 2013.

Tabela 01 - Número de Instituições de Educação Superior no Brasil por Organização Acadêmica (2008-2015).

| Ano | Instituições | | | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|----------------------|-------------|--------------|
| | Total | Universidade | Centro Universitário | Faculdade | IF e Cefet |
| 2008 | 2.252 | 183 | 124 | 1.911 | 34 |
| 2009 | 2.314 | 186 | 127 | 1.966 | 35 |
| 2010 | 2.378 | 190 | 126 | 2.025 | 37 |
| 2011 | 2.365 | 190 | 131 | 2.004 | 40 |
| 2012 | 2.416 | 193 | 139 | 2.044 | 40 |
| 2013 | 2.391 | 195 | 140 | 2.016 | 40 |
| 2014 | 2.368 | 195 | 147 | 1986 | 40 |
| 2015 | 2.364 | 195 | 149 | 1.980 | 40 |
| $\Delta\%$ 2008-2015 | 4,97 | 6,55 | 20,16 | 3,61 | 17,64 |

Fonte:Elaborado pela autora adaptado sinopse INEP(2016)

A tabela 01 permite perceber que houve um crescimento das instituições em todas as categorias administrativas de 6,17% no período de 2008 a 2015, passando de 2.252 para 2.391 instituições. A categoria administrativa “Faculdades” domina o cenário nacional em termo de número de instituições em 2008 havia 1.911 e em 2013 chegaram a 2.016, mas considerando a série história (2008 – 2015), cresceram apenas 5,4%; essas instituições tradicionalmente se destinam apenas ao ensino, deixando de privilegiar o formato que tradicionalmente tem sido a função das universidades de trabalhar envolvendo as três dimensões da formação: ensino, pesquisa e extensão. As universidades cresceram nesse período apenas 6,56% passaram de 183 instituições para 195. Os Centros Universitários cresceram 12,9% passando de 124 para 140 instituições e os Institutos e CEFETs cresceram 17,64, passando de 34 para 40 instituições, registrando o maior crescimento do período. Tradicionalmente essas instituições tinham se dedicado apenas à formação de profissionais de nível médio e profissional, com a flexibilização permitida pela LDB foram reestruturados e passaram a ter como competência também formar em nível superior, inicialmente através da Resolução CNE/CP 3, de 18 de dezembro de 2002 que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e o funcionamento dos cursos superiores de tecnologia.

Merece destaque nessa Resolução o que trata o Art. 1º que coloca a educação profissional de nível tecnológico, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, com o objetivo de garantir o direito à aquisição de competências profissionais que os tornem aos cidadãos aptos para a inserção em setores profissionais com a utilização de tecnologias e o Art. 2º que coloca os cursos de educação profissional de nível tecnológico como cursos superiores de tecnologia. Posteriormente com a Lei 11.892/08 que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), alguns resultando da combinação de Escolas Técnicas Federais pré-existentes, que reunidas passam a integrar uma autarquia. Por força desta Lei, a oferta de Ensino Técnico-Profissionalizante é mantido, no entanto é acrescentando a estas recém criadas instituições a tarefa de ofertar o Ensino Superior prioritariamente para os cursos superiores de licenciatura, na concepção de formação de professores, seguido das ofertas dos cursos de bacharelado e de tecnologia.

Data de 1909 a história da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, iniciada com a criação de 19 escolas de Aprendizes e Artífices, essas instituições foram evoluindo, passando por diversas configurações e em 2008 por orientação do governo federal se organizaram em uma nova arquitetura acadêmica para ofertarem a educação superior e se transformaram em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

No que diz respeito a inserção da EaD na trajetória dos Cefets-IFs, essa deve ser entendida em um contexto marcado pela crise do modelo de produção e do incremento de novas tecnologias da comunicação e da informação que revolucionaram todos os aspectos da vida social, em especial o campo educacional, por possibilitar ampliar o atendimento em massa. Numa concepção de atendimento às políticas públicas educacionais vigentes, os Cefets e IFs buscaram da mesma forma diversificar a oferta de cursos pela modalidade a distância. Em 2013 eram 40 institutos federais/Cefets presentes em todos estados, buscando cobrir a oferta do ensino médio integrado, cursos

técnicos, cursos superiores, cursos de pós-graduação *Lato Sensu* e *Stricto Sensu*. (Rede Federal - 2015)

Constituindo-se objeto de análise para a temática proposta, a tabela 02 a seguir apresenta dados da evolução dos cursos e matrículas na modalidade a distância no Brasil considerando o lapso temporal de 2008 a 2013 por categoria administrativa pública, com destaque para os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Tabela 02 Evolução do número de matrículas na modalidade a distância Brasil, categoria administrativa pública - Recorte no âmbito Federal/Cefets/IFs - 2008/2013

| ANO | Brasil | Pública | % Pública/Brasil | Federal | % Federal/Pública | IF e CEFET | % IF's/Federal |
|------|-----------|---------|------------------|---------|-------------------|------------|----------------|
| 2008 | 727.961 | 278.988 | 38,32% | 55.218 | 19,79% | 3.092 | 5,60% |
| 2009 | 838.125 | 172.696 | 20,61% | 86.550 | 50,12% | 13.364 | 15,44% |
| 2010 | 930.179 | 181.602 | 19,52% | 104.722 | 57,67% | 18.934 | 18,08% |
| 2011 | 992.927 | 177.924 | 17,92% | 105.850 | 59,49% | 18.609 | 17,58% |
| 2012 | 1.113.850 | 181.624 | 16,31% | 102.211 | 56,28% | 13.700 | 13,40% |
| 2013 | 1.153.572 | 154.553 | 13,40% | 92.344 | 59,75% | 8.739 | 9,46% |
| 2014 | 1.341.842 | 139.373 | 10,38% | 96.482 | 69,22% | 8.674 | 8,99% |
| 2015 | 1.393.752 | 128.393 | 9,21% | 81.463 | 63,44% | 9.405 | 11,54% |

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado Sinópse INEP (2016)

A tabela 02 permite visualizar o crescimento das matrículas na modalidade a distância, no período compreendido entre 2008 a 2013. Verifica-se de modo geral que essas matrículas no Brasil passaram de 727.961 para 1.153.572, o que demonstra uma contribuição efetiva na expansão do ensino superior. Desse total a rede pública de ensino (federal, estadual e municipal) representava inicialmente 38,32% das matrículas, o que pode ser atribuído aos programas de incentivo que o governo federal implementou para a consolidação da modalidade no Brasil. O restante do atendimento era feito pela rede privada. Apesar de todo o incentivo do governo federal, nota-se que há anualmente uma redução bastante significativa do setor público na oferta da Ead, e no ano de 2013 a rede pública é responsável por apenas 13,40% das matrículas nessa modalidade, o que indica que o setor privado vem crescendo de forma acelerada na oferta de vagas e nas matrículas nesse campo.

No contexto da oferta pública em âmbito federal é possível identificar no cômputo geral do período um crescimento que vai de 19,79% no ano de 2008 e aumentando gradativamente nos anos subsequentes em decorrência da criação da UAB (2007) e de outros programas de indução do MEC, assim a rede federal em 2008 encontra-se responsável por 59,75% das matrículas na modalidade de EaD, esses números são indicativos do forte posicionamento das políticas públicas adotadas no Brasil neste período na tentativa de consolidação dessa modalidade de educação, como via de democratização e interiorização da educação superior. Os anos 2014 e 2015 apresentam um decréscimo no âmbito Federal/Pública e Pública/Brasil.

No que se refere especificamente aos CEFETs/IFS é possível destacar a sua participação dentro da rede federal no que se refere à educação a

distância. Percebe-se que em 2008 a participação dos IFs nas matrículas pela modalidade EaD representavam 5,6% no contexto da oferta em âmbito Federal. Em 2009 um ano após a ifetização, passa a representar 15,44%, em 2010 apresenta uma participação de 18,08%, não sustentando nos anos seguintes, culminando em 2013 com uma queda de quase 50% em relação ao ano de 2008, quando aponta uma participação de 9,46% no contexto da oferta em âmbito federal. Em 2015 tem um acréscimo mas não signidicativo em relação aos anos imediatos a ifetização 2010 e 2011. Esse cenário de declínio no número das matrículas na educação superior pela modalidade a distância nos IFs, talvez possa ser atribuído, dentre outros aspectos, pela amplitude e abrangência de ações definidas para criação dos Institutos Federais, onde se acosta a estas a expansão e aumento da oferta de cursos via EaD, que podem ter ocorrido de maneira aligeirada, não tendo sido contemplados questões fundantes para sustentação dessa oferta, a exemplo do trato as questões administrativas, pedagógicas e tecnológicas, essenciais ao planejamento eficaz do atendimento a esta política governamental.

Como estratégia para consolidar as políticas públicas de expansão pela modalidade a distância, várias iniciativas foram tomadas pelo governo federal e pelas instituições para atingir as metas previstas nos planos educacionais, entre elas, aumento do número de vagas, criação de novos cursos, com vistas a promover o atendimento a demanda de ensino por essa modalidade. Pelos documentos que apresentam as estatísticas oficiais (Sinopse da Educação Superior, MEC/2016), a oferta de educação superior a distância nos Cefets IFs somente começa a ser registrado no ano de 2009, o que demonstra que as IFs são iniciantes nesse tipo de atendimento. A tabela nº03 apresenta o comportamento do crescimento do número de cursos, vagas ofertadas, candidatos inscritos, ingressos e matrículas (2009 a 2015).

Tabela 03 - Vagas ofertadas, candidatos inscritos, ingressos , matrículas e número de cursos na educação superior a distância nos CEFET/IFs 2009-2015

| Ano | Nº Cursos | Vagas Oferecidas | Candidatos Inscritos | Ingressos | Matrículas |
|--------------------------|-----------|------------------|----------------------|-----------|------------|
| 2009 | 25 | 11.998 | 17.227 | 4.070 | 13.364 |
| 2010 | 26 | 9.386 | 11.994 | 7.618 | 18.934 |
| 2011 | 29 | 1.127 | 3.759 | 755 | 18.609 |
| 2012 | 33 | 4.560 | 14.644 | 3.416 | 13.700 |
| 2013 | 36 | 4.680 | 20.230 | 3.005 | 8.739 |
| 2014 | 31 | 4.277 | 9.488 | 2.754 | 8.674 |
| 2015 | 30 | 2.668 | 5.164 | 1.899 | 9.405 |
| Δ % 2009/2013 | 44% | -60,99% | 17,43% | -26,17% | -34,61% |

Fonte: Elaborada pela autora, adaptado da Sinopse INEP/MEC/2014

A Tabela 03 permite verificar o comportamento da expansão da EAd no interior dos institutos federais, em cursos de nível superior, é importante

considerar que somente após o período denominado de “ ifetização” (ano de 2009) a Rede Federal de Educação Profissional através dos IFs e Cefets, vem ampliando a sua participação nesse campo de atuação. No período analisado (2009 a 2013) registram-se um aumento de 44%, porém a variação percentual do número de matrículas neste período apresenta negativa, na ordem de (-)34%. Os dados também demonstram que há uma redução significativa no número de vagas (-) 60,99%, e também no número de ingressos (-) 26,17%. Apenas o número de candidatos que se inscrevem para concorrer a uma vaga nos IFs continua em ascensão, mas teve um crescimento pífio de 17,43%. Os números também indicam uma ociosidade do sistema, o que preocupante, pois o déficit de matrículas no País para o ensino superior ainda é muito grande.

Pelo exposto há de se considerar que a expansão da educação superior pela modalidade a distância nos Cefets e Institutos Federais apresentou, no período em análise 2009 a 2015, um percurso de acentuadas variações, em quatro anos tem um aquecimento nos primeiros dois anos seguido de variações negativas principalmente no número de matrículas.

Este cenário, colocado a partir das informações disponibilizadas pelo INEP(2016) induz a profundas reflexões quanto a natureza e operacionalização das medidas impostas pelas políticas públicas para que os IFs aderissem a oferta da educação superior pela modalidade a distância. É importante não perder de vista, a trajetória dos Institutos Federais, envolta numa expansão que aponta para diversificação do sistema educacional brasileiro e que muitas das competências que lhes são atribuídas hoje ainda precisam ser consolidadas, principalmente, quando se trata da modalidade a distância. Por outro lado, é importante considerar a forte inserção da iniciativa privada na oferta de Ead no País, com cursos mais rápidos, mais aligeirados, tornando-se mais competitivos e abarcando um grande número de matrículas nesse campo. A tendência da privatização da educação superior tem se apresentado bastante agressiva, sustentadas pelas políticas públicas que transferindo recursos através de programas como o FIES e PROUNI favorecem o ingresso de alunos, a priori, desprovidos de recursos, para ingresso na educação superior privada.

Tal procedimento no contexto de expansão, aponta para o fato de que as instituições públicas e privadas se inserem nesse contexto de forma diferenciada, posto que no período de 2000 a 2001(MEC/2016), quando a EaD começou a se expandir a oferta da graduação pela modalidade a distância, cabia unicamente as instituições públicas, somente em 2002 ingressam efetivamente as instituições de educação superior privada a ofertar a educação a distância, permanecendo fortemente no mercado educacional por essa via até os dias atuais. É importante compreender que a modalidade de educação a distância chega até às universidades públicas em atendimento aos direcionamentos das políticas públicas induzidas pelo MEC, via editais específicos, de maneira especial para formação de professores, não se constituindo a priori uma oferta consolidada institucionalmente na categoria administrativa pública no âmbito Federal.

Considerações finais

A centralidade da educação no contexto da reorganização do capital, possibilitou que os países reestruturassem os seus sistemas educacionais

para atender às novas exigências da globalização. Orientados por diretrizes que estavam além das fronteiras nacionais capitaneadas pelos organismos internacionais, os países procuram reorganizar seus sistemas de ensino. No que se refere à educação superior, esta aparece como chave do processo de desenvolvimento dos Países, evidenciando a necessidade de que fosse ampliada a sua cobertura, para incluir parcela da população, que até então estavam alijadas do processo. No Brasil, a aprovação da LDB nº 9.394/96 pode ser considerada o marco dessas mudanças, essa Lei trouxe mudanças significativas para o ensino superior, flexibilizou a gestão das instituições, permitiu a diversificação institucional, a utilização da educação a distância em todos os níveis e modalidades e incentivou uma maior privatização desse nível de ensino.

O projeto da expansão da educação superior via EaD, no período estudado, evidencia que essa modalidade ganhou grande impulso induzidas por ações e programas do governo federal isso ocorreu também pelo incremento das inovações tecnológicas, com ênfase a utilização das tecnologias de informação e comunicação TICs que oportunizaram sobremaneira a expansão da educação superior no Brasil pela modalidade a distância.

Nesse contexto, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados e utilizados como uma estratégia de ampliação da educação superior o que permitiu a interiorização e uma maior democratização do ensino, ainda que de forma muito tímida. Os dados analisados considerando a série histórica de 2008 a 2013, mostraram a evolução do número de instituições em todas as categorias administrativas, evidenciando que a diversificação institucional preconizada pela LDB de fato se efetivou. No que se refere à responsabilidade do Estado com a educação superior pública, esse é responsável apenas por 38,32% das matrículas ficando o restante das matrículas com a iniciativa privada mercantil, confessionais e com as instituições sem fins lucrativos.

No que se refere especificamente aos CEFETs/IFS é possível destacar que a sua participação dentro da rede federal voltada para o ensino superior a distância ainda é muito pequena, mas que melhorou com o fenômeno denominado de ifetização, para depois ter um período de declínio dos dados. Há um descompasso entre as vagas ofertadas e o número de ingressantes no sistema, o que vem provocando a ociosidade no sistema federal de ensino. Os dados apresentados nesse capítulo, evidenciam que os Cefets e Institutos Federais ainda não se encontraram de maneira confortável na oferta de cursos e matrículas na educação superior a distância. O desafio de implementar essa modalidade de educação é grande, várias questões devem ser atentamente apreciadas nesse contexto de expansão da EaD pelos Institutos Federais, dentre os quais podemos destacar, as questões de ordem, como a do financiamento, capacitação de professores e tutores para atuarem nos diferentes cursos, estrutura física adequada, entre outras. Deve-se além do mais refletir sobre o perigo de se estar perdendo as condições para desempenhar dignamente todas as atividades que já vêm sendo desenvolvidas no âmbito da oferta da educação de nível médio, técnico (integrado e subsequente), de graduação superior de nível tecnológico, licenciaturas, bacharelados e pós graduação, para além das condições previstas e estabelecidas pela LDB nº9.304/96,

Esses aspectos demandam estudos para que a modalidade possa vir a contribuir com construção de um sistema de educação superior a distância nos moldes das políticas públicas vigentes que tenham como objetivo principal o interesse público e a formação de indivíduos para a cidadania, diferente da lógica mercantil que têm predominado como recomendações dos organismos internacionais, que têm fortemente induzido as políticas no Brasil para oferta de educação superior pela lógica da privatização. Consideramos que muito ainda precisa ser feito para que a modalidade da educação a distância possa se efetivar com qualidade no interior das instituições públicas.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Sueldes de. Cantos, encantos e desencantos na educação a distância: uma análise da concepção e da implementação do curso de administração pública da UFRN. **Tese**. Doutorado em Educação (Universidade Federal do Rio Grande do Norte), Natal, 2014, 258p.

BERNHEIM, C. T.; CHAUI, M. S. **Desafios da Universidade na Sociedade do Conhecimento**. Brasília: UNESCO, 2008.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília - DF: **Diário Oficial da União**, 23 dez. 1996.

_____. Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev. 1998. Disponível em: http://portal.mec.br/seede/arquivo/pdf/dec_5622.pdf. Acesso em 15 de março de 2013.

_____. Decreto n. 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 abr. 1998.

_____. Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

_____. Decreto N. 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Educação. Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2105 / Ministério da Educação. Brasília : MEC, 2014. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232699por.pdf>. Acessado em 06 de fevereiro de 2018.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo. Reforma Educacional e a Formação de Gestores Escolares. **INTERFACE**. Natal, v. 1, 2004. p. 39-53.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Ensino superior no Brasil: expansão e diversificação. In: CABRAL NETO, Antônio; LIMA, Rosângela Novaes; NASCIMENTO, Ilma Vieira do(orgs.). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 103-146.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SERENREICH, Stella Cecília Duarte. A Inserção da Educação a Distância no ensino Superior no Brasil: Diretrizes e Marcos Teóricos. **Revista Educação em Questão**. Natal, v 42, n 28, p.89-118. Jan/abril. 2012.

INEP. **Censo da educação superior**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 12 de agosto de 2018.

KATO, Fabíola B. Grello, SANTOS, Silvia Alves, MARTINS, Tânia Barbosa. Da EaD à UAB: expansão anômala e repercussões do trabalho docente. In: SOUZA, Dileno Dustan Lucas, SILVA JÚNIOR, João dos Reis, FLORESTA, Maria das Graças (org). **Educação à distância: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2010.

REDE FEDERAL. Disponível em <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal> . Acessado em 12 de junho de 2015

SISREL, 2013. **Sistema de Relatórios do Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil**. Disponível em: <http://sisrel.capes.gov.br>. Acesso em 15 de abril de 2018.

SOUSA Andréia da Silva Quintanilha. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 42, n. 28, p. 119-148, jan./abr. 2012.