

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

A expansão da educação superior rumo à expansão do capital:
interfaces com a educação a distância

Catarina de Almeida Santos

São Paulo
2008

Catarina de Almeida Santos

**A expansão da educação superior rumo à expansão do capital:
interfaces com a educação a distância**

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título
de doutor em educação.

Área de concentração: Cultura, Organização e
Educação

Orientador: Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani

São Paulo
2008

FOLHA DE APROVAÇÃO

Catarina de Almeida Santos

A expansão da educação superior rumo à expansão do capital: interfaces com a educação a distância

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título
de doutor em educação.

Área de concentração: Cultura, Organização e
Educação

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ **Assinatura** _____

A meu pai, Anízio V. dos Santos, *in memoriam*, com a certeza de que, onde quer que esteja, vibra a cada vitória por mim alcançada.

A minha mãe, pela terna bravura e resistência constante.

A Luiz F. Dourado, eterna admiração.

Agradecimentos

A realização desse trabalho só foi possível por ter contado com a colaboração de muitas pessoas, às quais agradeço de coração. Algumas serão aqui nominalmente citadas, tendo em vista que o espaço é insuficiente para elencar todas. Isso não significa que aquelas cujos nomes não aparecem tenham sido menos importantes nessa longa jornada. Assim, meus sinceros agradecimentos.

Ao meu orientador, Afrânio Mendes Catani, sem o qual esse trabalho não teria se realizado.

À Luiz F. Dourado, pelas discussões e orientações que tornaram essa caminhada menos difícil.

À mestra e amiga Ely Guimarães, pelos momentos de discussão e a leitura cuidadosa que tanto ajudaram no desenvolvimento deste trabalho. A você meu eterno agradecimento.

À amiga profa. Dra. Silvia Rosa da Silva Zanolla pelas inestimáveis contribuições e horas dedicadas, especialmente, na reta final. Ter você ao meu lado me fez acreditar ser possível.

Ao professor João Ferreira de Oliveira, pelas valiosas contribuições para o aperfeiçoamento deste trabalho por ocasião no exame de qualificação.

À Profa. Lisete Arelaro pelas contribuições no exame de qualificação

À amiga Rachel Benta pela amizade, solidariedade e colaboração até o último momento.

Aos amigos de sempre, Karine Nunes, Núbia Ferreira, Maria Augusta Peixoto, Ercílio, Anita, Lucas, Jair, Salvador, Anízio, Jardim, Dadinho, Joana, Cida Moraes, Luciano Costa, Paula Miranda, Lorena Araújo, Fabio Costa, Luciene e Paulo Costa, Clealda Miranda, Rúbia Oliveira.....

Aos amigos da jornada Roberto Junior, Renato Gilioli, Rodrigo Nobile, Carlos Gustavo.

Aos amigos de Sampa, Thiago Vinicius, Thiago Sanches, Jonathan Dias, Raquel Santana, Letícia Mariano, Flavia Aquino, Rogério, Havelin, Rui, Vitor Mancha, Paulo Henrique, Flávio, Fábio, Daniel Marcati, Odair Sass, Artur Reis, Bene, Claudia Royo, Leonardo Neto e Edmilson Rodrigues pela convivência que fizeram da minha passagem por essa cidade uma experiência única.

Aos colegas da pós-graduação, especialmente às amigas Gina Glaydes, Kellen Cristina, Maria Valeska, Maria Augusta, Marcela, Karine, Lucimárcia, Geovana, Delci, Márcia, Rubia e Margareth, pelos ricos momentos vivenciados.

A todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação atendimento cordial.

À Lorena Lins e Alencar Faria (Lorencar/Cacarena), gastrão e vida.

À Natércia, Martin e Nina que veio trazer beleza ao mundo.

À eterna mestra e amiga, Maria Teresa Canesin Guimarães.

À CAPES pela bolsa concedida.

A cada um e a todos, muito obrigada!

Resumo

Este trabalho objetiva investigar a implantação da educação superior na modalidade a distância no Brasil, sua expansão e planejamento, buscando compreender em que medida esse processo está em consonância com a expansão e reestruturação do setor produtivo capitalista. Para tanto, foi necessário historiar o contexto em que se deu essa implantação, sua difusão e ampliação em meio ao processo de expansão e globalização de bens duráveis e culturais, incluindo aí a tecnologia e a educação. Para entender esse processo, foi necessário recorrer a autores voltados para uma análise crítica e dialética, que encontra respaldo em autores como, Marx (1999), Gramsci (2000), Chauí (2003), Ianni (2003, 2003), Dias Sobrinho (2005), Dourado (2001, 2002) e Frigotto (1999). São analisados documentos de organismos multilaterais, como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura e Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico, os movimentos e articulações para a expansão global da educação superior, como a Conferência Mundial sobre o Ensino Superior (1998) e a construção da Área Européia de Ensino Superior. Essa proposta busca trazer elementos que relacionem o discurso dos organismos multilaterais aos interesses de grandes grupos econômicos, amparados no discurso da importância da qualificação profissional e do desenvolvimento tecnológico como fator-chave para o desenvolvimento econômico. Esse discurso postula uma lógica que justifica a expansão da educação superior nos moldes da expansão global do capital, salienta o investimento técnico na formação de professores e implementa a Educação a Distância (EaD), instrumento que materializa o esforço dos órgãos multilaterais, governos e universidades em cumprir o processo de expansão capitalista. Diante de tal realidade, a informação e o conhecimento, travestidos de possibilidades democráticas, representam interesses voltados para o comércio internacional e privatização da educação. A expansão da EaD é uma realidade de fato, que se processa em interface com a expansão educacional e a expansão capitalista, entretanto, a solução para os limites e contradições dessa modalidade de educação está no investimento de “parâmetros básicos de qualidade” (Dourado, 2001), tarefa árdua destinada àqueles que pretendem romper com o tecnicismo presente na educação atual.

Palavras-chave : Educação a distância; expansão educacional; educação superior

Abstract

This work aims to investigate the implementation of distance higher education in Brazil, its growing and planning, searching to understand how this process is in accordance with the articulations to the global expansion of higher education. In order to do so, it was necessary to examine the context in which the implementation, diffusion and growing occurred in the process of expansion and globalization of cultural and durable goods, including among them technology and education.. To understand this process it was necessary to go through authors who make a critical and dialectical analysis as Marx (1999), Gramsci(2000), Chauí (2003), Ianni (2003, 2003), Dias Sobrinho (2005), Dourado (2001, 2002) and Frigotto (1999). Documents of multilateral organizations are analysed such as the ones from the World Bank, the United Nations Organizations to Education, Science and Culture, and the Organization for Economic Co-Operation and Development, as well as the movements and articulations for superior education global expansion, as the World Conference on Higher Education (1998) and the construction of the European Area for Higher Education. This work searches to bring up elements which relate the multilateral organisms discourses to the interests of the big economical groups, supported by the discourse of the importance of professional qualification and the technological development as a key-factor to the economic development. This discourse presents a logic that justifies the expansion of higher education in the same manner of the expansion of the global capital, emphasises the technical investment in the formation of teachers and implements the distance education, an instrument which materialise the effort of multilateral organizations, governments and universities to accomplish the process of capitalis expansion. The study carried out shows that this process happens in a contradictory way, through the restructuring of the Higher education institutions and through the apprehension of a certain culture of distance education. The expansion of distance education represents a reality which happens in interfaces with educational and capitalist expansions, however, the solution to the limitations and contradictions of this modality of education is in the investment of basic quality standards and in the real guarantee of public support, a hard task reserved to those who intend to break up with the technicism present in actual education.

Key-words: distance education, higher education, privatization, internationalization

Lista de tabelas

T1 – Expansão da EaD em nível superior por organização administrativa 1999 – 2007

T 2 – Distribuição da população por região e nº de IES presenciais por região e localização capital/interior, no Brasil

T3 – Evolução do número de cursos de graduação e alunos em EaD em instituições autorizadas pelo MEC nos anos 2000 – 2006

T4 – Vagas por área e esfera administrativa – 2006

T5 – Candidatos inscritos por área e esfera administrativa – 2006

T6 – Ingresso por área e esfera administrativa- 2006

T7 – Matrícula por área e esfera administrativa – 2006

T8 – Concluinte por área e esfera administrativa – 2006

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

ALC	América Latina e Caribe
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGCS	Acordo Geral do Comércio dos Serviços
BM	Banco Mundial
Brasilead	Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
Cnae	Comissão Nacional de Atividades Espaciais
Cepal	Comissão Económica para a América Latina e Caribe
Cepe	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CES	Câmara de Educação Superior
CFE	Conselho Federal de Educação
CMSI	Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação
CNE	Conselho Nacional de Educação
Consed	Conselho de Secretários de Educação
Coun	Conselho Universitário
CP	Conselho Pleno
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CVCP	Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities
DOU	Diário Oficial da União
EaD	Educação a Distância
EHEA	European Higher Education Area
Embratel	Empresa Brasileira de Telefonia
ERA	European Research Area
EUA	Estados Unidos da América
Fasubra	Federação das Associações de Servidores Técnico-Administrativos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IE	Instituto de Educação
IES	Instituições de Educação Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Ipes	Instituições Públicas de Ensino Superior
IUVB	Instituto Universidade Virtual Brasileira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MBA	Master of Business Administration
MC	Ministério das Comunicações
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação

Mercosul	Mercado Comum do Cone Sul
Nead	Núcleo de Educação a Distância
Nedesc	Núcleo de Estudos e Documentação, Educação Sociedade e Cultura
OCDE	Organização para Coordenação do Desenvolvimento Econômica
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PNE	Plano Nacional de Educação
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Prograd	Pró-Reitoria de Graduação
Prontel	Programa Nacional de Tecnologias
RTE	Rede Teleinformacional de Educação
Saci	Satélite Avançado de Comunicação Interdisciplinar
Seed	Secretaria de Educação a Distância
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesu	Secretaria de Ensino Superior
Sinead	Sistema Nacional de Educação a Distância
Sintep	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
UAB	Universidade Aberto do Brasil
UC	Universidade Corporativa
Udesc	Universidade Estadual de Santa Catarina
UE	União Europeia
UEG	Universidade Estadual de Goiás
Uems	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
Ufop	Universidade Federal de Ouro Preto
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unemat	Universidade Estadual do Mato Grosso
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para Infância
UniRede	Universidade Virtual Pública do Brasil
UNISPAR	Universidade Indústria Ciência
Univir-CO	Universidade Virtual do Centro-Oeste
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Definição da temática	13
CAPÍTULO I – A EXPANSÃO GLOBAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ÂMBITO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL.....	17
1. As transformações sociais no âmbito da mundialização do capital.....	19
1.2 Informação e conhecimento: desenvolvimento ou expansão econômica	24
1.3 Expansão global da educação superior: novos conceitos, diferentes espaços e outros atores.....	33
1.3.1 As articulações para a expansão da educação superior: atores, conceitos e espaços.....	35
CAPÍTULO II – A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: MOVIMENTOS DE IMPLANTAÇÃO.....	49
1 A educação a distância no Brasil: primeiras ações.....	50
2. Educação superior a distância: ações dos anos 70 e 80 no Brasil.....	53
2.1 Os anos 90 e a educação superior a distância no Brasil: concretização de propostas.....	57
3 Consórcios interuniversitários de educação superior a distância no Brasil.....	63
3.1 Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead)..	65
3.2 O Consórcio Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO).....	73
3.3 O consórcio Universidade Pública Virtual do Brasil (UniRede).....	76
CAPÍTULO III – IMPLANTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR OU EXPANSÃO DO MERCADO.....	83
1 A educação superior a distância no Brasil: o mapa da expansão e áreas de concentração	86
1.2 O mapa da expansão da educação superior a distância no Brasil: espaços e áreas de concentração.....	93
2 A criação da Universidade Aberta do Brasil: movimento de efetiva expansão pública da EaD nas IFES.....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
DOCUMENTOS CONSULTADOS	119

INTRODUÇÃO

Analisar o atual processo de expansão global da educação superior e suas modalidades, como a educação a distância (EaD), requer uma ampla compreensão de educação e sua interface com os desdobramentos das relações produtivas, sobretudo a partir da década de 1990. Isso exige relacionar a expansão da educação aos interesses dos grupos econômicos e suas estruturas de poder, bem como aos organismos multilaterais e à luta da classe trabalhadora em seu movimento de resistência.

Do ponto de vista da prática política desses grupos econômicos, a educação é tida como condição necessária à construção de um ideário que favoreça a implementação de suas receitas econômicas e programas políticos de efeitos ampliados, tornando-se a educação condição e parte da construção desse ideário de manutenção da hegemonia política dominante, meio de expansão e reprodução ampliada do capital.

No âmbito de uma sociedade permeada de contradições, a educação é também a possibilidade de desenvolvimento das potencialidades humanas, da apropriação dos saberes sociais construídos historicamente e aquisição de conhecimentos e habilidades que permitem conhecer e compreender a realidade de modo a contribuir para sua transformação. Assim, a educação representa condição e parte integrante do processo de construção e de inserção social e, portanto, de desconstrução de projetos que produzem e naturalizam a exclusão social.

Partindo desse princípio, a análise dos documentos e orientações que norteiam o projeto de expansão global de educação superior indica uma ideologia economicista a ser implantada no âmbito da educação, justificada pela necessidade de investimento no desenvolvimento de habilidades cognitivas, centralização em tarefas escolares e flexibilização educacional, e aperfeiçoamento profissional. Esses argumentos tornam-se necessários para, supostamente, a partir da educação e da formação de professores, levar os países em desenvolvimento a competir em uma economia mundializada, em um sistema que nega as possibilidades da história e que, como assinala Gramsci (2000, p. 41), sofre uma profunda crise “da tradição cultural e da concepção da vida e do homem”, no qual os processos educativos são planejados para satisfazer interesses práticos e imediatos em detrimento de interesses formativos e imediatamente desinteressados.

A implementação de um projeto de expansão econômica complexo envolve o desenvolvimento de ações e políticas planejadas em várias áreas de interesse para a expansão do capital. As profundas políticas de ajustes e a redefinição do papel do Estado, nesse contexto, remetem a alterações, sobretudo, da lógica constitutiva e constituinte das políticas

públicas. A educação, nesse processo, passa por mudanças significativas no que concerne ao seu papel, suas finalidades, dentre outras. De maneira geral, os discursos ratificam a educação como elemento chave ao desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas, ao mesmo tempo em que passa a ser inscrita como um serviço a ser amplamente comercializado como os demais.

Nesse cenário, aliado à internacionalização da educação e, particularmente, da educação superior, vem ocorrendo um importante movimento de apologia à democratização desse nível de ensino por meio da oferta da modalidade de educação a distância, ao mesmo tempo em que ocorre um investimento em novas tecnologias de comunicação e informação. Tal movimento muda o processo formativo na medida em que ganha centralidade a comercialização e aceitação social do conhecimento como um produto vendável, como sinônimo da lógica mercantilista que assola a cultura contemporânea.

Assim, apesar de contraditória e possível, a democracia é violentada naquilo que ela tem de mais nobre: a promessa de igualdade social como responsabilidade do Estado. Sob essa tutela, a educação, em especial a educação superior passa a ser entendida como um lócus a mais para a gestão expansionista do capital, sobretudo por meio da ênfase na implementação da Educação a Distância, na aquisição de novos equipamentos e tecnologias.

O processo expansionista da educação superior, no Brasil, ocorre sob a égide da defesa da diversificação e diferenciação das instituições superiores, se coloca como dinâmica crucial e base legal para ampliação das oportunidades educacionais. Esse discurso ganha força no processo de reforma do Estado e do sistema educativo no Brasil, no qual se dá o *boom* expansionista da educação a distância (EaD), modalidade educativa amplamente recomendada pelos organismos multilaterais e que, a partir da década de 1990, encontrou campo fértil de desenvolvimento no Estado brasileiro.

A reforma do ensino superior no Brasil, no qual se insere a expansão da EaD, desencadeada sobretudo a partir dos anos 1990, insere-se no processo da reforma do Estado que, segundo Dourado (2002, p. 236), resulta dessa *nova* fase da “reestruturação capitalista [e] é marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública”.

O movimento de diversificação e de diferenciação do ensino superior no país vincula-se, em larga medida, às orientações dos organismos multilaterais que defendem a flexibilização dos processos formativos de modo a atender a demanda de flexibilidade dos processos produtivos. De acordo com Oliveira (2000a, p. 17), os termos mais significativos que permeiam as discussões internacionais sobre essa temática são massificação, ampliação e

diversificação da educação superior, definição de novos objetivos e funções para a educação superior no século XXI, definição do “lugar da universidade no mundo virtual das novas tecnologias da informação e da comunicação [e] o papel da educação continuada na formação permanente”.

Assim o presente estudo parte da premissa de que há um movimento de articulação global da expansão da educação superior que atende a expansão e a mundialização do capital. Nesse sentido, analisa-se os processos de organização, estruturação e busca de consolidação de um projeto de expansão da educação superior por meio da privatização, como lógica intrínseca, e do incremento da EaD como modalidade que potencialmente atende a diferentes interesses.

Para compreender esse movimento, partiu-se da análise de documentos do Banco Mundial (BM) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), por serem organismos que têm desempenhado papel de destaque no delineamento das políticas sociais, com ênfases e formas diferenciadas, em vários países do mundo. Apesar da compreensão de que essas agências têm grande peso nas tomadas de decisões das políticas nacionais, vale ressaltar que não se trata de decisões unilaterais, mas de ações que são, como sinaliza Aguiar (2000, p. 83), “compartilhadas com as autoridades nacionais, havendo uma confluência de interesses e objetivos no campo político e econômico”. Os projetos, programas e ações desenvolvidas são, nesse sentido, construções conjuntas entre parceiros com realidades diferenciadas, mas que possuem referenciais comuns. Desse modo, buscou-se, ao longo do trabalho, relacionar as indicações dos organismos multilaterais, especialmente do BM, da Unesco e da OCDE, e seus desdobramentos para a expansão da educação superior, especialmente na modalidade a distância.

Definição da temática

A escolha da EaD como objeto de estudo no doutorado deu-se, dentre outros motivos, pelo trabalho desenvolvido pela ocasião do mestrado, no qual analisou-se as políticas de formação de professores na modalidade a distância no Brasil. O envolvimento primeiro da autora com a temática da EaD deu-se como bolsista de extensão no ano de 1998, com o projeto que resultou no desenvolvimento da proposta básica para a estruturação do

primeiro curso a ser oferecido pela Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO), qual seja, o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar, na modalidade a distância¹.

Posteriormente, a vinculação com a educação a distância e as políticas educacionais estreitou-se com a inserção da autora na equipe que elaborou o material didático do referido curso (1999) e com o desenvolvimento do trabalho de professora orientadora de 25 dos 50 alunos matriculados (2000) e, ainda, na condição de professora das disciplinas Novas Tecnologias e Políticas Públicas no curso de Pedagogia, ministrado em convênio entre a Faculdade de Educação (UFG) e a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia-GO².

Entendendo que a compreensão do processo de expansão da educação superior na modalidade a distância no país passa pelo necessário entendimento da concepção de educação subjacente às políticas públicas para esse nível de ensino, que por sua vez tem uma estreita relação com o projeto de sociedade que se quer construir, passou-se a pesquisar documentos nacionais e internacionais vinculados à educação³, literatura referente à mundialização do capital, à expansão da educação superior, à EaD e às questões políticas, econômicas e sociais mais amplas.

A análise dos documentos que apresentam as diretrizes das políticas econômicas e educativas mundiais, como também às nacionais, revelou que a concepção de formação, de educação e de homem presente nesses documentos aponta a educação superior como atividade educativa que tem como objetivo último o desenvolvimento de competências e habilidades voltadas para o atendimento das necessidades do mercado. Diante de tal realidade, a informação e o conhecimento, travestidos de possibilidades democráticas, representam hegemonicamente interesses voltados para o comércio internacional e a privatização da educação.

O processo de investigação/exposição foi realizado à luz das produções teóricas referentes às políticas públicas – compreendidas como ações coordenadas que indicam prioridades e compromissos frente à realidade – e ainda, estudos sobre a concepção de Estado, educação e educação a distância. Dentre as categorias de base para este estudo, ressaltam-se a educação a distância, internacionalização, expansão, democratização

¹ O curso foi desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Documentação, Educação Sociedade e Cultura (Nedesc) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás e, coordenado pelo Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado.

² O curso de Pedagogia, habilitação Séries Iniciais do Ensino Fundamental, resultante do referido convênio, iniciou-se em agosto de 1999, com 398 alunos, todos professores da rede municipal de ensino de Goiânia.

³ Esses documentos abrangem, no plano nacional, leis, decretos, pareceres e portarias referentes à educação superior, especialmente, ao credenciamento das IES para oferta de cursos na modalidade a distância, padrões de qualidade para a educação a distância e, no plano internacional, documentos da Unesco, Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), Organização Econômica para Coordenação do Desenvolvimento (OCDE) e Organização das Nações Unidas (ONU).

Nessa direção, o conceito de EaD adotado é o do Decreto 5.622 que a define como modalidade educativa na qual a mediação dos processos de ensino aprendizagem “ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades em lugares ou tempo diversos”. A internacionalização da educação superior é aqui compreendida não na ótica da articulação e conjugação de esforços para fazer desse nível de ensino algo que atenda as exigências e necessidades do mercado de trabalho numa perspectiva globalizada, mas como funções acadêmicas que privilegiam a interação entre as culturas tendo como finalidade última a produção do conhecimento para formação humana numa perspectiva ampla, visando atender aos homens e suas múltiplas e históricas necessidades.

Nesse sentido, a educação é entendida no sentido ampliado, ou seja, como prática social que se dá nas relações sociais que os homens estabelecem entre si, nas diversas instituições e movimentos sociais e como política pública⁴, pois constitui uma questão de grande relevância social, que exige uma assunção por parte do Estado, entendido na concepção gramsciana de estado ampliado, formado pela sociedade política e pela sociedade civil.

A expansão da educação superior é aqui compreendida como ampliação das oportunidades educacionais, por meio da garantia de condições de trabalho nas instituições, mais verbas, inclusive para o desenvolvimento de pesquisas, profissionais qualificados e remuneração condizente com as funções, interiorização das universidades, condições de acesso e permanência, para os estudantes. Essa compreensão se contrapõe à noção de expansão como massificação centrada na maximização da oferta e minimização do financiamento.

Nesse aspecto, o olhar sobre o objeto parte de uma perspectiva crítica que tem, no contexto das relações produtivas capitalistas, referenciais para pensar a educação superior e o discurso da necessidade de implantação da EaD, em meio a um “processo resultante de uma nova fase de reestruturação capitalista, marcado por políticas de centralização, de diferenciação e de diversificação institucional e, especialmente, de privatização da esfera pública” (DOURADO, 2002. p. 236).

Para exposição dos resultados, este trabalho está organizado em três capítulos.

Esse estudo apresenta, no primeiro capítulo, uma discussão histórica que situa a expansão do ensino superior na expansão global do capital, relação fundamental para entender

⁴ Adota-se o conceito de política pública de Janete Azevedo (1997, p. 61): “um setor ou uma política pública para um setor constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo uma atuação do Estado”

a denominada cooperação internacional rumo ao combate à pobreza nos países desenvolvidos. Essa mentalidade apresenta o setor educacional como um grande filão para empresas de tecnologia de informação, contando com a articulação dos organismos multilaterais, grupos empresariais e universidades.

Esse capítulo discute, ainda, os mecanismos de expansão global da educação superior traduzidos em movimentos como a Conferência Mundial sobre Ensino Superior, a construção da área européia de educação superior, a entrada no campo educacional de novos atores, como empresários acadêmicos e a inserção de novos termos e criação de novos modelos institucionais.

No segundo capítulo, destaca-se como o cenário para a expansão da educação superior a distância foi desenhado durante as três últimas décadas do século XX, com especial atenção para década de 1990, época em que muitos movimentos foram desencadeados e algumas ações foram concretizadas. A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 apresenta-se como uma das principais ações rumo a implementação da EaD em nível superior no país, tendo em vista ser a primeira lei nacional a tratar da questão.

O capítulo discute, ainda, os consórcios interuniversitários de educação a distância, Brasilead, Univir-CO e UniRede, e indica a implantação do primeiro curso de educação superior, implementados na última década do século XX, como marco importante para efetivação da EaD no país.

O terceiro capítulo apresenta a efetivação, a partir do ano 2000, das políticas desencadeadas nas no século XX, por meio da expansão da Educação a Distância no Brasil. O discurso ideológico da democratização da informação como fator predominante da expansão do capitalismo mundial. Demonstra que ocorre uma reestruturação intensa no âmbito da educação superior materializada em ações desencadeadas no sentido de atender a políticas conjuntas de expansão da mundialização econômica dando especial realce ao processo expansionista em curso na realidade brasileira e na busca de sua organicidade a partir da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), entre outros.

As considerações finais retomam, em linhas gerais, a problematização e as constatações evidenciadas pelo estudo no tocante ao processo expansionista da EaD implementado no Brasil, a ênfase dada ao uso das novas tecnologias nos processos formativos, a construção do ideário de que os meios tecnológicos representam a grande saída para resolução de problemas educacionais e sociais.

CAPÍTULO I

A EXPANSÃO GLOBAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO ÂMBITO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Refletir sobre a expansão da educação superior e suas modalidades, como a educação a distância, exige, antes de mais nada, compreender a importância da educação como um princípio vital, resultante de relações sociais, políticas e institucionais. Segue daí a tentativa de compreender os processos ideológicos de reestruturação do mundo do trabalho, que tem na educação um instrumento importante de manutenção do capitalismo.

Emerge dessa reestruturação um falso sentido de transformação social, que agrega novos discursos, que se apresentam apoiados em uma demanda por qualificação tecnológica e mão-de-obra especializada, para justificar processos excludentes como altos índices de desemprego, trabalhos temporários e precarização das condições de trabalho.

Lionel Jospin, Primeiro Ministro da França, afirmou em discurso na abertura da Conferência Mundial sobre Ensino Superior, no ano de 1998, em Paris, que o movimento de expansão desse nível de ensino é irreversível, ressaltando que em 2025 o mundo certamente terá 100 milhões de estudantes na universidade. A perspectiva de atingir tal cifra estava ligada, segundo ele, a duas tendências fundamentais: o dever das democracias em promover a mobilidade social, oferecendo os estudos desejados a todos que o merecem; e a evolução tecnológica que, em suas palavras, “conduz à elevação do nível de qualificação para se ter acesso ao emprego, de um lado, e para desenvolver a formação contínua durante toda a vida profissional, de outro lado” (JOSPIN, 1999, p.51).

Jospin destacou ainda que a cooperação internacional é indispensável para ajudar os países em desenvolvimento, que não estão nas mesmas condições dos países desenvolvidos, e que certamente precisarão de auxílio para melhoria dos seus índices de acesso ao Ensino superior. Nessa mesma Conferência, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) apresenta dados que corroboram as palavras do Primeiro Ministro, segundo os quais, o número de estudantes, nesse nível de ensino, passou de 13 milhões em 1960 para 65 milhões no início dos anos 90. A organização também ressalta a importância da cooperação internacional, pois, embora a proporção dos estudantes dos países em desenvolvimento tenha passado de 23.1% em 1960, para 46.2% em 1991, esses países ainda carecem de ajuda para alcançar melhores índices.

Mas a Conferência Mundial sobre Ensino Superior foi apenas um dos espaços de discussão e articulação para a expansão global desse nível de ensino. Outras ações vêm se desencadeando, adquirindo intensidade, especialmente, a partir da última década do século XX, quando a área da educação passa a contar com a participação de novos atores, como os empresários educacionais, além das organizações financeiras, organismos internacionais que vêem a educação⁵ superior como bem a ser comercializado, inclusive nas bolsas de valores.

Embora permeadas por um discurso de democratização, as diversas articulações para expansão desse nível de ensino traduzem a lógica de um modo de produção que se metamorfoseia e se rearticula constantemente para se manter hegemônico. Nesse sentido, partindo da premissa de que o movimento de articulação global para expansão da educação superior insere-se no processo de mundialização do capital⁶, esse capítulo objetiva analisar os meios e mecanismos em curso, intensificados a partir da década de 1990, os novos atores que tomam lugar nesse movimento e seus novos espaços de discussão.

Tendo em vista a presença nos discursos em defesa da expansão global da educação superior de afirmações que propugnam a existência de uma “sociedade da informação e do conhecimento”, de uma economia baseada no conhecimento, e ainda de que informação e conhecimento constituem-se em fatores-chave para o desenvolvimento econômico⁷, esse capítulo objetiva, também, compreender a inserção dessas idéias e ideologias no âmbito das discussões sobre a educação superior.

A compreensão do cenário em que esse movimento de expansão se desencadeia se justifica, pois analisar as articulações e ações desencadeadas para a expansão global da educação superior requer o entendimento do cenário político, econômico e social em que esse processo se desenvolve, uma vez que sua lógica compõe uma totalidade e, como tal, não deve ser pensada isoladamente, e sim como expressão de projetos que, em disputa, articulam determinados interesses e desarticulam outros, mediante suas ações no campo da construção da realidade, dos valores e atitudes (FRIGOTTO, 1999).

⁵Embora compreenda que o significado dado pelas instituições financeiras e pelos organismos multilaterais para categoria educação superior esteja mais próximo de ensino, será utilizada nesse trabalho a nomenclatura, *educação superior*, com exceção das citações e traduções, tendo em vista que esse é o termo adotado pela Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, ao tratar das diferentes etapas e modalidades de ensino compreendidos nos dois níveis da educação nacional: educação básica e educação superior. A partir disso entende-se que o conceito de educação superior envolve um sentido mais amplo e cultural do que o de ensino superior, que traduz uma perspectiva profissionalizante. A esse respeito ver Chauí (2003).

⁶ Para Chesnais, “o termo mundialização do capital traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e condutas ‘globais’. O mesmo vale na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem”. (CHESNAIS, 1996, p. 17).

⁷ Esses termos são amplamente difundidos nos documentos de organismos multilaterais como a Unesco, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, etc.

1 As transformações societais no âmbito da mundialização do capital

As mudanças macro e microestruturais no mundo têm indicado que, mesmo com a resistência de alguns setores da sociedade civil, organizando-se mundialmente, os países aos poucos vêm cedendo e conformando seus diversos setores sociais às exigências do mercado produtivo. As transformações mundiais intensificadas, sobretudo a partir da década de 1990, pelas mudanças na forma de produção e acumulação do capital têm alterado de forma significativa todos os setores da sociedade. Entretanto, essas mudanças traduzem uma revolução tecnológica que sinaliza para velhas tendências sociais hegemônicas.

As relações sociais, sob a hegemonia das relações sociais capitalistas, podem ser traduzidas neste início de milênio como resultantes das complexas e significativas mudanças, visibilizadas pela expressiva revolução tecnológica, as quais têm engendrado alterações significativas no processo produtivo e, em decorrência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho até então vigentes (DOURADO, 2002, p. 236).

Desse modo, as formas de trabalho refletem os caminhos traçados pelo capitalismo rumo a mundialização. Dentre as mudanças desencadeadas pelo processo de mundialização e de transnacionalização do capital em curso, destaca-se a ressignificação do conceito Estado-Nação, consolidado com base no discurso de redução e descentralização do Estado em favor de um governo supranacional. A esse respeito, Krawczyk (2000) destaca que

a virada do século caracteriza-se por transformações profundas nas esferas da economia, das instituições sociais, culturais e políticas – bem como na natureza das relações entre essas diferentes esferas. Tal afirmação está longe de ser nova, assim como não são novas as constatações de que essas mudanças se inscrevem num processo crescente de mundialização da economia e de reestruturação da divisão internacional do trabalho, de perda da autonomia dos Estados nacionais, de desregulamentação dos mercados e de modificação dos parâmetros de representação política (KRAWCZYK, 2000, p.1).

A tendência mundializadora do capital e seu predomínio nas relações societais foram apontados por Marx e Engels (1999), há mais de um século e meio no Manifesto do Partido Comunista, quando afirmaram que o capitalismo tinha como uma de suas características básicas transformar as relações estabelecidas nas diferentes esferas da vida societal em relações de mercado.

Embora os autores não utilizassem o termo mundialização, mostraram que o capitalismo, para se impor como sistema dominante, precisava tornar-se globalizado,

universalizado. Para eles, a burguesia⁸, impelida pela necessidade constante de novos mercados, invadiria todo o globo, pois carecia “estabelecer-se em toda parte, explorar em toda parte, criar vínculos em toda parte”. Em consequência dessa marcha da burguesia, sempre à frente,

em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolve-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações (MARX e ENGELS, 1999, p. 70).

Segundo os autores, a busca de novos mercados não estava restrita à produção material, mas também à cultural, tanto que “os produtos intelectuais de uma nação tornam-se propriedade comum de todas. A unilateralidade e a estreiteza nacionais tornam-se cada vez mais impossíveis, e das numerosas literaturas nacionais e locais, forma-se uma literatura mundial” (MARX e ENGELS, 1999, p.70). A expansão da burguesia por todo o globo se tornou possível, segundo eles, devido às descobertas feitas pelos homens, entre as quais destacam, especialmente, o descobrimento da América, que preparou o terreno para que a grande indústria criasse o mercado mundial. A descoberta da América

deu um imenso desenvolvimento ao comércio, à navegação, às comunicações por terra. Esse desenvolvimento, por sua vez, reagiu sobre a extensão da indústria; e na proporção em que a indústria, o comércio, a navegação, as ferrovias se estendiam, a burguesia também se desenvolvia, aumentava seus capitais e colocava num plano secundário todas as classes legadas pela Idade Média (MARX e ENGELS, 1999, p.68).

Essa análise demonstra que desde os primórdios do capitalismo, o germe da internacionalização se fazia presente. O que Marx e Engels não contavam é que os mecanismos culturais e racionais do capitalismo teriam tamanho fôlego, respaldados pelo desenvolvimento tecnológico, possuindo, hoje, na informação, o seu triunfo maior. A ideologia gestada no chão da fábrica daquele período (1848) jamais se compara a de hoje, em proporção e aparato tecnológico. Desse modo, os constantes processos de reestruturação, especialmente o que está em curso, que tem como grande aliada a mudança tecnológica, especialmente aquela centrada na tecnologia da informação e comunicação, estão contribuindo para que a mundialização do capital se dê de forma mais acelerada e complexa.

Segundo Ianni (2003), após a Segunda Guerra Mundial, o mundo se torna o cenário de um vasto processo de internacionalização do capital. Com o fim da Guerra Fria, a

⁸ O conceito de burguesia refere-se ao estado de exploração da força de trabalho daqueles expropriados dos meios de produção (MARX e ENGELS, 1999).

desagregação do bloco soviético e as mudanças políticas nas nações de regime socialistas, esse processo se intensifica e se generaliza. Assim, seja por sua intensidade ou pela generalidade, aos poucos, as características nacionais passaram a adquirir conotação internacional.

A partir desse momento as economias das nações do ex-mundo socialista transformam-se em fronteiras de negócios, inversões, associações de capitais, transferências de tecnologias e outras operações, expressando a intensificação e a generalização dos movimentos e das formas de reprodução do capital em escala mundial (IANNI, 2003, p. 56).

Nesse processo alteram-se as formas de organização da vida em sociedade, o modo de regulação e de organização da força de trabalho, as formas de gestão caracterizadas, dentre outros, por uma política de controle e gerência do trabalho, buscando a consolidação de um *novo* tipo de sociedade que atenda as necessidades emergentes da “*nova*” forma de produção e acumulação (HARVEY, 2000).

Associado a um discurso modernizador de desenvolvimento social, um conjunto de medidas passa a ser empregado visando ao atendimento e à absorção das demandas do mercado, bem como a sua justificativa político-ideológica. Essas medidas abrangem desde a utilização do próprio trabalho em si ao uso dos meios de comunicação, de formação de opinião e das diversas instituições de formação, na construção de um ideário que visa à submissão de toda ação humana aos ditames do capital. São discursos recheados de termos como mundialização, globalização que funcionam, segundo Bourdieu, como uma

máscara justificadora de uma política que visa universalizar os interesses e a tradição particulares das potências econômicas e politicamente dominantes, sobretudo os Estados Unidos, e estender ao conjunto do mundo o modelo econômico e cultural mais favorável a essas potências apresentando-o ao mesmo tempo como norma, um *tem-que-ser* e um fatalismo, destino universal, de modo a obter a adesão, ou, pelo menos, resignação universais (BOURDIEU, 2001, p. 90).

Esses discursos se traduzem em ações, como o Acordo Geral do Comércio dos Serviços (AGCS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), que promove a abertura de todas as atividades de serviço às leis do livre comércio, tornando possível a transformação, inclusive dos direitos fundamentais, como educação e cultura, em mercadorias e fonte de lucro. São acordos que limitam as ações da maioria dos países, especialmente os que detêm menor poder econômico e que impõem “a submissão de todas as medidas nacionais, regulamentos internos, subvenções a estabelecimentos ou instituições, licenças etc., aos

veredictos de uma organização que tenta conferir aspectos de norma universal às exigências das potências econômicas transnacionais” (BOURDIEU, 2001, p. 90).

Para Ianni (1997), em tempos de economia transnacional, as diretrizes dos governos nacionais são cada vez mais influenciadas pelas pressões externas exercidas por empresas e corporações transnacionais, que vem se transformando em verdadeiras estruturas de poder globais que organizam e planejam suas ações em fóruns econômicos mundiais⁹.

A ascensão do sistema contemporâneo da livre empresa é, para Arrighi (2006), o estágio mais avançado de um processo de diferenciação entre empresas comerciais e governos, que já tem seis séculos de duração. Para o autor, nos primórdios das redes de acumulação do capital, essas empresas estavam completamente inseridas nas redes de poder e a elas subordinadas. Nessa lógica, para obter sucesso na busca do lucro, as organizações empresariais precisavam tornar-se líderes, não apenas nos processos de acumulação de capital, mas também na gestão do Estado e da guerra.

Entretanto, à medida que as redes de acumulação se expandiram de modo a abranger todo o globo, elas se tornaram cada vez mais autônomas e dominantes em relação às redes de poder. Como resultado, surgiu uma situação em que, para ter êxito na busca do poder, os governos têm [sic] que ser líderes não apenas nos processos de gestão do Estado e da guerra, mas também nos de acumulação do capital (ARRIGHI, 2006, p. 87-88).

Nessa perspectiva, as empresas multinacionais, os organismos multilaterais, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), se tornam autônomas em relação às redes de poder e se transformam, como sinaliza Ianni, em poderosas e eficientes estruturas de poder, tendo em vista que

dispõem de recursos financeiros, técnicos e organizacionais, mobilizando ciência e técnica, equipes e aparatos para diagnosticar, planejar e pôr em prática decisões que influenciam as economias de cada uma e de todas as nações, assim como da economia mundial. Sua capacidade de estabelecer critérios e diretrizes, não só econômico-financeiro mas também técnico-organizatórios e outros, aos quais devem ajustar-se os governos nacionais, lhes confere a categoria de estruturas mundiais de poder (IANNI, 2004, p. 318).

As injunções e/ou pressões exercidas por essas estruturas de poder não ocorrem, no entanto, só no campo da economia e das finanças, mas também, em áreas consideradas historicamente de interesse preeminente dos governos nacionais e da sociedade civil como habitação, saúde e educação.

⁹ Um exemplo desses eventos é o Fórum Econômico Mundial de Davos, encontro anual da elite econômica e política do planeta que ocorre na cidade dos Alpes suíços.

Essa lógica atende às necessidades de um modo de produção, em constante modificação e acelerado processo de internacionalização que, como sinaliza Ianni, à medida que se torna dominante, lança luz e sombra, formas e movimentos, cores e som, sobre muito do que encontra pela frente. Diz ele: “no curso da história da globalização do capitalismo, muito do que se encontra pelo caminho, transfigura” (IANNI, 2003, p. 172).

Essa ampliação favorece explicitamente a criação de novos mercados, além da preservação, consolidação e generalização dos mercados em âmbito nacional, regional e mundial, de forma a atender as exigências da reprodução ampliada do capital.

Em larga medida, as políticas de “modernização” e “racionalização”, assim como as de “desregulação”, “desestatização” e “liberalização” preconizadas pelo FMI e o BIRD, juntamente com as corporações transnacionais, em geral secundadas por ideólogos do neoliberalismo, significam também a criação de condições para realização do excedente econômico potencial (IANNI, 2003, p. 193).

Essas orientações defendem a secundarização do Estado no seu papel de planejador, regulador e executor das políticas sociais, em prol da formação de mercados mais abertos; refutam a idéia do planejamento estatal em nome da livre concorrência, mas tem nas estratégias de organização planificada sua base de sustentação. Nesse contexto, pesquisas de novos mercados, levantamentos de dados, diagnósticos, prognósticos, projetos, planos e programas constituem áreas de grande investimento das empresas, especialmente as transnacionais.

São planejamentos tão minuciosos que uma empresa, antes de ser implantada pode saber quais são as vantagens de se instalar em determinado país ou região, podendo eliminar ou amenizar seus riscos e saber seus lucros em potencial. A decisão das corporações para abrir filiais em determinada localidade não se dá ao acaso, mas baseia-se em estudos detalhados que lhes possibilitam saber, por exemplo, o país que, sendo ou não um consumidor em potencial dos seus produtos, ofereça os melhores incentivos fiscais, a mão-de-obra mais barata, e menor nível de organização dos trabalhadores para reivindicar a garantias de direitos sociais e trabalhistas¹⁰.

Ainda que a expressão “planejamento” nem sempre esteja explícita, a realidade é que as políticas e diretrizes, ou diagnósticos e prognósticos, das organizações multilaterais e das corporações destinam-se a orientar e disciplinar o uso de recursos, a mobilização de fatores, a modernização de instituições, a racionalização de mentalidades e práticas, tudo isso de maneira a aperfeiçoar e dinamizar a produtividade e a lucratividade. Sob várias modalidades, permeando inclusive o

¹⁰ Não por acaso a *Nike* fabrica os seus tênis caríssimos na Indonésia, onde as operárias trabalham por longas horas e ganham um salário mensal de trinta e oito dólares.

contraponto mercado-planejamento, estão em curso os processos de concentração e centralização do capital, em escala nacional, regional e mundial (IANNI, 2003, p. 193).

A partir de uma articulação política global, as empresas e organismos multilaterais¹¹ influenciam e se fazem cada vez mais presentes nos diferentes projetos desenvolvidos pelos governos nacionais. Desse modo, tais projetos, embora expressem os embates travados entre os diferentes atores, são estruturados por concepções que atendem as orientações desses organismos e aos interesses do capital, concentrados nos grandes conglomerados econômicos.

São atores que vem, nas últimas décadas, construindo e disseminando o discurso da importância de uma “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento” e da “economia do conhecimento”; apontando-as como fatores definidores para que um país seja ou não economicamente desenvolvido e indicando as ações a serem implementadas para que aqueles em desenvolvimento adquiram condições para se inserirem nesse grupo.

1.2 Informação e conhecimento: desenvolvimento ou expansão econômica

A lógica de que informação e conhecimento constituem-se em fatores-chave para o desenvolvimento econômico está cada vez mais presente nos discursos de educadores, empresários da educação e aparece de forma recorrente nos documentos dos governos locais, das agências e organismos multilaterais. Essa questão ganha tal centralidade que “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento”, “economia do conhecimento” têm se tornados temas de publicações, seminários e conferências em âmbito global, especialmente, nas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI¹².

Apesar de terem se tornados hegemônicos nos discursos e nos documentos das políticas oficiais dos países mais desenvolvidos, a partir da última década do século XX, esses termos vêm dos anos 1970, quando o sociólogo norte americano Daniel Bell lança, em 1973, o livro *O advento da sociedade pós-industrial*, no qual cunha a expressão “sociedade da informação”, defendendo que o eixo principal da sociedade pós-industrial seria o conhecimento e que os serviços baseados nele teriam de se converter na estrutura central de

¹¹ Alguns exemplos desses organismos multilaterais são a Organização para Coordenação do Desenvolvimento Econômico, a Organização Mundial do Comércio e o Banco Mundial.

¹² A Unesco realizou em Paris nos dias 8 e 9 de dezembro de 2003 um seminário de pesquisa global, cujo foi : Sociedade do conhecimento *versus* Economia do conhecimento: conhecimento poder e política. Em 2005 publicou documento: Hacia las sociedades de conocimiento. *Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciária* é o documento do Banco Mundial, publicado em 2003, que traz suas recomendações para a educação superior.

uma nova economia e de uma sociedade sustentada na informação, na qual as ideologias seriam supérfluas.

Mas é a partir da última década do século passado, ou seja, no desenrolar dos anos de 1990, que o ideário da “sociedade da informação” ganha centralidade no âmbito dos fóruns de decisões dos grandes grupos econômicos do mundo. É no momento em que, como afirma Stiglitz, “artigos de jornal e especialistas proclamavam que havia uma Nova Economia, que as recessões eram coisa do passado e que a globalização traria prosperidade para o mundo todo” (2003, p. 33) sob o estilo do capitalismo americano difundido como modelo para o mundo.

Segundo o autor,

no centro do moderno capitalismo americano estava o que veio a ser chamado de Nova Economia, simbolizada pelas empresas “ponto-com” que estavam revolucionando a forma de fazer negócio na América — e no mundo —, alterando o ritmo da própria mudança tecnológica e elevando a taxa de crescimento da produtividade a níveis não vistos em um quarto de século ou mais (STIGLITZ, 2003, P. 34).

É oportuno lembrar, no entanto, que os dados sociais e econômicos, apresentados pela Organização das Nações Unidas (ONU), referentes a essa década de 1990, em que os americanos do norte contavam ao mundo sobre as benesses do capitalismo – vangloriando-se do seu sucesso e recomendando aos líderes econômicos dos demais países que os imitassem, caso quisessem prosperar – mostraram outra realidade.

Quando a ideologia neoliberal¹³ dizia que todos se beneficiariam com a “nova ordem mundial”, a economia americana, que segundo essa ótica, estava levando o fluxo de dinheiro dos países desenvolvidos para o mundo em desenvolvimento, dados levantados pela Organização das Nações Unidas (ONU), por ocasião da elaboração do projeto do milênio, apontaram que havia, à época, mais de 1.2 bilhões de pessoas vivendo com menos de um dólar por dia, ou seja, o equivalente a 28% da população do mundo em desenvolvimento, e 2.7 bilhões lutando para sobreviver com menos de dois dólares/dia (ONU, 2006). Essas pessoas encontram-se, majoritariamente, nos países em desenvolvimento nos quais a pobreza não se restringe à renda, mas à escassez de acesso a tudo que possa satisfazer as necessidades básicas. De acordo com os dados da ONU, um número significativo dos habitantes desses países caminhava mais de 1.5 quilômetros todos os dias, apenas para ir buscar água e lenha e sofria de doenças que, nos países ricos, tinham sido erradicadas há décadas.

¹³ Para Netto, o conceito de neoliberalismo significa uma reestruturação do próprio sistema liberal, que, ideologicamente apresenta uma crise do Estado do bem-estar social, como forma de manter os privilégios dos detentores do capital (NETTO, 1993).

Os dados demonstravam, ainda, que onze milhões de crianças morriam todos os anos, grande parte delas, antes de completarem cinco anos de idade e mais de 50%, cerca de seis milhões, morriam de malária, diarreia e pneumonia, causas totalmente evitáveis. Em alguns países, menos de metade das crianças freqüentavam o ensino primário e um percentual inferior a 20% passava para o ensino secundário. O saldo da desigualdade social no mundo trazia, no campo educacional, 114 milhões de crianças que não recebiam instrução nem sequer em nível básico e mais de 700 milhões de adultos analfabetos, dentre os quais 584 milhões eram mulheres (ONU, 2006).

Dando prosseguimento ao projeto de reestruturação capitalista, é em meio a essa realidade que, a partir de 1995, a “sociedade da informação” foi incluída na agenda das reuniões do G7 e passa a ser abordada em fóruns da Comunidade Européia e da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), época em que também passa a ser adotada pelo governo dos Estados Unidos, por várias agências das Nações Unidas e pelo Banco Mundial. A partir de 1998, essa expressão foi escolhida, primeiro na União Internacional de Telecomunicações (UIT) e depois na ONU, para nome da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), realizada nos anos de 2003, em Genebra e 2005, em Túnes, capital da Tunísia (UTI, 2003).

Burch (2005), ao discutir a construção política e ideológica do conceito de “sociedade da informação”, afirma que esse se desenvolveu no bojo da globalização neoliberal, tendo como meta primordial a aceleração e instauração de um mercado mundial aberto e “auto-regulado”. Política que, segundo a autora,

contou com a estreita colaboração de organismos multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para que os países pobres abandonem as regulamentações nacionais ou medidas protecionistas que “desencorajassem” o investimento; tudo isso com o conhecido resultado da escandalosa intensificação dos abismos entre ricos e pobres no mundo. Na verdade, no final do século, quando a maioria dos países desenvolvidos já havia adotado políticas de desenvolvimento da infra-estrutura das TIC, ocorre o espetacular auge do mercado de ações da indústria das comunicações. Entretanto, os mercados do Norte começam a se saturar. Assim, intensificam-se as pressões com relação aos países em desenvolvimento para que deixem a via livre ao investimento das empresas de telecomunicações e informática em busca de novos mercados para absorver seus excedente de lucros (BURCH, 2005, p. 65).

O idéário da “sociedade da informação” não saiu de cena com os problemas desencadeados pela crise no setor financeiro da maior potência econômica do mundo, especialmente com o colapso no setor das telecomunicações, a partir dos últimos anos do século passado. Ao contrário, foi reforçado com a inclusão de novos termos, como “sociedade

do conhecimento”, “economia do conhecimento”, expressões que, enfim, tenham no conhecimento o principal fator de sustentação e desenvolvimento.

Stiglitz (2003), ao discutir os problemas desencadeados com o processo de desregulamentação do setor de telecomunicações nos EUA, traz dados que indicam como esse setor influenciou o *boom* e o colapso da economia americana. Segundo o autor, entre os anos de 1992 a 2001, “a participação relativa dessa indústria na economia dobrou, propiciando dois terços dos novos empregos e um terço do novo investimento. Novas fortunas foram criadas, tanto por aqueles que estavam na indústria quanto por agentes do setor financeiro que articulavam os negócios” (2003, p. 114).

No ano seguinte, no entanto, a situação se altera significativamente. O autor explica que, em 2002, o quadro já era outro, com a indústria das comunicações apresentando um quadro sombrio:

meio milhão de pessoas sem trabalho, uma perda de 2 *trilhões* de dólares em valor de mercado. O índice Dow Jones de tecnologia da comunicação com uma queda de 86%. Falências à direita e à esquerda. Falência de 23 companhias de telecomunicação, incluindo a WorldCom, a maior insolvência já vista. No mercado da telefonia, Covad, Focal Communications, McLeod, Northpoint e Winstar, todas quebradas. (...). Os fabricantes de equipamentos também estavam em dificuldades: Lucent, Nortel, Motorola, alcatel, Cisco. (...) Os investimentos de cerca de US\$ 65 bilhões de dólares despejados no setor de telefonia entre 1997 e 2001 valiam menos de US\$ 4 bilhões no final do período, uma quantidade de desperdício que poucos governos jamais haviam conseguido (STIGLITZ, 2003, p. 114 -15).

Nesse “novo” contexto, a defesa da existência de uma “sociedade da informação”, do conhecimento ou de uma “economia do conhecimento”, tornaram-se componentes obrigatórios, guardando as suas especificidades, nos discursos de diversas agências da ONU e dos organismos multilaterais.

Mas a questão a ser feita é: em que medida, informação e conhecimento podem ser apontados como fatores preponderantes para o desenvolvimento social e econômico, quando a realidade aponta que, apesar do pacto de combate à extrema pobreza, por meio do Projeto do Milênio¹⁴, a desigualdade social no mundo apresenta dados estarrecedores?

O relatório das Metas de Desenvolvimento do Milênio, apresentado pela ONU em 2006, traz dados do ano de 2004 e demonstra que apesar de uma queda de 270 milhões em comparação a 1990, cerca de 19% da população mundial ainda vive com menos de US\$ 1 por

¹⁴ O Projeto do Milênio da Organização das Nações Unidas foi adotado por vários líderes mundiais em 2000. Esse Projeto foi elaborado pelo Secretariado da ONU em conjunto com diversos especialistas das mais variadas áreas, liderados pelo Professor Jeffrey Sachs. O Projeto visa desenvolver um plano de ação coerente que torne possível reverter a pobreza, a fome e as várias doenças epidêmicas que afetam bilhões de pessoas em todo o mundo. A recomendação principal do Projeto do Milênio é de que as estratégias nacionais e internacionais de combate à pobreza devam ser centradas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

dia, o que significa que mais de 1 bilhão de pessoas no mundo está vivendo, melhor dizendo, sobrevive abaixo da linha da pobreza. No caso da América Latina e do Caribe, a redução do percentual de pessoas em situação de extrema pobreza caiu menos de 2% nos últimos 14 anos, passando de 10.3% no início da última década do século XX, para 8,7% em 2004.

As metas para a expansão do acesso a educação, sobretudo no ensino básico, é parte expressiva das referidas metas. No tocante à educação superior, esse é o cenário da construção de mercado aberto tendo as tecnologias de informação e comunicação, elementos fundamentais na expansão desse nível de ensino, em especial na modalidade a distância, como partes das metas a serem alcançadas no novo milênio. O oitavo objetivo do projeto do milênio visa ao estabelecimento de uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento, tendo entre suas metas “avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras previsíveis e não discriminatórias e, em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações” (ONU, 2006).

Ao organizar a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), os componentes da União Internacional de Telecomunicações (UIT) afirmaram que colocar essa temática na ordem do dia se justifica, pois no seu entendimento, a revolução digital, impulsionada pelos avanços das tecnologias da informação e da comunicação, modificou fundamentalmente a maneira pela qual as pessoas pensam, atuam, comunicam-se, trabalham e ganham seu sustento. Segundo essa lógica, as TIC's possibilitaram novas formas de criar conhecimentos, de educar a população e de transmitir informação. Além disso, a UIT afirma que as tecnologias de informação e comunicação têm reestruturado a forma como os países fazem negócios, regem suas economias, ou como se governam e se comprometem politicamente.

O ideário da “sociedade do conhecimento” aparece também na Unesco que, além de organizar encontros ou seminários sobre a temática, publica, em 2005, o informe mundial “Hacia las sociedades del conocimiento”, no qual define que “as sociedades do conhecimento são sociedades em redes que proporcionam necessariamente uma melhor tomada de consciência dos problemas mundiais”(UNESCO, 2005, p.19).

O determinismo tecnológico já aparece nos documentos da Unesco desde a década de 1970, quando afirmava que o uso das tecnologias seria o caminho para os países em desenvolvimento alcançarem as mesmas condições dos países desenvolvidos. Para a Organização, a implementação de uma política aliada a adoção da informática aceleraria o desenvolvimento dos países.

A adoção da informática pelos países do Terceiro Mundo e a aplicação de uma política neste âmbito permitirão que tenham acesso ao mesmo nível de desenvolvimento que os países industrializados. A experiência dos países industrializados prova que a informática, nascida do progresso, pode, em troca, acelerar o desenvolvimento. Se os países em desenvolvimento conseguem dominá-la, podem também, graças a uma melhor administração dos recursos, contribuir para atenuar o abismo que os separa dos países poderosos (UNESCO, 1978. P. 17).

Essa visão da Unesco é condizente com a perspectiva neoliberal, amplamente difundida, de que os problemas sociais e econômicos é uma questão de gestão, ou seja, para que esses problemas sejam equacionados basta que o desenvolvimento capitalista seja melhor gerenciado.

No informe de 2005, a Unesco continua dando grande ênfase às tecnologias de informação e comunicação, mas já reconhece que as disparidades de acesso à informação têm a ver com as desigualdades no desenvolvimento industrial.

O Banco Mundial, no documento “Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria” publicado em 2003, não só destaca o ideário da “sociedade” e da “economia do conhecimento”, como aponta que a capacidade de uma sociedade para produzir, selecionar, adaptar e comercializar o conhecimento é crucial para que um país tenha um crescimento econômico sustentável e possa melhorar as condições de vida da sua população. Isso significa que, no entendimento do BM, o conhecimento se transformou em fator preponderante de desenvolvimento econômico dos países.

O ritmo acelerado do desenvolvimento tecnológico tem transformado o conhecimento em um requisito crucial para participar da economia global. O impacto das novas tecnologias de informação e comunicação tem agilizado a produção, o uso e a divulgação do conhecimento, como demonstra o incremento das publicações científicas e das solicitações de patentes. Portanto, a capacidade de um país para beneficiar-se da economia do conhecimento depende da rapidez com que se possa ajustar a sua capacidade de gerar e distribuir conhecimento (BM, 2003.p.16).

Uma análise mais acurada dos dados que esse mesmo documento do BM fornece revela que a premissa da existência de uma “economia do conhecimento” ou de uma “sociedade do conhecimento” pode e deve ser problematizada. Esses dados indicam, ainda, que a afirmação de que o conhecimento é o fator-chave para o desenvolvimento econômico de um país pode ser minimamente questionada, haja vista que os países apresentados como predominantes na produção, acesso, disseminação e comercialização da informação e do conhecimento são aqueles classificados como países desenvolvidos e com a questão sócio-econômica melhor equacionada.

Outro dado apresentado pelo BM, como importante fator para medir a relevância do conhecimento no desenvolvimento econômico, é o acesso às novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente por meio da Internet. Segundo o BM, um estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) diz que essas novas tecnologias podem ter um impacto positivo nos países, seja qual for seu nível de desenvolvimento econômico. Cita como exemplo países como Brasil, China, Costa Rica, Índia e Malásia que, com a ajuda de sistemas educativos, relativamente eficazes, têm criado nichos informáticos que lhes permitem competir no mercado global.

Os países apresentados como exemplo, no entanto, fazem parte do grupo de países que compõem o chamado mundo subdesenvolvido e em desenvolvimento, no qual vive a maioria esmagadora da população mundial. Esses países lideram o ranking de todos os problemas econômicos e sociais, inclusive o chamado “abismo digital”, definido pela Força-Tarefa para Tecnologias da Informação da ONU como a “*diferença de acesso às TIC entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento*”¹⁵.

Não se pode ignorar que o BM possui um grande interesse no setor educacional. Para isso, investe em linhas de ação voltadas para a estabilidade macroeconômica. Nesse sentido, como sinaliza De Tommasi (1996), analisar as ações do BM no setor educacional “se justifica pela influência crescente que esse organismo vem tendo sobre a definição das políticas educativas nos países em desenvolvimento. O Banco Mundial considera a educação como um instrumento fundamental para promover o crescimento econômico e a redução da pobreza” (DE TOMMASI, 1996, p. 195).

Os dados apresentados pelo Banco, no entanto, em que pese não ser esse seu objetivo, são reveladores de que não existe um único abismo digital, mas abismos digitais, tendo em vista que eles se dão, dentre outros, em relação a gênero, raça e localização geográfica, conseqüências de abismos sociais, presentes na lógica desigual e combinada das relações sociais capitalistas que se efetivam por complexas assimetrias regionais e nacionais.

Diz o BM: “em âmbito nacional, as mudanças tecnológicas aumentam as desvantagens e a exclusão de certos grupos, como as famílias de baixo ingresso, as populações rurais, as mulheres, as minorias, as pessoas da terceira idade, dentre outros” (BM, 2003, p.17). Essa, no entanto, não é uma questão que atinja apenas aos países não industrializados, tendo em vista que, como apontam dados da OCDE, apresentados pelo Banco, em países como o Reino Unido, apenas 4% das residências da população de baixa

¹⁵ A UN ICT Task Force (Força-Tarefa para Tecnologias da Informação da ONU), foi criada em 2003, tendo como objetivo relacionar o uso das TIC à realização dos objetivos do milênio, também definidos pelas Nações Unidas.

renda tem conexão com a Internet, enquanto que nos lares da população de maior ingresso esse percentual sobe para 43%. Nos EUA, o país com maior acesso à Internet no mundo, as famílias afro-americanas tem suas possibilidades de acesso à rede reduzidas à metade em relação às famílias de raça branca.

No que se refere aos dados de acesso à rede, a geografia da “sociedade do conhecimento” ou baseada na “economia do conhecimento” e nos sistemas informacionais, tão defendida pelos organismos, está bem demarcada e apresenta características bem definidas. O mapa mundial de acesso à Internet demonstra que, em 1999, EUA e Canadá eram responsáveis por 65.3% do acesso à rede mundial de computadores, a Europa tinha 22.4% e Austrália, Japão e Nova Zelândia detinham 6.4%. Considerando que todos os países da OCDE estão nesse grupo, esses dados demonstram que mais de 94% do acesso à Internet está nos países industrializados. Vale lembrar que, nesses países, residiam, à mesma época, 19.6% da população mundial, enquanto que os países em desenvolvimento, responsáveis por menos de 6.0% do acesso à Web ¹⁶, detinham 80.4% dessa população (ONU, Pnud, 2001).

Esses dados parecem indicar que o discurso do conhecimento como fator-chave para o desenvolvimento econômico não se sustenta, no entanto o BM prossegue utilizando-o para reafirmar sua posição de que o conhecimento é fator-chave para o desenvolvimento econômico. Os argumentos apresentados pelo Banco são fundamentados nos seus informes e em estudos da OCDE sobre os fatores determinantes para o desenvolvimento da economia mundial, cuja conclusão é de que as taxas de crescimento a longo prazo nos países-membros dependem da manutenção e expansão das bases de conhecimento. O Informe do desenvolvimento mundial de 1999 (BM) sinaliza que as economias mais avançadas, especialmente do ponto de vista tecnológico, estão fundamentadas no conhecimento.

Ainda segundo dados da OCDE de 2001, o crescimento real e o valor agregado registrados pelas indústrias baseadas no conhecimento¹⁷ têm superado, sistematicamente, nas últimas décadas, as taxas globais de crescimento em muitos de seus países-membros.

O crescimento do valor agregado durante o período de 1986-1994 foi de 3% nas indústrias do conhecimento em comparação com 2.3% no conjunto do setor empresarial. Entre 1985 e 1997 a proporção de indústrias baseadas no conhecimento no que diz respeito ao valor agregado total aumentou de 15 para 59% na Alemanha, de 45 para 51% no Reino Unido e de 34 para 42% na Finlândia. (OCDE, 2001, *apud* BM, 2003, p. 10)¹⁸

¹⁶ Cf. Banco Mundial, 2003.

¹⁷ As indústrias baseadas no conhecimento, de acordo com a OCDE, são as indústrias de alta e média tecnologia, serviços de comunicação, finanças, seguros e outros serviços empresariais, assim como serviços comunitários, sociais e pessoais.

¹⁸ Os documentos do Banco Mundial, da Organização Econômica para Coordenação do Desenvolvimento – OCDE e da Organização Mundial do Comércio – OMC, foram traduzidos livremente do inglês ou espanhol.

Para o Banco Mundial,

Na atualidade, o crescimento econômico é um processo de acumulação tanto de conhecimento como de capital. Nos países da OCDE, o investimento nos bens intangíveis que constituem a base de conhecimentos – investigação e desenvolvimento, e educação e software – equivale ou supera o investimento em equipes físicas. As empresas destinam pelo menos uma terça parte de seus investimentos na aquisição de bens intangíveis baseados no conhecimento, tais como capacitação, investigação e desenvolvimento, patentes, licenças, desenho e mercado. (...) Nas indústrias de alta tecnologia como a eletrônica e as de telecomunicações, a força motora das economias de alcance pode ser superior à exercida pelas tradicionais economias de escala (BM, 2003, p. 11).

A Unesco, nos seus mais recentes estudos, avança frente aos discursos do BM e da OCDE ao afirmar que o mapa de extensão da rede coincide com a geografia do desenvolvimento. Os países exemplo desses organismos são os membros da OCDE, que possuem apenas 19% dos habitantes do mundo e que detêm a maioria dos usuários de *Internet* em todo o globo.

Segundo dados do Pnud, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, esses países gastaram, em 1998, em pesquisa e desenvolvimento na área de tecnologia, 520 milhões de dólares, uma quantia superior à soma do produto econômico dos 88 países mais pobres do mundo. Além disso, das 347.000 mil novas patentes emitidas nesse mesmo ano, 99% foram para esses países (ONU, Pnud, 2001).

O discurso da Unesco, embora não dissonante totalmente em relação ao do Banco, aponta no documento “Hacia las sociedades del conocimiento” que,

as desigualdades em matéria de dotação industrial induzem as desigualdades de desenvolvimento nas infra-estruturas, que são o motor da difusão das novas tecnologias. Portanto, pode-se dizer que existe efetivamente uma correlação entre as desigualdades em matéria de desenvolvimento industrial e as disparidades no acesso à informação. (2005, p. 35)

Nesse sentido, não são o conhecimento e as TIC,s que determinam o grau de desenvolvimento econômico de um país, mas o seu nível de desenvolvimento industrial é que define a produção, disseminação e acesso ao conhecimento e à informação.

Essa ideologia, portanto, camufla as reais causas das desigualdades sociais e aponta o conhecimento como fator de superação, velando a realidade, pois, como assevera Dias Sobrinho, “a sociedade do conhecimento” não é

uma sociedade da e para a maioria da população. É, sobretudo, uma sociedade dos e para os que têm capacidade de produzir conhecimento e/ou dele obter os benefícios. Quem detém o conhecimento também tem o poder de criar e assegurar as normas e direitos que regem a posse, o valor e os usos desse capital. Assim, também

determinam o tipo de conhecimento que tem valor, por quem, como e quando deve ser produzido e consumido (2005, p. 75).

A busca da superação da ideologia do determinismo tecnológico no desenvolvimento dos países está expressa na Declaração da Sociedade Civil, adotada na plenária da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, em Genebra, em 2003, na qual ficam assinaladas novas compreensões e conceitos desenvolvidos por meio de processos participativos, durante os meses anteriores ao evento. Ao se referir à temática do abismo digital, a declaração diz que;

a desigual distribuição das TICs e a falta de acesso à informação de grande parte da população mundial, fenômenos que costumam ser denominados abismo digital, são de fato uma expressão de novas assimetrias no conjunto de abismos sociais existentes. Estes incluem os abismos entre o Norte e o Sul, os ricos e os pobres, os homens e as mulheres, as populações urbanas e as rurais, aqueles que têm acesso à informação e aqueles que carecem dela. Tais disparidades podem ser vistas não só entre as diferentes culturas, mas também dentro das fronteiras nacionais. A comunidade internacional deve exercer seu poder coletivo para garantir que os Estados adotem medidas com a finalidade de reduzir os abismos digitais nacionais (DECLARACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL, 2003).

No âmbito desses embates, a educação e, especialmente, o ensino superior entra nas agendas de discussões ganhando importância, tendo em vista a compreensão desses atores, pois esse nível de ensino é fundamental para produção do conhecimento e disseminação desse ideário. Ganham centralidade, ainda, as articulações para o movimento de expansão global desse nível de ensino, no qual a EaD aparece como grande aliada e as tecnologias de informação e comunicação como ferramentas que devem ser amplamente utilizadas.

1.3 Expansão global da educação superior: novos conceitos, diferentes espaços e outros atores

Historicamente, o debate em defesa da expansão da educação superior teve como *locus* privilegiado as associações de professores, os movimentos estudantis, os meios acadêmicos e sindicais. Os embates, em prol da expansão desse nível de ensino, especialmente, nas Instituições de Ensino Superior públicas, vinham sendo travados com atores e instituições, nos planos local, regional e mundial. Para os países em desenvolvimento, vale ressaltar o predomínio de concepções restritivas à expansão desse nível de ensino, sobretudo, no âmbito de agências e organismos multilaterais, que defendiam a máxima de que

as verbas para educação fossem utilizadas para a universalização do ensino fundamental, em detrimento das demais etapas de ensino, especialmente da educação superior¹⁹.

Nesse sentido, as discussões acerca da expansão da educação superior vêm ganhando, embora com concepções outras e por motivos diferenciados, cada vez mais destaque, novos atores e espaços de discussões. Assim, a partir dos últimos anos do século XX, organismos multilaterais, como a Unesco, vêm fazendo articulações políticas em âmbito internacional, como a Conferência Mundial sobre Ensino Superior, realizada em Paris, em 1998, que tem resultado em acordos e documentos, de alcance global.

Dentre os acordos e documentos resultantes dessas articulações estão a Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: Visão e ação; o movimento no âmbito da União Européia para internacionalização desse nível de ensino, nos países que a compõem; e os acordos firmados entre os países do Mercosul, objetivando a integração educativa regional entre os países-membros e associados.

O discurso pela expansão da educação superior passa a figurar, também, nas agendas de organismos multilaterais, como Banco Mundial, Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico, Organização Mundial do Comércio e dos grandes grupos empresariais, tornando-se alvo de bancos, empresas nacionais e multinacionais que passam a investir na criação de instituições de educação superior e a negociar ações desse ramo de “negócios” nas bolsas de valores. É assim que ganham centralidade as recomendações para que a educação superior seja inserida no campo dos serviços, o que significa na prática que ela se torna uma mercadoria a ser comercializada, preferencialmente, em âmbito mundial, com ampla utilização das novas tecnologias, seja por meio da *WEB* ou das bolsas de valores.

A concepção e a lógica de expansão, contudo, constituem um dos pontos cruciais nos embates entre esses diferentes atores, tendo em vista que estão em tela diferentes concepções sobre a expansão, que se vinculam a compreensões diversas sobre o papel e a natureza da educação superior e, portanto, de seus objetivos.

Há um grupo que defende e compreende a expansão como ampliação das oportunidades educacionais, para a qual é fundamental aumentar o número das vagas nas instituições públicas, e ainda oferecer condições efetivas de trabalho nessas instituições, como mais verbas, inclusive para o desenvolvimento de pesquisas, concursos para professores e técnicos administrativos, salários condizentes com as funções, interiorização das universidades, condições de acesso e permanência para os estudantes.

¹⁹ A esse respeito ver autores como Dourado (2002), Fonseca (1996), Oliveira & Catani,(2000) Silva Jr., Sguissardi, (2000) etc.

Essa perspectiva contrapõe-se a de outro grupo que compreende a expansão pelo viés da massificação, o que implica a maximização da oferta e minimização do financiamento, vinculando-se a um ideário que preconiza a expansão das oportunidades sem as devidas garantias das condições para sua concretização. Ou ainda, pelo viés da privatização e comercialização dos serviços educacionais, do estabelecimento de parcerias entre o setor econômico e as universidades a cujas funções tradicionais se acrescenta o papel que devem desempenhar na cooperação internacional.

Nessa última perspectiva, a efetivação da expansão da educação superior dar-se-á mediante o êxito do mercado educacional e da sua comercialização, preferencialmente em nível mundial. Nesse sentido, a diferenciação²⁰ dos modelos institucionais, a diversificação²¹ nas fontes de recursos, a institucionalização de novas modalidades educativas, como a educação a distância, a criação de cursos superiores de curta duração, os cursos de pós-graduação profissionalizantes, a exemplo dos MBAs (Master of Business Administration) voltados essencialmente para atender as demandas do mundo da produção, tornam-se o horizonte mercadológico a ser alcançado.

Nessa lógica, expressões ou termos como transnacionalização, *franchising*, de uso comum no mundo dos negócios, passam a fazer parte do vocabulário nas discussões educacionais, como também tipos alternativos de IES, universidades virtuais, pólos presenciais, universidades corporativas, filiais, franquias, baseadas em novos tipos de contratos comerciais, e ainda “novos” modelos e processos de ensino e aprendizagem (aprendizagem a distância, *online*), utilizando-se largamente dos recursos das novas tecnologias de informação e comunicação.

1.3.1 As articulações para a expansão da educação superior: atores, conceitos e espaços

²⁰ O termo diferenciação, utilizado no âmbito das políticas de educação superior, refere-se à mudança do modelo de universidade baseado na indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão, o qual é considerado na perspectiva atual como caro e ultrapassado (SILVA JR. E SGUISSARD, 2000). Na lógica expansionista aqui analisada, defende-se a criação de diferentes tipos e/ou modelos de instituições de ensino superior, como centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores de educação ou escolas superiores, diversidade essa que, segundo o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, “está, indiscutivelmente de acordo com as necessidades da sociedade e da economia, expressas a nível nacional e regional”. Cf. DELORS, J. 1998, p. 24. Esses modelos, voltados especialmente para o ensino, são mais adequados, segundo seus defensores, às necessidades do mercado de trabalho.

²¹ A diversificação refere-se, sobretudo, a diferentes fontes de financiamento, à criação de diversos tipos de cursos (normal superior, cursos seqüenciais, profissionalizantes de nível superior, etc.) como também a diversas forma de ingresso (exame vestibular, notas do Exame Nacional de Ensino Médio – Enem, etc.) (SILVA JR. E SGUISSARD, 2000).

A realização da Conferência Mundial sobre Ensino Superior, em Paris, entre os dias 5 e 9 de outubro de 1998, reflete o processo de articulação, em nível mundial, para expansão da educação superior. O evento foi organizado pela Unesco e contou com cerca de 5 mil participantes de mais de 180 países, dentre eles, cerca de 120 ministros de educação que presidiram suas delegações nacionais e teve, ao final, dois documentos aprovados: A “Declaração Mundial sobre Educação Superior no século XXI: Visão e ação” e o “Marco de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento da educação superior”, documentos que refletem a posição oficial da Unesco sobre esse nível de ensino.

O “Documento de política para a mudança e o desenvolvimento na educação superior”, lançado pela Unesco em 1995, serviu de base para os trabalhos que antecederam o evento, mediante a realização de cinco conferências regionais (Havana, novembro de 1996; Dakar, abril de 1997; Tóquio, julho de 1997; Palermo, setembro de 1997 e Beirute, março de 1998) que forneceram elementos para elaboração do referido documento.

Nesse sentido, a Unesco assume o discurso dominante de que o novo século chega trazendo grandes e novas demandas para o ensino superior, requerendo uma ampla diversificação desse nível de ensino tendo em vista a sua expansão, a sua importância para o desenvolvimento sociocultural e econômico e para a “construção de um futuro, diante do qual as novas gerações deverão estar preparadas com novas habilidades, conhecimentos e ideais” (UNESCO, 1999, p. 19).

Para a Unesco, embora a última metade do século XX tenha registrado a maior expansão da história do ensino superior, com o número de matrículas passando de 13 milhões, em 1960, para 82 milhões, em 1995, ainda há muito por fazer, pois esse mesmo período foi marcado pelo aumento da disparidade, que já era grande, entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, no que se refere ao acesso à universidade, assim como a recursos para pesquisa. Afinal, diz a Unesco, esse foi também o “período de maior estratificação socioeconômica e aumento das diferenças de oportunidades educacionais dentro dos próprios países, inclusive dentro de algumas nações mais desenvolvidas” (UNESCO, 1999, p. 20).

Os desafios e dificuldades enfrentados pela universidade em todo o mundo são muitos, de acordo com a Unesco, e dentre eles está a questão do financiamento, manutenção da qualidade do ensino, igualdade de acesso e permanência. Mas ressalta também que “ao mesmo tempo, a educação superior está sendo desafiada por oportunidades novas relacionadas a tecnologias que têm melhorado os modos através dos quais o conhecimento pode ser produzido, administrado, difundido e controlado” (UNESCO, *idem*, p.19).

Assim, a convocação da Conferência Mundial sobre Ensino Superior, salienta a Unesco, deu-se com o objetivo de promover soluções para enfrentar os desafios que o novo século traz para a universidade “e colocar em movimento um processo de profunda reforma na educação superior” (UNESCO, 1999, p. 20).

As orientações desse organismo, para a implementação da reforma e expansão do ensino superior, estão permeadas por um discurso que defende políticas e ações que não se vinculem apenas à problematização das questões econômicas, mas que estejam voltadas para questões sociais mais amplas. Adotando como norte a tendência de transformação paulatina da sociedade em “*sociedade do conhecimento*”, a Unesco afirma que o ensino superior é confrontado

com desafios consideráveis e tem de proceder à mais radical mudança e renovação que porventura lhe tenha sido exigido empreender, para que nossa sociedade, atualmente vivendo uma profunda crise de valores, possa transcender as meras considerações econômicas e incorporar as dimensões fundamentais da moralidade e espiritualidade (UNESCO, 1999, p. 20).

Os compromissos assumidos na Declaração aprovada na Conferência Mundial sobre Ensino Superior de 1998, no entanto, mostram que as recomendações para a implementação das políticas e ações para esse nível de ensino têm, também, clara ligação com as demandas do mundo da produção. Ao “proclamar as missões e funções” do ensino superior a Unesco, por meio da Declaração, afirma como meta desse nível de ensino,

educar e formar pessoas altamente qualificadas, cidadãs e cidadãos responsáveis, capazes de atender às necessidades de todos os aspectos da atividade humana, oferecendo-lhes qualificação relevantes, incluindo capacitações profissionais nas quais sejam combinados conhecimentos teóricos e práticos de alto nível mediante cursos e programas que se adaptem constantemente às necessidades presentes e futuras da sociedade (UNESCO, 1999, p. 22).

Ao definir a “nova visão” do ensino superior a Unesco, por meio da Declaração, afirma que a universidade deve ter entre seus objetivos o de reforçar a cooperação com o mundo do trabalho, tendo em vista que

em economias caracterizadas por mudanças e pelo aparecimento de novos paradigmas de produção baseados no conhecimento e sua aplicação, assim como na manipulação de informação, devem ser reforçados e renovados os vínculos entre a educação superior, o mundo do trabalho e os outros setores da sociedade (UNESCO, 1999, p. 26).

Nesse sentido, fica explicitada na Declaração qual deve ser a preocupação fundamental da universidade, diante das mudanças na sociedade, bem como a sua finalidade. Cabe a essa instituição oferecer um ensino para

desenvolver habilidades empresariais e o senso de iniciativa deve tornar-se preocupação principal da educação superior, a fim de facilitar a empregabilidade de formandos e egressos que crescentemente serão chamados para deixar a situação de buscar trabalho para assumirem acima de tudo a função de criar trabalho (UNESCO, 1999, p. 26).

As inovações tecnológicas e o potencial das tecnologias de informação e comunicação são destacados, na Declaração, em virtude do entendimento, por parte da organização, de que trazem oportunidades de renovação dos conteúdos e métodos, assim como a ampliação do acesso ao ensino superior, tornando-se fundamental “seguir de perto a evolução da sociedade do conhecimento, garantindo, assim, a manutenção de um alto nível de qualidade e de regras que regulamentam o acesso equitativo a esta sociedade” (UNESCO, 1999, p. 30).

Tal perspectiva demonstra o papel da Unesco, como organização política, no processo da reestruturação educacional a despeito das limitações deste organismo frente a indução de programas e ações governamentais por meio de efetivo financiamento.

Diversificação, massificação e flexibilização são temas abordados na declaração. A diversificação, não só dos modelos, mas das formas de acesso, é apontada como meio de expandir o ensino e ampliar a igualdade de oportunidades.

A diversificação de modelos de educação superior e dos métodos e critérios de recrutamento é essencial tanto para responder à tendência internacional de massificação da demanda como para dar acesso a distintos modos de ensino e ampliar este acesso a grupos cada vez mais diversificados, com vistas a uma educação continuada, baseada na possibilidade de se ingressar e sair facilmente dos sistemas de educação (UNESCO, 1999, p. 27).

Para a Unesco, a diversificação dos sistemas de ensino superior, caracterizados por novos tipos de instituições, como as públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos, entre outras, deve trazer novas possibilidades e oferecer “uma ampla variedade nas oportunidades de educação e formação: habilitações tradicionais, cursos breves, estudo de meio período, horários flexíveis, cursos em módulos, ensino a distância com apoio, etc” (UNESCO, 1999, p. 27).

Um importante movimento de articulação no campo da educação superior, a partir da década de 1990, se desencadeou na União Europeia²² com os acordos firmados por alguns países membros para a construção da Área Europeia de Ensino Superior (EHEA) até o ano de 2010. O documento que firma a constituição da EHEA é a Declaração de Bolonha, assinada pelos Ministros da Educação de 29 países europeus, em junho de 1999, tendo como objetivo principal a promoção da mobilidade e da empregabilidade no Espaço Europeu. Os signatários da Declaração de Bolonha afirmam:

Teremos que fixar-nos no objectivo de aumentar a competitividade no Sistema Europeu do Ensino Superior. A vitalidade e a eficiência de qualquer civilização podem ser medidas através da atracção que a sua cultura tem por outros países. Teremos que garantir que o Sistema Europeu do Ensino Superior adquira um tal grau de atracção que seja semelhante às nossas extraordinárias tradições culturais e científicas (UNIÃO EUROPEIA, 1999).

Foram definidas na Declaração as seis linhas de ação a serem implementadas para alcançar o propósito da EHEA: adoção de um sistema de graus comparável e legível; adoção de um sistema de Ensino Superior baseado em dois ciclos; estabelecimento de um sistema de créditos; promoção da mobilidade; promoção da cooperação europeia no domínio da avaliação da qualidade; e promoção da dimensão europeia no Ensino Superior.

A Declaração de Bolonha (1999) foi precedida pela Declaração da Sorbonne (1998), que é a “Declaração conjunta sobre a Harmonização da Arquitectura do Sistema Europeu do Ensino Superior”, assinada pelos Ministros da Educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido, em 25 de maio de 1998, na cidade de Paris. Nessa declaração os ministros afirmam:

A construção europeia efectuou recentemente progressos muito importantes. Mas por mais pertinentes que tenham sido esses progressos, não deveremos esquecer que a Europa que nós construímos não é apenas a Europa do Euro, dos bancos e da economia, deverá também ser uma Europa do saber. Devemos reforçar e utilizar, nesta nossa construção, as dimensões intelectuais, culturais, sociais e tecnológicas do nosso continente. Elas foram, em grande medida, moldadas pelas suas universidades, que continuam a desempenhar um papel preponderante no seu desenvolvimento (UNIÃO EUROPEIA, 1998).

²² A União Europeia (UE), anteriormente designada por Comunidade Económica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia (CE), é uma organização internacional constituída actualmente por 27 estados membros e 10 países aderentes. Foi estabelecida com este nome pelo Tratado da União Europeia (normalmente conhecido como Tratado de Maastricht) em 1992, mas muitos aspectos desta união já existiam desde a década de 50. A União tem sedes em Bruxelas, Luxemburgo e Estrasburgo. Dentre as características da União Europeia estão o mercado único europeu e o Euro, moeda única adotado por 13 dos 27 estados membros. <http://pt.wikipedia.org/wiki/União Europeia>

Nesse sentido, se comprometeram a “promover a criação urgente de um quadro comum de referência, com vista a melhorar a legibilidade dos diplomas, a facilitar a mobilidade dos estudantes tal como as suas aptidões para o emprego”. Os ministros conclamam os Estados membros e não membros da União Européia, todas as universidades da Europa, para se juntarem no alcance do objetivo de consolidar “o lugar da Europa no mundo, no que diz respeito ao melhoramento e ao ressurgimento continuado do ensino oferecido aos seus cidadãos” (UNIÃO EUROPÉIA, 1998).

No entanto, o processo de Bolonha, possivelmente, teve seu nascedouro em abril de 1997, momento em que o Conselho da Europa juntamente com a Unesco, reunidos na convenção de Lisboa, produziram um texto no qual apontam a necessidade de se promover qualificações no Ensino Superior na Europa.

Em 2001, os Ministros reunidos em Praga adicionaram à Declaração de Bolonha mais 3 (três) linhas de ação: promoção da aprendizagem ao longo da vida; maior envolvimento dos estudantes na gestão das Instituições de Ensino Superior e promoção da atratividade da Área Europeia de Ensino Superior.

Dois anos depois, em setembro de 2003, os Ministros de 33 países europeus responsáveis pelo ensino superior reuniram-se em Berlim a fim de avaliar o progresso alcançado, definir prioridades e fixar para os próximos anos novos objetivos tendo como finalidade acelerar a concretização da Área Européia de Ensino Superior (EHEA). Nesse sentido, decidiram que

Considerando a necessidade de promover sinergias entre a EHEA e a ERA na Europa do Conhecimento e a importância da investigação como parte integrante do ensino superior europeu, os Ministros entendem ser pertinente alargar o actual sistema de dois ciclos incluindo um terceiro ciclo no Processo de Bolonha constituído pelo doutoramento (UNIÃO EUROPÉIA, 2003).

A partir da reunião em Berlim, a EHEA expandiu-se um pouco mais, tendo em vista que os Ministros aceitaram os pedidos feitos pela Albânia, Servia, Montenegro, Bósnia e Hergovina e da República Jugoslava da Macedônia, para tomarem parte no Processo de Bolonha, que conta agora com 37 países europeus.

A lógica de criação de uma “Europa do Conhecimento”, por meio da construção de uma área comum de educação superior no continente, tão propalada nos documentos referidos, embora se estruture a partir da construção de consensos entre os governos de alguns países da Europa, não tem a mesma aceitação no meio acadêmico. Uma das principais críticas é que essas seriam medidas tomadas de cima para baixo sem que as universidades tivessem participado das discussões e que resultariam em alterações significativas nas formas de

organização e gestão destas instituições sem a realização de estudos mais profundos sobre os reais impactos dessas medidas nos diversos sistemas educativos europeus.

Autores como Moraes (2006) e Dias Sobrinho (2005) apontam que, entre os objetivos de Bolonha, está o de tornar a Europa mais competitiva em âmbito internacional. Assim, Moraes aponta que

a iniciativa expressa o interesse de alguns países europeus em redefinir o papel da Europa no cenário internacional tornando-a mais competitiva, sobretudo em relação aos Estados Unidos, principal responsável pela organização e subsunção do mercado mundial à sua hegemonia econômica e político-militar. (2006, p.187)

Embora a idéia que perpassa os documentos seja da consolidação de processos interativos, viabilizadores da implementação de um projeto de educação superior que leve em consideração todas as suas dimensões, científicas, pedagógicas e culturais, a autora afirma que uma análise

dos documentos oficiais, relatórios, declarações e textos críticos produzidos nos últimos anos, no entanto, indica que o processo de Bolonha não foge às premissas básicas do modelo de universidade posto em prática mundo a fora na últimas décadas. Conduzido por dirigentes políticos – mediante sucessivas conferências de ministros – e não pela comunidade universitária, o processo prioriza a diversidade e a competitividade, a adaptação da formação ao mercado de trabalho e a mobilidade acadêmica. (MORAES, 2006, p. 188)

Essa lógica não difere da que permeia outro movimento que, embora em menor escala que o europeu, está se desenvolvendo por meio das articulações para expansão do ensino superior na América do Sul, especialmente entre os países que formam o Mercado Comum do Sul, ou Mercosul²³.

Os governos dos países do Mercosul declaram no Protocolo de Assunção (1991) que estão convencidos de que há uma eminente necessidade da implementação de ações para promover “o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes” (MERCOSUL, 1991). O que demonstra

²³ O Mercosul é um bloco econômico regional, criado em março de 1991, fundamentado no Tratado de Assunção, por decisão política soberana das Repúblicas Argentina, Federativa do Brasil, do Paraguai e Oriental do Uruguai, e estruturado institucionalmente, em dezembro de 1994, pelo Protocolo de Ouro Preto. O Mercosul tem como objetivo estabelecer um mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, além de adotar uma política externa comum, coordenar posições conjuntas em foros internacionais, coordenar políticas macroeconômicas e setoriais e harmonizar legislações nacionais, tendo em vista uma maior integração dos países partícipes Além da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, países fundadores do bloco, o Mercosul conta hoje com a participação de Venezuela, Chile e Bolívia como países associados (RAMALHO, 2007).

que os países em desenvolvimento também estão incorporando o discurso dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais.

As questões educacionais também tomaram parte nas discussões e definições no âmbito do Mercosul, tendo em vista a compreensão, dos países membros, de que a educação desempenharia papel central nas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, para enfrentar os desafios decorrentes do avanço científico-tecnológico, da transformação produtiva, da democratização e dos processos de integração continental.

Nesse sentido, no dia 13 de dezembro de 1991, os Ministros da Educação da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai assinaram em Brasília um Protocolo de Intenções no qual acordaram que, para facilitar a consecução dos objetivos do Mercosul, torna-se imprescindível o desenvolvimento de programas educacionais tendo como objetivo a implementação de ações para a “formação de consciência social favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico; integração dos sistemas educacionais” (MERCOSUL, 1991b).

As articulações desenvolvidas e os acordos firmados, no decorrer dos últimos anos, pelos ministros da educação dos países que compõem o bloco, visando uma maior integração dos sistemas educativos, especialmente no campo da educação superior, demonstram que os governos membros do Mercosul consideram a educação, além de um processo gerador e transmissor de valores e conhecimentos científicos e tecnológicos, um meio eficaz de modernização para os Estados Membros.

O Documento MERCOSUL 2000: Desafios e Metas para o Setor Educacional, aprovado em 20 de junho de 1996, diz que o Mercosul, desde sua criação,

conferiu grande relevância à Educação como fator de integração e, conseqüentemente, como peça chave para a consolidação e projeção da união aduaneira que começava a construir. Além disso, reconhecia-se, desde o início, sua importância para a promoção do reencontro dos povos da região em seus valores comuns, sem sacrificar sua identidade singular. Destacava-se, ainda, seu papel na geração e transmissão de valores e conhecimentos científico-tecnológicos e a firme possibilidade que oferece para a modernização dos Estados Partes (MERCOSUL, 1996, p. 2).

As atividades na área de educação superior²⁴ são desenvolvidas visando três eixos básicos: reconhecimento, mobilidade e cooperação interinstitucional. O primeiro eixo objetiva

²⁴ Na área de educação superior, existem três acordos em vigor, que foram assinados pelos Ministros da Educação dos países membros e associados, são eles: Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile (1995); Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul (1995a); Protocolo de Integração Educacional

estabelecer, entre os países membros, um processo de reconhecimento de carreiras, homologação de títulos para facilitar a mobilidade na região, acreditando-se que isso estimulará os processos de avaliação e a melhoria da qualidade educativa e acadêmica, tornando a educação superior mais competitiva.

Entre os objetivos educacionais dos países do Mercosul está a criação de um espaço comum regional para a educação superior. Para isso, os seus representantes acreditam que o desenvolvimento de programas de mobilidade é um dos pilares fundamentais para o alcance de tal objetivo. No desenvolvimento desse programa serão envolvidos projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, a mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio entre docentes e pesquisadores.

Reconhecimento, mobilidade e cooperação são eixos comuns entre os dois movimentos, EHEA e Mercosul. Talvez, não por acaso, também faça parte das recomendações do BM para construção de um marco regulatório favorável à expansão do mercado da educação superior, além da criação de mecanismos que assegurem a qualidade como avaliação, *acreditación*, exames nacionais, classificação das instituições por nível de qualidade e publicação de informação, que

Os países e as instituições de educação superior que desejam beneficiar-se das novas oportunidades que oferecem a economia do conhecimento e a revolução da informação e da comunicação devem tomar a iniciativa em promover reformas significativas dentro de um marco de políticas coerentes. Ainda que não exista um modelo único válido para todos os países, um requisito comum parece ser o ter uma visão clara do desenvolvimento a longo prazo de um sistema de educação superior integral, diversificado e bem articulado (BM, 2003, p. xxiv-v).

A mobilidade estudantil, tema caro aos dois movimentos, também é destacada pelo BM, que pode, segundo essa lógica, ser fomentada por meio da criação de sistemas abertos que valorizem a experiência “que reconheça as equivalências de estudos e títulos, a transferência de créditos acadêmicos, os esquemas de intercâmbio educativo, o acesso a bolsas nacionais e créditos educativos, e um marco amplo de formação permanente e qualificação profissional” (BM, 2003, p. xxv).

Essa iniciativa, de certa forma, auxilia a incorporação do discurso de que nas inovações estão as oportunidades de promoção do desenvolvimento social.

Mas para além desses movimentos organizados pelos governos dos países de algumas regiões do mundo, o processo de expansão global da educação superior, como pode ser observado, é demarcado, também, pela criação, em âmbito mundial, de modelos

institucionais que funcionam paralelamente às universidades tradicionais²⁵. Institutos Técnicos, Politécnicos, para estudos de curta duração, *Community Colleges*, Centro de Ensino a Distância e Universidades Abertas, são apenas alguns exemplos desses modelos. De acordo com o Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the UK. (CVCP), na “atualidade se detecta uma segunda onda de diversificação institucional, com o surgimento de novas modalidades de competência na educação superior que transcende as fronteiras conceituais, institucionais e geográficas tradicionais” (CVCP, 2000, p. 18).

Universidades virtuais, universidades de franquia, universidades corporativas, firmas de meios de comunicação, bibliotecas, museus e outras instituições e intermediários acadêmicos, são apontados pelo BM como os principais atores e instituições que estão surgindo no mercado mundial da educação superior. Mas, por trás desses novos atores, diz o BM, seguem imediatamente “os produtores de software, as editoras, as firmas de entretenimento e outros que buscam aproveitar o potencial do mercado internacional emergente da educação superior” (BM, 2003, p. 38).

Ao analisar o que são e como funcionam essas instituições e a forma de ação de empresários da educação, como é o caso dos intermediários acadêmicos, é que se compreende como a educação superior, nessa perspectiva, se torna a cada dia um campo mais fértil de exploração por parte do mercado, na medida em que a universidade é cada vez mais atrelada à indústria e à produção de um conhecimento cada vez mais utilitarista, voltado para o atendimento do mundo da produção e do consumo²⁶.

As universidades virtuais, especialistas em oferecer cursos *online*, são apontadas pelas empresas e organismos multilaterais, como BM (2003), como instituições de grandes possibilidades de expansão no mercado educacional mundial, uma vez que, com os avanços das tecnologias de informação e comunicação, as barreiras físicas se tornam inexistentes. Acrescente-se a isso o fato de instituições e provedores externos poderem competir com as universidades locais, contando com estudantes de qualquer parte do mundo via Internet e comunicação por satélite.

Tal mentalidade abre espaço para o mercado mundial da educação a distância, que se torna mais promissor à medida que, além das universidades virtuais, apresenta, segundo o BM, prognósticos de que, nos próximos anos, um número superior a 85% das universidades

²⁵ Para conhecimento dos diversos modelos de instituições de ensino superior existentes no mundo, sejam as tradicionais ou os modelos mais recentes, consultar Enciclopédia de Pedagogia universitária, Glossário vol. 2., publicada pelo Inep (INEP, 2006).

²⁶ O programa Unispar, lançada pela Unesco em 1993 para realização de parceria Universidade-Indústria-Ciência, com o objetivo de promover a participação da universidade no processo de industrialização dos países de terceiro mundo e dos países em transição, traduz essa lógica (Unesco, 1993).

tradicionais ofereçam cursos a distância²⁷. A EaD torna-se, então, um importante instrumento para a expansão educacional e econômica.

As universidades por franquia constituem mais uma das novas modalidades de IES que surgem no mercado da educação superior. Essas universidades se caracterizam pela “oferta de cursos ou instituições no exterior, via pacote, através de *franchising*. A universidade do exterior cede seu nome e seu currículo, providencia alguma supervisão e o controle de qualidade é realizado por uma Instituição acadêmica ou então por firma de negócios” (INEP, 2006, p. 96).

Segundo o BM, esse tipo de universidade, que os especialistas têm chamado de Mcdonaldização da educação superior, tem se proliferado em muitas partes do mundo, mas especialmente no Sul da Ásia e no sudeste dos antigos países socialistas da Europa Oriental, e neles, têm sido oferecidos cursos por meio de franquias que operam em nome das universidades britânicas, estadunidenses e australianas (BM, 2003).

As universidades corporativas²⁸, criadas por empresas de ramos diversos, têm como objetivo proporcionar a formação contínua dos empregados, podendo oferecer essa formação também aos consumidores e provedores que coadunem com as estratégias organizacionais da empresa. Dados do BM informavam, em 2003, a existência de mais de 1.600 universidades corporativas no mundo²⁹. A Universidade da Motorola, que funciona com um orçamento anual de 120 milhões de dólares, administrando 99 centros de formação em 21 países, tem sido apontada pelas avaliações de competitividade como uma das que maior êxito obteve. Essas universidades podem funcionar de diferentes formas: com seus *campi* espacialmente localizados atuando em conjunto, a exemplo da Disney, Toyota e Motorola; por meio de universidades virtuais (IBM e Dow Chemical) ou em parceria com IES já existentes (Bell Atlantic, United HealthCare e United Technologies).

Nessa lógica da promessa de uma abertura de novos mercados, em âmbito mundial para comercialização da educação superior, os atores mais emblemáticos talvez sejam os intermediários acadêmicos, empresários virtuais que, na maioria das vezes, atuam na web e

²⁷ O caso do Brasil, objeto de discussão dos capítulos II e III desse trabalho, demonstra que, pelo menos em nosso país, essa premissa vem se concretizando.

²⁸ As universidades corporativas (UC) são instituições criadas pelas empresas ou organizações empresariais para qualificar seus colaboradores. As UC têm, entre seus objetivos principais, obter um controle mais rígido sobre o processo de aprendizagem, de seus colaboradores, à medida que vincula de maneira mais estreita os programas de aprendizagem às metas e resultados estratégicos reais da empresa. Desde 1955, com o lançamento da Crotonville, pela General Electric, as UC vem sendo discutidas. No entanto, o interesse na criação de uma universidade corporativa, como complemento estratégico do gerenciamento, do aprendizado e do desenvolvimento dos funcionários de uma organização, ocorreu no final da década de 80 (MENEZES, 2007).

²⁹ Segundo levantamento da professora Marisa Eboli da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), as universidades corporativas, no Brasil, passaram de dez na década de 90 para cerca de 150 atualmente (EBOLI, 2000).

“se especializam em reunir provedores e consumidores de serviços educativos de diversas áreas”. (BM, 2003, p. 40). Segundo o BM, algumas companhias, como a

Connect Education, Inc. e Eletronic University Network constroem, alugam e administram campus, produzem software educativo de multimídia e oferecem orientações com vistas a satisfazer às necessidades de formação de clientes corporativos de distintos lugares do mundo. Dezenas de companhias com base na rede atuam como centros de intercâmbio de informação entre instituições educativas e estudantes potenciais oferecendo informação sobre recursos acadêmicos e financeiros (BM, 2003, p. 40).

Esse processo explica o movimento, encabeçado pela OMC³⁰ para inserir a educação, especialmente a educação superior, no campo dos serviços comerciais, tendo em vista que o campo dos serviços, além das novas tecnologias de informação e comunicação, movimentam grande parte da economia, especialmente dos países desenvolvidos.

Segundo Dias (2003), os serviços atualmente “representam 2/3 da economia norte-americana e 80% do mercado de emprego nos Estados Unidos”. Já a Austrália, segundo o mesmo autor, exportava, na década de 1970, seis milhões de dólares em ensino superior. Essa cifra ultrapassou, no ano 2000, dois bilhões de dólares, graças, em particular, ao uso de novas tecnologias. O autor afirma ainda que “o valor da comercialização de produtos vinculados ao ensino superior nos países da OCDE foi da ordem de 30 bilhões de dólares em 1999” (DIAS, 2003. p. 828).

O expressivo volume de recursos que o setor educacional movimentam atualmente, superior a dois trilhões de dólares (PATRINOS, 2002, *apud SIQUEIRA, 2004*), entre gastos governamentais e privados, vem atraindo cada vez mais o interesse de diversos grupos, principalmente empresariais da área de comunicação, de informática, de serviços e de educação com fins lucrativos.

Segundo Dias (2003), no campo da informação, que possui uma estrita vinculação com a área da educação, o comércio mundial das novas tecnologias de informação e comunicação aumentou seus dividendos no período de cinco anos em mais de 200%, passando de seiscentos bilhões em 1996 para dois trilhões de dólares no início de 2001, volume que, segundo o autor, está concentrado essencialmente nos países membros da OCDE.

Esses países, no entanto, têm a maioria de sua população escolarizada, controle de natalidade e, portanto, a taxa de nascimento decrescente, além de amplos sistemas educacionais em funcionamento. Por isso, embora seus sistemas educacionais façam parte da

³⁰ A OMC foi criada, em 1995, em substituição ao GATT, por meio de acordo assinado pelos países membros, tendo como objetivo “o desenvolvimento das relações comerciais entre seus membros nos assuntos relacionados aos acordos e instrumentos jurídicos comuns” (Acordo de criação da OMC). Para mais informações ver *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, Dias (2003), Siqueira (2004) e Dias Sobrinho (2005).

rota de atuação dos empresários, não se configuram como um mercado a ser explorado pelas empresas do setor educacional, ou pelo menos, não são os principais alvos desse mercado. Em contrapartida, os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento detêm hoje a maioria da população em idade escolar. Isso faz com que seus diferentes níveis de ensino sejam alvos privilegiados da busca dos grupos empresariais por novos mercados no campo educacional e, sobretudo, por assumir uma parte significativa da expansão da educação superior por meio da modalidade a distância.

A entrada dos grandes grupos comerciais e a venda dos serviços e mercadorias educacionais, no entanto, têm encontrado alguns empecilhos de ordem legal, pois na maioria dos países a educação tem sido considerada como um dos direitos sociais e é objeto de leis nacionais específicas. Isso significa uma forte presença do Estado na oferta e no controle da educação, o que vem apresentando, como sinaliza Siqueira, “várias limitações à expansão comercial/ mercadológica dos negociadores da educação tratadas agora como ‘barreiras’ que devem ser derrubadas”. Nessa ótica há, como destaca a autora, “uma crescente pressão para que a educação seja tratada, cada vez mais, como uma mercadoria como outra qualquer, regulada pelas normas supostamente ‘neutras e gerais’ do mercado/ comércio, sem maiores interferências das regulamentações locais (barreiras)” (SIQUEIRA, 2004, p. 146).

São pressões e orientações que vêm afetando não só a forma como operam os sistemas de educação superior, como também os seus propósitos. Com os efeitos convergentes da globalização, esses sistemas são impelidos a pautarem-se cada vez mais na oferta de novos cursos, ou flexibilização dos cursos existentes, que primem pelo desenvolvimento de habilidades para lidar com as demandas do mundo da produção, em uma forma de organização que prima pela fragmentação de todas as esferas da vida em sociedade. Segundo Chauí (2003), a idéia de flexibilidade presente nessa lógica está ligada à capacidade adaptativa a mudanças contínuas e inesperadas. Por isso mesmo, afirma a autora, “a permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar-se celeremente a mudanças rápidas da superfície do “meio ambiente” (CHAUI, 2003, p.7).

Dourado (2002), no texto *Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90*, analisa a idéia de flexibilização presente na legislação, especialmente na LDB 9.394/96, como forma de controle e padronização da prática escolar. Citando Cury, o autor aponta como exemplo os processos de avaliativos estandardizados. Segundo o autor, Cury (2001) chama a atenção

para as várias *voces* diferentes, presentes na legislação, cujos sons não são uníssonos e, ao mesmo tempo, o autor indica os eixos balizadores da LDB, tais como: flexibilidade e descentralização de competências que têm como contraponto a regulamentação dos órgãos normativos articulados à implementação de um sistema nacional de avaliação em contraposição ao Sistema Nacional de Educação (DOURADO, 2002. p. 243).

Assim, a criação de novos cursos, especialmente de curta duração; a flexibilização e reorientação dos cursos existentes; o incremento de ofertas de cursos a distância, que podem e devem ser ofertados no local de trabalho, sem que necessariamente seja no horário de trabalho; a adoção de novos modelos institucionais, como as universidades corporativas, cujos cursos atendem as necessidades dos clientes e, universidades abertas, dentre outros, em conformidade com a lógica do mercado, passam a figurar nos planos e discussões de empresas, agências e organismos multilaterais, empresários da área educacional e nas ações dos governos locais.

Diante de tal quadro, cabe situar a defesa da expansão global do ensino superior, de forma hegemônica, como forma de expandir o mercado, tanto por sua transformação explícita da educação superior em mercadoria que pode e deve ser adquirida nas “prateleiras” das IES, mas também no campo da virtualidade, por meio da venda de produtos educacionais produzidos por grupos empresariais em busca de novos mercados.

No caso brasileiro, em que a educação superior é oferecida predominantemente pela iniciativa privada, o mercado educacional ganha fôlego com a expansão vertiginosa do ensino a distância, objeto de análise dos próximos capítulos. A defesa da diversificação e diferenciação das instituições superiores, presente nas políticas e legislações pertinentes à educação superior no Brasil, se coloca como dinâmica crucial e base legal para ampliação das oportunidades educacionais. No contexto brasileiro, merece ser ressaltado, ainda, a adoção do discurso e do efetivo incentivo a adoção da modalidade de educação a distância como forma de “democratizar” o acesso a educação superior.

CAPÍTULO II

A EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: MOVIMENTOS DE IMPLANTAÇÃO

A educação a distância, especialmente em nível superior, embora ainda não possa ser considerada uma modalidade educativa popular no Brasil, tendo em vista que grande parte da população brasileira, possivelmente, não saiba do que se trata ou a ela tenha acesso, vem ganhando espaço e notoriedade no país.

Os resultados do Censo da Educação Superior de 2006, divulgados pelo Inep em dezembro de 2007, demonstram um grande crescimento nos cursos de educação a distância no país. Segundo esses dados, entre 2003 e 2006, o número de cursos aumentou 571% e as matrículas cerca de 315%.

Esses dados demonstram que a oferta de educação superior a distância no Brasil, hoje, tem como realidade um acelerado grau de expansão. Essa situação, no entanto, foi bem diferente durante o século XX, em especial na sua última década, quando se registram as primeiras experiências em cursos superiores nessa modalidade.

Nesse sentido, analisar o atual processo de expansão da EaD em nível superior no país requer uma compreensão de que esse cenário foi construído, no decorrer das últimas décadas do século XX, especialmente a de 1990, por diversos caminhos marcados por ações assistemáticas e descontinuadas que, paradoxalmente, possibilitaram as condições para a sua efetivação no momento presente.

Analisar o atual processo de expansão da EaD, no Brasil, requer uma compreensão das ações implementadas ao longo do século XX e das condições históricas em que essas ações foram desenvolvidas. Nessa direção, tal discussão guarda estreita relação com o movimento de internalização da educação superior, bem como com as orientações efetivadas pelos organismos multilaterais em prol da expansão desse nível de ensino por meio da adoção da Ead. Assim, esse capítulo tem como objetivo expor e analisar os caminhos trilhados e as ações desencadeadas, nesse período, especialmente nas suas três últimas décadas, a partir das quais foram criadas as possibilidades para a concretização da educação superior a distância no Brasil.

1 A educação a distância no Brasil: primeiras ações

Em que pese a história da EaD no Brasil datar de pelo menos 1904³¹, quando foram instaladas as chamadas *escolas internacionais*, instituições privadas que representavam organizações norte-americanas, que ofereciam cursos por correspondência, o marco da utilização dessa modalidade educativa, no país, ocorreu efetivamente com a utilização da radiodifusão com fins educativos em 1936, com a instalação por Edgard Roquete-Pinto da Rádio-Escola Municipal. As emissões radiofônicas das aulas davam-se pela Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada em 1923³².

No ano de 1939, foi criado o Instituto Universal Brasileiro, que oferecia cursos técnico-profissionalizantes por correspondência, considerados os mais antigos e conhecidos cursos a distância no país. Desde então, há registros de experiências periódicas, algumas mais abrangentes, outras mais localizadas, algumas que chegaram a se desenvolver, enquanto outras ficaram apenas no projeto (BARRETO, 2001).

Em 1941, foi criada a Universidade do Ar, no Rio de Janeiro, que durou apenas dois anos, tendo como objetivo a formação de professores leigos. Em 1947, o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e as Emissoras Associadas, fundaram uma outra universidade do ar, em São Paulo, cujo principal objetivo era treinar comerciantes e seus empregados em técnicas comerciais. Segundo Barreto (2001, p. 4), na década de 1950, essa universidade chegou a atingir “318 localidades e oitenta mil alunos, através das onze estações de rádio que retransmitiam aulas lidas por professores, nos estúdios de uma emissora da capital”. Já em 1958, a Universidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, utilizava a TV em circuito fechado, para veiculação de programas destinados aos alunos de medicina.

Esse movimento se desencadeia em um momento em que o mundo vivia a Segunda-Guerra Mundial e a criação de vários organismos internacionais, encabeçado pelos EUA, com o pretense objetivo de oferecer ajuda internacional, para reconstrução do mundo pós-guerra e da manutenção da paz.

³¹ Apesar desse marco, em 1891, os jornais já traziam anúncios de ensino por correspondência. O “Jornal do Brasil, que iniciou suas atividades em 1891, registra, na primeira edição da seção de classificados, anúncio oferecendo profissionalização por correspondência” (ALVES, 2001, p.12.).

³² A Rádio Sociedade do Rio de Janeiro foi fundada por Edgard Roquete-Pinto e doada ao Ministério da Educação e Saúde em 1936. Ao fazer a doação, o seu fundador exigiu que esta rádio jamais fosse utilizada para outras finalidades que não as educativas, assim, surgiu a Rádio Ministério da Educação, conhecida como Rádio MEC (BARRETO, 2001).

Nesse momento, o Brasil realizava acordos bilaterais, especialmente com organismos privados ou governamentais norte americanos (EVANGELISTA, 1997), para obtenção da ajuda internacional, objetivando a modernização da sociedade brasileira.

Mediante essa ajuda, em forma de assistência técnica e/ou econômica, a modernização da sociedade brasileira tornou-se uma meta no que diz respeito às estruturas administrativas dos setores público e privado, à estrutura industrial e agrária, às políticas sociais em seu conjunto e, em especial, à educação (EVANGELISTA, 1997, p. 64).

Em âmbito internacional, discutia-se a construção do mundo livre e a oposição ao totalitarismo³³, por meio de uma democracia planificada, cujo teórico mais expressivo, segundo Evangelista (1997), Karl Mannheim, apontava a educação como meio eficaz de moldar as mentes e corrigir as distorções da sociedade. Para o autor, o potencial da educação deveria ser amplamente utilizado para influir “na consciência coletiva e nacional” e na construção de uma personalidade democrática. O fracasso de um projeto, nesse sentido, poderia significar uma ameaça ao capitalismo e, conseqüentemente, o triunfo de “alguma forma de totalitarismo” (EVANGELISTA, 1997).

As ideologias nacionalistas, partindo dos meios de comunicação, historicamente auxiliaram na implementação de políticas voltadas para a expansão econômica.

O Movimento de Educação de Base (MEB), concebido pela Igreja Católica no início da década de 1960, utilizou em larga medida a EaD no desenvolvimento do seu trabalho, mediante o sistema rádio-educativo, constituído “por rede de núcleos com recepção organizada de programas educativos especialmente elaborados, com supervisão periódica, com trabalho de comunidade e escola” (BARRETO, 2001, p. 5). Em 1961, a Secretaria de Educação de São Paulo dispunha da TV para oferecer cursos preparatórios para o ingresso no ensino médio. No Rio de Janeiro, em 1962, a TV Rio iniciou a oferta de aulas periódicas.

O Satélite Avançado de Comunicações Interdisciplinares (Projeto Saci) foi criado em 1967 pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), em conjunto com a Universidade de Stanford³⁴, tendo como objetivo a criação de um sistema nacional de educação primária e de treinamento de professores por meio de satélite. Projeto dessa natureza era apontado como a solução mais viável, econômica e temporalmente, para resolver

³³ O totalitarismo refere-se ao sistema de governo em que um grupo representativo desse regime centraliza todos os poderes políticos e administrativos. Sobre esse assunto ver: Arendt, *Origens do totalitarismo*.

³⁴ A ligação entre o Inpe a Universidade de Stanford deu-se por meio do satélite ATS-3 da Nasa (NISKIER, 1999).

os problemas educacionais de países como o Brasil. Assim, o LAFE -75³⁵, documento que, segundo Santos (1981), fundamentou técnica e filosoficamente o projeto Saci, apontava que

a aplicação de capitais através de processos e métodos ortodoxos, para incrementar o sistema existente, além da impossibilidade econômica, muito dificilmente poderia colocar o Brasil na posição desejada nos próximos 5 ou 10 anos. Um dos itens mais sérios no contexto desse complexo problema é a formação demorada de bons professores e a impossibilidade de se atingir os pontos do país com a mesma qualidade de ensino (LAFE-75, *apud* SANTOS, 1981, p. 95).

Vale ressaltar, no entanto, que esse era um projeto a ser implantado apenas em países subdesenvolvidos, pois segundo os autores do Relatório Ascend³⁶

um dos problemas básicos que os países em desenvolvimento devem enfrentar resulta de sua incapacidade de prover número suficiente de professores habilitados para responder à demanda de educação de suas populações em crescimento. Em países como o Brasil, a Índia e a Indonésia, grande número de professores não tem formação adequada e muitos deles têm apenas o curso primário. A necessidade de professores provavelmente não poderá ser satisfeita com programas de formação convencional em menos de cinco ou dez anos (LAFE-75, *apud* SANTOS, 1981, p. 87).

Na década de 1970, há registro de experiências como a emissão de aulas em circuito-aberto da TV Educativa do Maranhão (1970), a criação do Programa Nacional de Teleducação, em 1972 pelo Decreto nº 70.185, tendo como finalidade “integrar, em âmbito nacional, as atividades didáticas e educativas, através do rádio, da televisão e de outros meios de forma articulada com a Política Nacional de Educação” (NISKIER, 1999, p.165).

. Em 1973, o Prontel apresentou o *Plano Nacional de Tecnologias Educacionais*, constituindo-se, segundo Barreto em um

instrumento de coordenação, integração e desenvolvimento de tecnologias educacionais, relacionados com os meios ou sistemas de comunicação, a saber: rádio, televisão, cinema, computador, ensino por correspondência e outros meios utilizados para todos os tipos, graus e níveis de ensino (BARRETO, 2001, p. 6).

Outro projeto implantado nessa trajetória da inovação educacional foi o Projeto Minerva, criado em 1º de setembro de 1970, por meio do Decreto nº 408/70, o qual obrigava todas as emissoras de rádio do país a veicularem programação educativa. As Fundações Padre Landell de Moura do Rio Grande do Sul e Padre Anchieta de São Paulo firmaram um convênio tornando-se responsáveis pela produção dos textos e dos programas desse projeto, que, de acordo com Barreto (2001), destinava-se a complementar as atividades dos sistemas

³⁵ Relatório do Projeto SACI - Satélite Avançado de Comunicação Interdisciplinar. PR – Conselho Nacional de Pesquisa, Comissão Nacional de Atividades Espaciais.

³⁶ ASCEDN – Advanced System for Communications and Education in National Development. Esse relatório é produto de um estudo sobre satélites educativos para países em desenvolvimento, realizado pelos pesquisadores da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CNAE) junto com estudantes do Electrical Engineering Department da Universidade de Stanford.

educativos comerciais, como também a ofertar educação continuada e supletiva a jovens e adultos.

No campo da educação superior, as três últimas décadas do século XX foram demarcadas pela constituição de grupos tarefa, apresentação de propostas para a institucionalização da EaD, criação de uma Universidade Aberta do Brasil³⁷, formação de consórcios e a implementação dos primeiros cursos de graduação na modalidade a distância no país.

2. Educação superior a distância: ações dos anos 70 e 80 no Brasil

O cenário de articulação das ações para implementação de políticas de ensino superior a distância começou a ser construído no país quando, em 1972, Newton Sucupira, então integrante do Conselho Federal de Educação, recebeu do Ministério da Educação a incumbência de visitar a Open University na Inglaterra, com o objetivo de conhecer o novo modelo universitário. No seu relatório de viagem, o conselheiro defendeu a criação de uma universidade aberta no Brasil, argumentando que essa se justificaria “não só porque ampliaria as oportunidades de acesso à educação superior, mas [também por que se constituiria em] processo de educação permanente ao nível universitário” (MEC, CFE, 1988).

O movimento para a criação de uma Universidade Aberta, à época, passou também pela Câmara dos Deputados. Segundo Alves (2001), a primeira proposta nessa direção foi o Projeto de Lei nº 962–A, propondo “a frequência livre aos cursos superiores”, que o deputado Alfeu Gasparin apresentou em outubro de 1972, o qual foi negado após um ano e meio de tramitação.

Dois anos depois, uma outra proposta foi apresentada, dessa vez pelo então deputado Pedro Faria. O projeto de nº 1.878 não propunha apenas a frequência livre aos cursos superiores, mas a criação da Universidade Aberta. Este projeto não foi aprovado pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em sua reunião conclusiva sobre a questão, em 8 de março de 1975. Ainda segundo Alves, o mesmo deputado apresentou em 1977 um novo projeto de número 3.700, que foi engavetado em 1979, tendo em vista o fim do mandato e a não recondução do seu proponente.

No âmbito de Ministério da Educação, algumas ações passam a ser desenvolvidas a partir de então. Dentre elas, a criação de um grupo-tarefa, por meio da Portaria Ministerial

³⁷ A Universidade Aberta do Brasil foi uma instituição criada para oferecer cursos a distância.

nº 96, de 5 de março de 1974, tendo como atribuição principal a indicação de diretrizes e bases para a organização e funcionamento da Universidade Aberta do Brasil.

Durante a década de 1980, essas ações continuam por meio de estudos, criação de comissões e grupos tarefa para viabilizar a Universidade Aberta. A portaria 511 de 27 de setembro de 1988, do MEC, em seu artigo 1º, estabelece a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar Política de Educação a Distância e formular proposta de cursos a distância por correspondência e técnicas correlatas, que abranja, em uma primeira fase, as disciplinas de Português e Matemática nos 1º e 2º Graus de Ensino” (MEC, 1988, p. 295). A criação da Comissão para esse fim, como já sugerira o Inep, encontra justificativa na consideração de que estudos em curso nesse instituto permitem caracterizar a conveniência de adotar-se uma política de governo que assegure, de forma sistemática, a coordenação e o apoio do Estado às iniciativas existentes no campo da Educação a Distância.

Segundo o inciso IV, do mesmo artigo, destacam-se como atribuições do Grupo de Trabalho “estabelecer os conteúdos básicos dos programas, critérios e parâmetros, inclusive os de natureza financeira, e a seleção de instituições para a implantação dos cursos, levando em conta as necessidades do país” (MEC, 1988, p. 295). Para o desenvolvimento desse trabalho, caberia ao grupo “consultar segmentos da sociedade diretamente interessados em Educação à Distância, a fim de que a proposta reflita, tanto quanto possível, um cunho participativo” (MEC, 1988, p. 295).

O art. 2º dessa portaria institui, ainda, uma coordenadoria de Ensino a Distância, junto ao Inep³⁸, tendo como atribuições;

estimular as universidades públicas a desenvolverem estudos e pesquisas no campo da EaD, coordenar a implementação de projetos de cursos de Educação a Distância, a serem desenvolvidos por instituições oficiais, e o intercâmbio das respectivas experiências; consolidar as propostas recebidas, compatibilizando-as com os recursos financeiros vinculados, geridos pelo Inep, para fins de fomento dos programas de que trata esta Portaria (MEC, 1988, p. 295).

No ano seguinte, o então ministro da educação, Carlos Sant’Anna, considerando a necessidade de organizar condições para a implantação, a curto prazo, da EaD como “metodologia alternativa para minimizar o descompasso existente entre a demanda e o crescimento da Rede Oficial de Ensino, pela ampliação do quadro de ofertas educacionais”; e a tendência a incluir metodologias alternativas nas propostas da nova Lei de Diretrizes e

³⁸ Hoje esse trabalho é feito pela Secretaria de Educação a Distância – SEED, criada em dezembro de 1995, tendo como objetivo “atuar como um agente de inovação tecnológica nos processos de ensino e aprendizagem, fomentando a incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e das técnicas de educação a distância aos métodos didático-pedagógicos. Além disso, promove a pesquisa e o desenvolvimento voltados para a introdução de novos conceitos e práticas nas escolas públicas brasileiras”.

Bases e no Plano Nacional de Educação em fase de elaboração, instituiu por meio da portaria nº 117, de 13 de março de 1989, mais um grupo de assessoramento³⁹ para apresentar proposta contendo ações que viabilizassem “a implantação da Educação à Distância como metodologia alternativa reconhecida, nos 3 graus de ensino, tanto no campo formal como Não-Formal, ainda no corrente ano” (MEC, 1989a, p. 217).

Tal grupo deveria, de acordo com o parágrafo 3º da portaria, ser coordenado pelo representante do Conselho Federal de Educação, cabendo ao Inep prestar o apoio de Secretaria Executiva. O art. 2º dessa portaria atribuiu ao Inep a responsabilidade pela coordenação das ações de Educação a Distância, no âmbito oficial, cabendo-lhe promover estudos, pesquisas e experiências, além de atuar como agente de fomento técnico-financeiro, articulando-se para isso com as secretarias-fim do ministério, por intermédio de seus respectivos representantes.

As articulações para a implantação da EaD no Brasil continuaram no âmbito do Estado durante a década de 1980 por meio da indicação nº 5 de março de 1989, na qual o relator Arnaldo Niskier apresenta parecer sobre as indicações do grupo de trabalho, designado para propor a concretização das ações contidas no documento *Por uma política Nacional de Educação Aberta e à Distância*, elaborado pelo Inep, no ano de 1988 (MEC, 1989).

As propostas do documento do Inep estavam concentradas em duas grandes áreas: diretrizes para a educação formal e para educação não formal e continuada. No campo da educação superior, foram recomendadas a ampliação da oferta e a formação de recursos humanos para a educação a distância. As linhas de ação para a concretização da proposta reiteravam recomendações apresentadas em documentos anteriores, como criação da Universidade Aberta e utilização da EaD para democratizar o acesso ao ensino e formar professores para a educação básica. As proposições para a educação superior foram;

assegurar, através da criação da Universidade Aberta, o acesso ao ensino superior e ao ensino técnico de 3º grau àqueles que não puderam frequentar os estudos superiores por diversos motivos, dando também oportunidade aos residentes longe dos centros onde se encontram as universidades; apoiar e estimular, em caráter emergencial, através da EAD, a criação nas universidades de programas de atualização e aperfeiçoamento da força de trabalho (educação continuada) para capacitação tecnológica e nos diferentes empregos, com ênfase especial para força de trabalho de ensino fundamental e médio e professorado leigo; estimular e apoiar financeiramente, nas faculdades de Educação, a realização de pesquisas e a formação de especialistas na área de EAD (BRASIL, MEC, 1989, p. 106).

³⁹ O grupo de Assessoramento deveria, de acordo com a portaria, ser composto por representantes do Conselho Federal de Educação, Inep, Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – EDUCAR, Fundação de Assistência ao Estudante – FAE, Secretaria Geral, Secretaria de Educação Superior – SESu, Secretaria de Ensino de 2º Grau- SESG e Secretaria de Ensino Básico – SEB.

Quanto à capacitação de professores leigos, no campo da educação formal, o documento apontava duas linhas de ação:

1º- realizar, em caráter emergencial, a implantação, em escolas de formação de professores de nível médio e instituições de nível superior, de programas de formação de recursos humanos que favoreçam a habilitação de professores não-titulados, mas no exercício da profissão; 2º-capacitar/habilitar professores leigos que atuam na pré-escola, no ensino fundamental, médio e especial e na educação de adultos, por meio de programas e projetos de EAD a serem executados por instituições públicas de ensino ou por entidades da sociedade civil (BRASIL, MEC, 1989, p. 107).

Ao considerar a concretização formal da política de EaD no País, ressalta-se no documento que, para além dos esforços meritórios de algumas instituições, públicas e privadas, se fazia necessária uma política global aliada a uma vontade política. No que se refere às estratégias de implantação, acompanhamento e avaliação, destaca-se a recomendação de que fosse assegurada a formação de recursos humanos para planejamento, gerenciamento, acompanhamento e avaliação de programas e projetos de EaD em instituições de ensino nacionais e internacionais. Destacou-se, ainda, a necessidade de:

reunir, em um centro de documentação, títulos e materiais de teleducação produzidos em nível nacional e internacional; apoiar, técnico e financeiramente, programas e projetos de EAD promovidos por instituições públicas de ensino e organização da sociedade civil sem fins lucrativos; apoiar e financiar estudos e pesquisas tecnológicas e pedagógicas que favoreçam a implantação e implementação de programas e projetos em EAD; promover a articulação entre os sistemas federal, estadual e municipal de ensino, no sentido de garantir a descentralização da execução de programas e projetos de EAD; incluir a metodologia de EAD nos currículos dos cursos de educação e de comunicação; oferecer, nas universidades, cursos de especialização em metodologia de educação à distância; realizar estudos que visem, a médio ou longo prazo, a implantação da Universidade Aberta Brasileira; abrir gradativamente a universidade através do oferecimento de cursos que possam responder aos anseios de comunidades não atendidas pelo ensino presencial; utilizar a metodologia de EAD, em caráter complementar, nos cursos de nível fundamental, médio e superior (BRASIL, MEC, 1989, p. 108-09).

No final da década de 1980, já estavam em curso, na sociedade brasileira, as discussões referentes não só à nova LDB, mas também a construção do Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, o documento inclui a recomendação de que o colegiado ficasse atento aos trabalhos preparatórios do Plano “para que nele realmente se posicione a educação aberta e à distância como alternativa válida e legítima para superar os atuais desafios educacionais” (BRASIL, MEC, 1989, p. 111).

2.1 Os anos 90 e a educação superior a distância no Brasil: concretização de propostas

A década de 1990 começa com muitas expectativas, especialmente no que se refere às perspectivas de um cenário político mais democrático e que contasse com maior participação da sociedade civil organizada, na definição e implementação das políticas sociais. O seu desenrolar, no entanto, demonstrou que esta seria uma década de muita efervescência, sobretudo no campo político e econômico.

A realização de um plebiscito, em 1993, para definir se o país continuava presidencialista ou adotava o parlamentarismo como sistema de governo, CPIs, tentativa de revisão constitucional, eleição e reeleição para presidente, 1994 e 1998, foram apenas algumas cenas construídas e apresentadas nessa década.

No campo educacional, a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, reuniu 155 países do mundo que, sob a orientação e coordenação do Banco Mundial, Unesco, Unicef e Pnud, assumiram o compromisso de centrar esforços na concepção e no nível de educação definidos pela Conferência como prioridades durante as décadas seguintes.

De acordo com o diagnóstico apresentado pelos organizadores da Conferência, havia então no mundo mais de cem milhões de crianças sem acesso ao ensino primário, 960 milhões de adultos analfabetos, além do que, incontáveis adultos e um número superior a cem milhões de crianças que não conseguiam concluir o ciclo básico de aprendizagem. Diante desse quadro, a cúpula mundial reunida em Jomtien estabeleceu o compromisso de, durante a década de 1990, universalizar a educação básica (BRASIL, MEC, 1993a).

A educação para todos, de acordo com o que foi definido em Jomtien, tem como objetivo principal a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, que compreende dois aspectos fundamentais: os “instrumentos essenciais para aprendizagem (como leitura e escrita, expressão oral, cálculo e solução de problemas) e os conteúdos básicos de aprendizagem, conhecimentos e habilidades, valores e atitudes” (BRASIL, MEC, 1993a, p. 73). Para que essas necessidades sejam desenvolvidas, recomenda-se ainda, no art. 1^o, a educação básica, tendo em vista o entendimento de que esta constitui “a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação” (BRASIL, MEC, 1993a, p. 73).

Três anos depois, os ministros da educação dos nove países mais populosos do mundo, dentre eles o Brasil, reunidos em Nova Delhi, na Índia assinaram a *Declaração de*

Nova Delhi, reiterando o compromisso assumido em Jomtien. Nessa declaração, os ministros afirmam que têm consciência de que os países, por eles representados, abrigam mais da metade da população mundial. Para eles, o sucesso dos esforços desencadeados nesses países será crucial para alcançar a meta global de educação para todos.

O Brasil, como um dos países signatários da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, desenvolveu e implementou várias ações, com o intuito de atender às diretrizes da Conferência. Dentre essas ações, podem ser destacados o *Plano Decenal de Educação*, elaborado em 1993 para ser desenvolvido até o ano de 2003, que apresentou os dados educacionais brasileiros, na época, demonstrando que cerca de 3.5 milhões de crianças, na faixa etária dos sete a 14 anos, permaneciam sem oportunidade de acesso ao ensino fundamental.

A educação a distância reaparece como uma das estratégias para ampliação dos meios e alcance da educação básica, através dos meios de informação, comunicação e ação social, em apoio às redes escolares locais, incluindo, entre outros, programas de educação aberta e a distância. Ao definir as medidas e instrumentos de implementação das ações para a universalização da educação básica, o Sistema Nacional de Educação a Distância, que se encontrava em fase de estruturação, é apontado como forma de aprimorar e ampliar o programa de capacitação e atualização dos professores.

No que refere à educação superior a distância, as ações desenvolvidas desde o início da década de 1990 demonstram que essa modalidade educativa começava a tomar novos rumos no cenário educativo brasileiro. Dentre essas ações, estão o encaminhamento, em dezembro de 1990, ao Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 4.592, dispendo sobre a Universidade Aberta do Brasil e a criação da Coordenadoria de Educação a Distância na estrutura do MEC⁴⁰. Embora o projeto não tenha sido aprovado, em 1993 foi criado o Sistema Nacional de Educação a Distância, em 1995 surgiu a Secretaria de Educação a Distância e a Universidade Aberta do Brasil foi instituída em 2005.

A Portaria nº 151, de 24 de maio de 1994, expedida pelo Secretário da Educação Superior, em seu art. 1º, inciso I, estabelece a constituição de um grupo de trabalho para “sugerir políticas para a Educação Continuada e a Distância no Brasil, e medidas para sua implantação, no âmbito da Educação Superior” (BRASIL, MEC, 1994). Esse grupo tinha, ainda, como função elaborar uma proposta de concretização do Consórcio Interuniversitário

⁴⁰ Esse projeto tramitou durante três anos e, no dia 6 de julho de 1993, o ministro chefe do gabinete civil da presidência da República solicitou a retirada do projeto da câmara dos deputados. http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=222781.

de Educação e Formação Continuada, celebrado entre MEC, Ministério das Comunicações, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Conselho de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), por meio do Protocolo de Cooperação nº 3/93, que cria o 1º Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead).

Esse Consórcio foi assinado em setembro de 1993 pelos reitores das universidades públicas brasileiras, tendo dentre seus objetivos “colaborar com os governos Federal, Estaduais e Municipais no aumento e diversificação da oferta das oportunidades educacionais do país” (GUIMARÃES, 1998, p.1). Mas visava, ainda, o desenvolvimento de “programas de formação e educação continuada para discentes e docentes de todos os níveis de ensino, bem como a implementar ações de pesquisa e desenvolvimento para uso de novas tecnologias de Telecomunicações e Informática na Educação” (BRASIL, MEC, 1993a, p. 62).

Um dos muitos pontos convergentes que podem ser observados nos documentos que dão as diretrizes das políticas nacionais e os que desenham a política mundial é a lógica da cooperação e da internacionalização, tão recomendada pelos organismos internacionais, especialmente nas últimas décadas. Conforme o inciso IX de seu regimento, o consórcio Brasilead deve

buscar a mais ampla cooperação com universidades estrangeiras, consórcios de educação a distância e organismos internacionais, privilegiando a colaboração com universidade, centros de educação tecnológica e organizações da região latino-americana (BRASIL, MEC, 1993, p. 3).

Nessa perspectiva, o processo de regulamentação para a implantação da EaD em nível superior no Brasil continua com o Decreto nº 1.237, de 6 de setembro de 1994 (BRASIL, MEC, 1994) que criou o Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead), comandado pelo Ministério da Educação, tendo como objetivos a ampliação e diversificação da oferta das oportunidades educacionais no país. O art. 1º do Decreto estabelece como objetivos, entre outros,

facilitar a todo cidadão, por meio da educação aberta, continuada e à distância, o acesso ao conhecimento social e científico disponível na sociedade brasileira e de servir de apoio à consecução dos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos, aplicando os recursos das comunicações, telecomunicações e informática no sistema educacional brasileiro (BRASIL, MEC, 1994).

Em 1995, ao criar a Secretaria de Educação à Distância (Seed), o Ministério da Educação a define como mais “uma estratégia para dar um salto de qualidade e para enfrentar os problemas de equidade do ensino num país de acentuadas desigualdades, múltiplas culturas e vasta extensão territorial” (BRASIL, MEC, SEED, 1995). Os objetivos dessa secretaria são;

estimular o desenvolvimento de tecnologias e metodologias alternativas de ensino, buscando ampliar o acesso à educação; desenvolver programas de âmbito nacional de formação e capacitação permanente de professores e gestores da rede pública de ensino, proporcionando condições que permitam introduzir melhorias no currículo e nos processos de aprendizagem; desenvolver programas de formação profissional, bem como de caráter cultural para atendimento a setores sociais mais amplos (BRASIL, MEC, 1996, p. 15).

Segundo os organizadores da Seed, a complexidade dos trabalhos a serem por ela desenvolvidos requer a construção de alianças internas, com órgãos e demais secretarias MEC, e de parcerias externas, especialmente com as universidades e Centros de Formação do Magistério, Consed, Undime, associações e entidades representativas da comunidade educacional, além de outros ministérios e instituições.

A Seed elaborou, em 1996, o projeto do Sistema Nacional de Educação a Distância que foi aprovado em reunião tripartite com representantes do Governo Brasileiro - MEC, Agência Brasileira de Cooperação - ABC e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud. Como objetivo do sistema aprovado está o desenvolvimento de projetos estratégicos, como a veiculação de programas de educação a distância e repasse de equipamentos às escolas públicas, a institucionalização da EaD no país, por meio da consolidação da Secretaria de Educação a Distância e articulação da EaD com outros setores governamentais, da sociedade civil e do exterior.

Nesse projeto, a EaD é definida como o “conjunto de facilidades, sistematicamente organizadas, oferecidas a todo tipo de usuário, que utiliza todo tipo de meio adequado, com o propósito de intermediar a aquisição de conhecimento ou determinada habilidade, sem que para isso haja necessidade de interação presencial” (BRASIL, MEC, 1996, p.8).

Segundo os organizadores da EaD, após a conclusão do projeto,

antigas e novas alianças estarão consolidadas, instrumentos, recursos e canais de informação já existentes terão sido mobilizados, a educação a distância do Brasil poderá ser conhecida por outros países e terão sido otimizados recursos humanos e financeiros, públicos e privados ou voluntários, constituindo um sistema integrado e interativo que contribua para ampliar os meios e o raio de ação da educação básica brasileira (BRASIL, MEC, 1996, p 32).

Políticas e estratégias para implantação de um Sistema Nacional de Educação Aberta e a Distância são sugeridas na Indicação nº 6/1996, que também enfatiza a utilização dessa modalidade educativa como uma forma moderna e eficaz para a solução dos problemas educacionais vividos pelo Brasil (BRASIL, MEC, 1996a). De acordo com os relatores da indicação, há que se ter consciência de que “os meios tradicionais por si só são incapazes de solucionar os problemas críticos da educação brasileira” e, nesse sentido, a tecnologia educacional “é uma ferramenta com as condições ideais para disseminar o aprendizado em um

país de dimensões continentais” (BRASIL, MEC, 1996a, p.128-29). É ilusório pensar que a metodologia presencial, por si só, garante a qualidade do ensino, entretanto, apontar a EaD como meio adequado para a solução dos problemas educacionais e a oferta de ensino de qualidade é delegar aos meios e, mais especificamente, às tecnologias, um poder que eles não tem. Tal concepção se faz presente na maioria dos documentos governamentais sendo ressaltado, sobretudo, por meio da ênfase nas tecnologias em detrimento de projetos orgânicos de formação, acompanhamento e avaliação da educação a distância.

No campo da legislação, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9.394/96 foi um dos passos fundamentais para que a expansão da EaD em nível superior, no Brasil, começasse a se efetivar a partir do final da última década do século XX, tendo em vista que, pela primeira vez, uma lei dessa natureza tratou da educação a distância. Os artigos 80 e 87 dessa lei, que tratam respectivamente das disposições gerais e das disposições transitórias, dispõem, nessa ordem, sobre o uso da educação a distância em todos os níveis e modalidades de ensino no país e da instituição da década da educação. Tal prescrição legal, articulada ao processo de reforma da educação superior por meio da adoção do ideário da flexibilização, diversificação e diferenciação institucional, sinaliza que a EaD, enquanto política e estratégia na expansão da educação, especialmente da educação superior, estava sendo gestada no âmbito das políticas educativas, como uma modalidade a ser inexoravelmente implementada.

No primeiro caso, o Art. 80 define 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”, além de estabelecer que essa modalidade educativa será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

A partir de 1998, foram sancionados decretos e portarias contendo normas e parâmetros para a educação a distância no país. Em fevereiro de 1998 foi aprovado o decreto nº 2.494, regulamentando o art. 80 da LDB e estabelecendo os parâmetros para a educação a distância nos níveis de graduação, pós-graduação (mestrado) e ensino profissional e tecnológico. Dois meses depois, em abril de 1998, foi sancionada a Portaria nº 301 do MEC, normatizando os procedimentos de credenciamento das instituições para oferta de cursos de graduação e educação profissional e tecnológica.

Ainda em 1998, o MEC lançou o documento “*Referenciais de qualidade para cursos a distância*” para servir como orientação para as Instituições na montagem de seus projetos de cursos a distância e para as Comissões de Especialistas que fossem analisá-los. De acordo com o documento, as instituições, para oferecer cursos nessa modalidade, deveriam observar dez itens básicos: compromisso dos gestores; desenho do projeto; equipe profissional

multidisciplinar; comunicação/interação entre os agentes; recursos educacionais; infraestrutura de apoio; avaliação contínua e abrangente; convênios e parcerias; transparência nas informações e sustentabilidade financeira.

Discutir qual a terminologia mais adequada a ser utilizada no campo da EaD não é, de acordo com o documento dos referenciais, o seu objetivo. Assim, aponta que será mais proveitoso encarar “*educação a distância* como uma expressão idiomática que significa, na verdade, educação independente de distâncias” tendo em vista o entendimento de que a

diferença básica entre educação presencial e a distância está no fato de que, nesta, o aluno constrói conhecimento - ou seja, aprende - e desenvolve competências, habilidades, atitudes e hábitos relativos ao estudo, à profissão e à sua própria vida, no tempo e local que lhe são adequados, não com a ajuda em tempo integral da aula de um professor, mas com a mediação de professores (orientadores ou tutores), atuando ora a distância, ora em presença física ou virtual, e com o apoio de sistemas de gestão e operacionalização específicos, bem como de materiais didáticos intencionalmente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados através dos diversos meios de comunicação (BRASIL, MEC/SEED, 1998, p. 1).

Nessa direção, é importante destacar a concepção de educação a distância baseada no postulado de que, para que os aprendentes tenham êxito na formação, basta que sejam disponibilizados materiais apropriados e estará garantida a aquisição dos conhecimentos e habilidades necessárias à qualificação.

Assim, em 1998 são credenciadas as duas primeiras universidades do país para oferta de cursos nessa modalidade, sendo a Federal do Pará destinada a oferecer o curso de Matemática, Bacharelado e Licenciatura, e a Federal do Ceará com autorização para oferta dos cursos de licenciatura plena em Biologia, Química, Física e Matemática.

Nesse contexto, a implantação de projetos como TV Escola, o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), que visava à qualificação dos professores leigos em curso de educação a distância, Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), Telecurso 2000, a formação de consórcios entre instituições de ensino superior (Univir-CO, UniRede, Instituto Universidade Virtual Brasileira (IUVB), o credenciamento de universidades para oferecer cursos de graduação na modalidade de EaD fazem parte das articulações do governo brasileiro, com o apoio da iniciativa privada e dos organismos internacionais, como Unesco, BM, Pnud, dentre outros, para a expansão da educação a distância.

Outras ações desenvolvidas pelo MEC, via Secretaria de Educação Básica (SEB), demonstra a tônica de implementação e efetivação das políticas de EaD, com a oferta de programas voltados para a formação de professores. Programas como Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, desenvolvido em parcerias como

as universidades que se constituem Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, foram criadas com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores e dos alunos desse nível de ensino.

O Pró-Letramento, vinculado a rede nacional de formação continuada, é voltado à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental, tendo como apoio pedagógico material impresso e vídeos.

O Pró-licenciatura é dirigido aos professores em exercício nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio dos sistemas públicos de ensino, que não tenham a habilitação legal exigida para o exercício da função e é desenvolvido junto às IES públicas, comunitárias e confessionais.

O Proinfantil, que teve como base o Proformação, é um curso Normal de nível médio, oferecido na modalidade a distância, para professores da educação infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas, comunitárias, filantrópicas ou confessionais.

A implementação de políticas públicas por parte do governo brasileiro, na modalidade a distância, está voltada para oferta de cursos de formação de professores, não só pelos programas já citados, mas sobretudo pela criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), tendo como principal objetivo a oferta de cursos para formação de professores. Tal fato está em consonância com as diretrizes globais para os processos formativos, tendo vista que estas sinalizam que para atender às novas demandas, as políticas educacionais, instâncias formadoras ou sistemas de ensino devem tornar-se diversificados e flexíveis, priorizando sobretudo novos formatos e modalidades educativas.

3 Consórcios interuniversitários de educação superior a distância no Brasil

A criação e implementação de um sistema nacional de educação a distância e a instituição de uma universidade aberta no Brasil vêm sendo desenhadas desde a década de 1970, mas têm na última década do século XX os momentos, não só de maior articulação, mas também de implementação das primeiras experiências de cursos de graduação. É também a partir da década de 1990 que os consórcios universitários aparecem no cenário educacional brasileiro como mais uma possibilidade de implementação da EaD no país. Esses consórcios revelam um movimento de acolhimento da ead no interior, sobretudo, de algumas Instituições Públicas de educação superior no Brasil ainda que se apresentem constituídos por ações descontínuas e pela carência de financiamento efetivo para a sua consolidação.

A construção e implementação de projetos para a efetivação da EaD, no Brasil, foi, desde o início, demarcada por uma lógica da criação de grupos de trabalho, apresentação de propostas, mas de pouca efetivação. Certamente, de qualquer forma, criaram a possibilidade de experiências e pequenos percursos em educação a distância a um conjunto de IES públicas. Essa lógica reflete os embates político-ideológicos entre os grupos que estavam no poder, especialmente no Conselho Federal de Educação, na medida em que as propostas apresentadas em última instância não foram aprovadas.

Se nas décadas de 1970 e 1980 essa foi a tônica, a década de 1990 não apresentou grandes mudanças nesse sentido, ao contrário, novas ações como assinatura de protocolo e convênios de cooperação técnica, formação de consórcios inter-universitários, criação do Sinead e oferta dos primeiros cursos de graduação a distância demonstram que a EaD, em nível superior no país, estava se tornando uma realidade, porém, uma realidade tensionada, que se intensificou como política. Mas ações concretas e decisivas foram desencadeadas, como a aprovação da LDB 9.394/96, o sancionamento de decretos, portarias regulamentando a EaD e a construção e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), que formam a base legal para efetivação dessa modalidade de ensino no país.

É a partir da década de 1990 que a defesa da EaD, como o caminho mais profícuo para a democratização do ensino superior no Brasil, sai do plano do discurso oficial e de seus defensores e passa a figurar entre as ações concretas implementadas pelo MEC e pelas instituições de ensino superior. É nessa década que, além da formação de três consórcios inter-universitários⁴¹, dois nacionais e um regional, o país presencia as universidades Federais do Mato Grosso, em 1995, Pará e Ceará, 1998, oferecerem os primeiros cursos de graduação a distância no país.

O movimento para a concretização do que estava garantido na legislação, ou seja, a oferta de cursos de graduação, foi encabeçado pelas IESs, especialmente as Ifes, que ofertaram alguns cursos, mesmo sem contar com o financiamento do governo federal. Vale ressaltar, no entanto, que os consórcios interuniversitários tiveram papel fundamental na organização dessa modalidade de ensino, tendo em vista que, por meio desses consórcios, as IES públicas não só debatiam a temática, como faziam proposições que se articulavam politicamente para a implementação da EaD, em nível superior, no Brasil.

⁴¹ Os consórcios em questão são: Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead), firmado entre os diretores das Faculdades de Educação, no ano de 1993. O consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), foi firmado por meio da assinatura do Protocolo de Intenções pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) e consórcio Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO), foi firmado entre as sete universidades públicas do Centro-Oeste.

Nesse sentido, analisar os consórcios Brasilead, Univir-CO, UniRede, além dos protocolos e convênios de cooperação técnica, firmados entre ministérios e instituições, faz sentido aqui, pois são considerados como ações desenvolvidas que contribuíram para a construção do cenário propício para o *boom* expansionista da EaD, nos anos 2000, objetos de análise do capítulo III.

3.1 Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead)

A constituição do Consórcio Brasilead⁴², firmado por meio de convênio celebrado entre as universidades públicas brasileiras, é um dos desdobramentos do Protocolo de Cooperação nº 003, de 26 de maio de 1993, firmado entre o MEC e as instituições de ensino. O protocolo foi assinado no momento em que, na esfera educacional, o cenário político do país estava marcado pelas ações para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, compromisso assumido pelo Brasil na *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Jomtien, em março de 1990, como também a *Declaração de Nova Delhi*, assinada pelos ministros de educação dos nove países mais populosos do mundo⁴³ em dezembro de 1993, em Nova Delhi (MEC, 1993a).

A utilização da educação a distância como forma de expansão das oportunidades educacionais e democratização do ensino tornou-se recorrente nos discursos de organismos multilaterais, dos representantes de instituições públicas e privadas e permeia projetos e propostas feitas para a equalização dos problemas educacionais, especialmente para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. O BM afirma ser fundamental a utilização das tecnologias educacionais para a implantação de sistemas de ensino a distância, com especial atenção “para programas que abordem as necessidades educativas dos grupos geograficamente isolados das instituições públicas convencionais de ensino” (BM, 1999, p. 102).

Nessa perspectiva, a ênfase dos organismos multilaterais, especialmente o BM, aos cursos de capacitação ou de formação inicial em serviço para professores, na modalidade a distância, pode estar vinculada à sua preparação para uso das tecnologias e tecnificação da educação, que possibilite a inserção e consumo de meios tecnológicos na escola. O BM é

⁴² O Consórcio Brasilead foi firmado entre o Ministério da Educação e 46 IES representadas no ato da assinatura pelos reitores.

⁴³ Os países em questão são Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Vale ressaltar que na década de 1960, três desses países, Indonésia, Brasil e China, entraram nas recomendações da Unesco, como países que deveria fazer uso da Teleducação para formação de professores.

enfático ao afirmar que apoiará esforços com o intuito de preparar os professores para que tomem a iniciativa de usar as tecnologias de informação e comunicação nos seus sistemas escolares locais, apontando que é

imperativo que se fomente nos professores e outros funcionários a capacidade de usar essas tecnologias para que os métodos didáticos sejam mais interativos e para enriquecer, complementar e ampliar os currículos de modo que cumpra com os critérios locais e nacionais (BM, 1999, p. 102).

Em que pese o discurso da satisfação das necessidades locais e nacionais, a ênfase dada à proposição e ao desenvolvimento de projetos que tenham como prioridade a montagem de laboratórios de informática, a aquisição de computadores, *softwares* educativos, TVs e antenas parabólicas e o fornecimento de cursos rápidos para treinar os profissionais da escola para o uso dos pacotes instrucionais, muitas vezes importados, e que, na sua maioria, não permitem nenhuma intervenção propositiva daqueles que os utilizarão, fornece elementos para que se compreenda que há interesses maiores em jogo.

Nesse sentido, a constituição de consórcios como o Brasilead, assinado pelo Ministério da Educação, representado pelo então ministro Murilo de Avelar Hingel e o Ministério das Comunicações (M.C), na pessoa do ministro Hugo Napoleão do Rego Neto, com o Conselho de Reitores das universidades brasileiras (Crub), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho de Secretários de Educação (Consed), visando desenvolvimento de um “trabalho de cooperação mútua para o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Educação a Distância”, reflete as ações desencadeadas em âmbito nacional, que condizem com as orientações dos organismos multilaterais.

No referido documento, o MEC compromete-se

a estabelecer, juntamente com o Crub, um consórcio de universidades, com a finalidade de desenvolver programa de aprendizagem a distância, incluindo a educação continuada em nível avançado e intermediário, a capacitação de professores nos diferentes graus e níveis de ensino, bem como a implementar pesquisa e desenvolvimento no uso das novas tecnologias de telecomunicações e de informática na educação (BRASIL, MEC, 1993b, p. 4).

Já o Ministério das Comunicações se comprometeu a articular-se com as empresas de comunicação e telecomunicação, como a Telebras, Empresa de Correios e Telégrafos e demais empresas vinculadas, para prover as facilidades necessárias à implementação do Sistema Nacional de Educação à Distância (Sinead). Comprometeu-se, ainda,

a viabilizar a prestação de serviços de consultoria especializada em telecomunicações e sua utilização na capacitação de recursos humanos para a solução integrada de comunicação no desenvolvimento do Sistema Nacional de Educação à Distância (BRASIL, MEC, 1993b, p. 3).

Essas ações denotam que, em que pese as especificidades dos governos nacionais, os projetos desencadeados em âmbito local estão em larga medida sendo influenciadas pelas diretrizes internacionalmente estabelecidas e atendem, em última instância, a lógica de que, como afirmam (CATANI, DOURADO e OLIVEIRA, 2001), o conhecimento tornou-se mercadoria chave no estabelecimento de vantagem competitiva e, como tal, vem sofrendo processos mais acentuados de subordinação ao capital.

Em setembro de 1993, o então ministro da educação assinou com a Universidade de Brasília (UnB) o Termo de Cooperação nº 004/93, tendo como objetivo “implementar, na universidade, ações catalisadoras visando a contribuir no desenvolvimento do Sistema Nacional de Educação a Distância”. Nesse termo de cooperação, a universidade comprometia-se, dentre outras ações, a “desenvolver programas e projetos de ação conjunta de alfabetização, no âmbito do Plano Decenal de Educação para Todos” (BRASIL, MEC, 1993c, p. 2).

Para a execução do acordo, o MEC se comprometia a prestar a “cooperação técnica necessária ao desenvolvimento das ações, bem como acompanhar e avaliar os resultados”. A Universidade de Brasília se propôs, por meio das áreas afins, em colaboração com os departamentos e demais unidades e com a cooperação de universidades e organismos nacionais e internacionais, a sediar no seu espaço físico, como pólo experimental:

um consórcio inter-universitário de Educação e Formação Continuada, via satélite, visando a desenvolver Programas de Educação à Distância, incluindo educação continuada em nível avançado e intermediário, educação tecnológica, capacitação de professores nos três níveis de ensino, bem como pesquisa e desenvolvimento no uso das tecnologias no processo de ensino-aprendizagem, como a cooperação de universidades e organismos nacionais e internacionais (BRASIL/MEC, 1993c, p. 3).

Vale relembrar que, no final da década de 1960, como já foi discutido nesse texto, o projeto Saci, implantado no Brasil, apresentava formas e objetivos semelhantes, como a educação via satélite de comunicação. Esse termo de cooperação era mais uma ação dos atores envolvidos para preparação da implantação do Sinead, especialmente através da formação de especialistas que contribuíssem na consolidação do sistema.

Três meses depois, ou seja, em dezembro de 1993, foi firmado mais um convênio de cooperação técnica, o de nº 006/93, entre o MEC, o Ministério das Comunicações, o

Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Cultura, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), o Crub, o Consed e a Undime, tendo como objetivo

conceber, desenvolver, implantar e expandir a infra-estrutura de informações do Sistema Nacional de educação a distância, representado por uma Rede Teleinformacional de Educação (RTE), e ampliar as disponibilidades de satélite para fins educacionais (BRASIL, MEC, 1993d, p. 2).

Dentre os objetivos da Rede Teleinformacional de Educação (RTE), segundo esse convênio, estava a ampliação das:

oportunidades educacionais e as possibilidades de formação inicial e continuada, em especial a capacitação de professores em níveis básico, intermediário e avançado; possibilitar a pesquisa e o desenvolvimento do uso das ciências e das tecnologias de informação no processo de ensino-aprendizagem (BRASIL/MEC, 1993d, p. 3).

As articulações para a implantação de um sistema de educação a distância em nível superior no país se davam também no interior das universidades. Foi nesse cenário que a Universidade de Brasília propôs, em 1993, aos reitores das universidades brasileiras, a assinatura de um convênio, tendo como objetivo a implantação de um consórcio inter-universitário de educação continuada e a distância.

Em setembro de 1993, os reitores de 46 instituições públicas de ensino superior⁴⁴ assinaram, na sede do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), em Brasília, o convênio, visando a implantação de um consórcio para o desenvolvimento de uma cooperação técnico-científica na área de educação continuada e a distância.

Ao estabelecer os objetivos do convênio, os proponentes definiram que o consórcio se constituía em um mecanismo, mediante o qual, as universidades componentes iniciariam uma cooperação para desenvolver e implementar ações referentes à área de educação a distância no Brasil. Dentre os objetivos estabelecidos estavam, ainda:

3. propiciar ações conjuntas que possibilitem maior eficiência nas ações de financiamento de projetos no âmbito deste convênio;
4. promover pesquisa e desenvolvimento no campo da educação a distância, da formação continuada e das novas tecnologias;
7. otimizar os recursos e as oportunidades existentes na cooperação das universidades e institutos de pesquisa com o setor produtivo de forma a acelerar a transferência de conhecimentos através da capacitação continuada avançada (CRUB, 1993, p. 1-2).

Para a operacionalização do consórcio, a cláusula segunda do convênio estabeleceu que ele seria regido pelos princípios de gestão democrática, de descentralização e de racionalidade organizacional. Dessa forma, a sua constituição contaria com “um Conselho

⁴⁴ Os nomes das instituições que assinaram o referido convênio estão no anexo 3.

Diretor, um Comitê de Educação Continuada e a Distância, um Conselho Consultivo Comunitário, uma Secretaria Executiva e por Comitês Técnicos a serem definidos de acordo com as necessidades dos membros consorciados” (CRUB, 1993, p. 2).

No que se refere aos recursos para a implementação do consórcio, a cláusula terceira do convênio prevê que “as universidades signatárias buscarão financiamento para a administração do convênio e desenvolvimento dos projetos conjuntos, cujo início fica condicionado à garantia de suporte financeiro” (CRUB, 1993, p. 2). Esses princípios traduzem, de certa forma, a descentralização dos recursos investidos na educação superior, o que remete ao “ethos privado” conseqüências dos jogos das forças sociais políticas no âmbito da tecnologia da educação (DOURADO, 2001, p. 69).

Com base nesse convênio, o Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead) foi implantado pelos diretores das faculdades de educação ou de instituições equivalentes das universidades públicas, no ano de 1994.

Já o regimento do Consórcio Brasilead foi aprovado em novembro do mesmo ano, pelo plenário do seu conselho diretor que definiu as diretrizes, os objetivos e princípios, a forma de organização e as competências de cada um de seus órgãos constitutivos. Os objetivos do consórcio expostos no seu regimento fundamentam-se nos objetivos estabelecidos nos termos do convênio, dentre os quais se destaca a definição da finalidade básica que o consórcio visa

contribuir para a implantação de uma infra-estrutura, baseada no desenvolvimento das telecomunicações e da informática, a qual permita levar cursos diretamente aos locais de trabalho e de moradia, em grande escala, de alta qualidade e a custos reduzidos (BRASILEAD, 1995, p. 2).

A lógica da implantação da EaD, especialmente em nível superior, sem a garantia de recursos por parte do poder público, como também a oferta de cursos *em grande escala e a custos reduzidos* constitui a tônica que permeia o discurso dos organizadores dos consórcios interuniversitários brasileiros para a oferta de cursos em EaD. No caso do Brasilead, o Art. 24 define a abrangência do consórcio em duas dimensões, uma referente às políticas públicas e a outra dirigida ao setor produtivo. As atividades desenvolvidas pelas instituições consorciadas, no que se refere aos projetos e ações que dizem respeito à EaD, deverão ser financiadas (entenda-se como as IESs deverão buscar recursos) de acordo com a dimensão envolvida. Os incisos I e II do Art. 25 estabelecem que:

para projetos de pesquisa ou de ações em EAD, cujos objetos referem-se a políticas públicas, os financiamentos serão buscados nos espaços públicos, preferencialmente, e em agências internacionais, não excluídas, entretanto, parcerias com espaços

privados; II – ao setor produtivo as instituições consorciadas comercializarão seus serviços (CRUB, 1995, p. 15).

A operacionalização do Consórcio Brasilead, no entanto, demonstrou que um projeto de tal natureza requeria mais esforços e, sobretudo, financiamento, uma vez que sua consolidação não poderia depender apenas da vontade política das IESs. O relatório de atividades da presidência do consórcio Brasilead, no período de 1995 a 1997, demonstrou os limites que se interpuseram entre o planejado e o que foi efetivamente realizado. Os integrantes da presidência e do conselho diretor do Brasilead, ao avaliarem a implantação e o desenvolvimento dos objetivos do consórcio, apontaram em seu relatório algumas dificuldades encontradas na concretização desses objetivos. A primeira delas, segundo eles, “foi a ausência de uma legislação oficial específica sobre os critérios de credenciamento de instituições, autorização, reconhecimento, avaliação, certificação no que diz respeito à oferta de cursos a distância no Brasil” (GUIMARÃES, 1998, p. 15).

Foram apontadas, também, como dificuldades, “a indisponibilidade de recursos orçamentários e financeiros do MEC e das universidades consorciadas para desenvolvimento do Plano Plurianual e do funcionamento do Brasilead”, e a desativação pelo MEC “dos Convênios e Acordos” (GUIMARÃES, 1998, p.16) feitos com o Consórcio. O despreparo das instituições para o desenvolvimento de projetos dessa natureza também foi destacado no relatório. Para Guimarães,

as precárias condições de infra-estrutura tecnológica e a escassez de recursos humanos especializados em novas tecnologias aplicadas a educação por parte das universidades consorciadas, associados ao descrédito e ao baixo status da Educação a Distância em relação à Educação Presencial vieram contribuir, com êxito, para dificultar o sucesso institucional do modelo de organização e funcionamento do BRASILEAD (1998, p.16).

Os convênios citados anteriormente, firmados entre o consórcio e o MEC, foram desativados⁴⁵ quando findava a vigência. Mas o ano de 1995, início da gestão de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República e de Paulo Renato de Souza no MEC, marca, embora que de forma tímida, a retomada das discussões entre o Brasilead e o Ministério⁴⁶. Assim, no dia 28 de março desse mesmo ano, a presidência colegiada provisória reuniu-se com a Prof^a. Maria Helena Guimarães, então secretária de Desenvolvimento, Inovação e

⁴⁵ Esses convênios geralmente tinham prazo de dois anos, podendo ser, de acordos com as cláusulas específicas serem renovados ou não. Tendo em vista que todos foram assinados em 1993, a vigência máxima era 31 de dezembro de 1995.

⁴⁶ Essa retomada das discussões representa os desdobramentos de um projeto político maior implementado pela concepção neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso.

Avaliação do MEC, que representou o novo ministro na reunião e apresentou o documento sobre a proposta política do Ministério para a EaD.

No documento *A política de educação a distância e o Consórcio Interuniversitário*, (1995), o MEC deixa claras as novas linhas de ação, mesmo que permeado por um discurso antigo, na área da EaD para o país. As diretrizes gerais apresentadas no documento referiam-se a aspectos já conhecidos: expansão do acesso à educação, em todos os níveis e modalidades; ação específica nas regiões ou grupos mais carentes, são alguns dos eixos tratados no documento.

No que se refere às linhas de ações também não havia grandes novidades, ao contrário, eram praticamente as mesmas que permearam diversos documentos e propostas apresentados para a EAD no país e aqui explicitados como o apoio aos “programas de formação inicial e continuada de professores de ensino fundamental e médio”, e também fomento a “cursos de graduação e pós-graduação a distância” (BRASIL, MEC, 1995, p. 2), para citar apenas duas dessas linhas de ações.

O documento diz ainda que as universidades e instituições especializadas devem apoiar a

constituição de um trabalho cooperativo entre elas e com a administração pública, num esforço nacional concentrado para a elevação qualitativa do nível brasileiro de consciência cidadã e de profissionalização competitiva no processo de desenvolvimento da educação a distância (BRASIL, MEC, 1995, p. 1).

O documento informa, ainda, que o governo espera que o consórcio desenvolva projetos “de formação inicial e continuada de professores do ensino fundamental, médio e tecnológico, usando recursos de educação a distância”; ações cooperativas, “dando especial atenção ao suporte das instituições situadas em áreas carentes para a produção em benefício das populações locais ” e apóie a “regulamentação da EaD” (BRASIL, MEC, 1995, p. 2).

Para o MEC, a “educação a distância não deve ser monopólio do setor público, seus currículos próprios devem ser autorizados, seus certificados devem ter credibilidade e suas instituições exclusivas devem ser legalmente credenciadas” (BRASIL, MEC, 1995, p. 2).

Essa fala do Ministério explicita a lógica privatista que vem permeando as políticas educacionais no país, especialmente a educação superior, que tem como consequência a expansão do setor privado em detrimento do público (DOURADO, CATANI E OLIVEIRA, 2003). A partir dessa ideologia, o governo deixa livre mais uma vez o caminho para a expansão do setor privado.

No tocante ao financiamento, o Ministério informa que

haverá um esforço coordenado entre a União, os Estados e os Municípios, buscando, também, a participação do setor produtivo e a cooperação técnica e financeira internacional, no sentido de se obter uma base de recurso, que seja a mais ampla

possível, para o desenvolvimento de ações de educação a distância (BRASIL, MEC, 1995, p. 2).

A legislação específica para a EaD, apontada como necessária nesses documentos, delinea-se e intensifica-se com a publicação da LDB nº 9.394/96, sancionada em dezembro de 1996, cujo art. 80 estabelece essa modalidade educativa, propiciando, a partir de então, efetivas articulações para a expansão da educação superior a distância no país (BRASIL, 1996b).

A nova LDB traz um conjunto de definições que podem sinalizar a relevância que a educação a distância ganha centralidade nos órgãos oficiais, como modalidade a ser utilizada na equalização dos problemas educacionais, em diferentes níveis, especialmente no que tange às políticas de formação de professores.

Em junho de 1996, foi designada pelo Ministério da Educação uma comissão, por meio da Indicação nº 6/96, para sugerir *políticas e estratégias para a implantação de um Sistema Nacional de educação aberta e a distância*, a qual, no dia 8 de julho do mesmo ano, encaminhou ao MEC as suas propostas (BRASIL, MEC, 1996a). Vale lembrar que dois anos antes, em setembro de 1994, um Sistema Nacional de Educação à Distância tinha sido criado por meio do Decreto nº 1.237, o que demonstra uma lógica descontinuidade nas políticas públicas no país, em que a continuidade ou não de um projeto está condicionada à permanência ou alternância dos grupos no poder.

Na estruturação do documento, a equipe faz um breve histórico da EAD no Brasil, no entanto, curiosamente, o consórcio Brasilead, com o qual o MEC tinha retomado a discussão em 1995 na chegada do novo ministro, não é sequer citado. O que mostra que a implantação da EaD no país é demarcada por disputas político-ideológicas entre os grupos nas e das diferentes instituições.

Em março de 1997, o MEC criou uma comissão para subsidiar a formulação de uma política nacional para a educação a distância. A não indicação de membros do consórcio para compor essa comissão traduziu, segundo a presidência do consórcio, as dificuldades políticas e operacionais na relação com o Ministério.

No relatório das atividades do Consórcio Brasilead, apresentado pela presidência colegiada, sobre o que foi desenvolvido no período de 1995 a 1997, seus representantes afirmam que a parceria com o MEC deu sinais de fraqueza assim que a diretoria tomou posse no ano de 1995, momento em que essas dificuldades foram explicitadas.

Diante dessa situação, a presidência e o conselho diretor do Brasilead consideraram urgente a necessidade de debater nacionalmente a questão da EaD no Brasil, por entenderem que

a concepção e a implantação de qualquer Política Nacional de Educação a Distância é tarefa de decisão política governamental, tem custos financeiros elevados, supõe a existência de infra-estrutura tecnológica e de pessoal qualificado, requer a participação e a cooperação das instituições educacionais públicas e privadas e o envolvimento da própria sociedade interessada [e nesse sentido] consideram equivocado acreditar que os Magníficos Reitores junto com os Diretores de Faculdades de Educação e de órgãos equivalentes das Universidades Consorciadas possam, isoladamente e sem o apoio do Estado, definir, financiar, implantar e avaliar qualquer Política Nacional de Educação a Distância (GUIMARÃES, 1998, p. 17).

Assim, em reunião realizada em 24 de setembro de 1997, na cidade de Caxambu (MG), o Conselho Diretor do Brasilead, diante do vencimento do mandato da presidência colegiada, indicou a discussão do futuro do consórcio pelos reitores das universidades consorciadas, responsáveis pela sua instituição e por seu Conselho Diretor. O relatório das atividades da presidência de 1995 a 1997 foi o último documento encontrado sobre o Brasilead.

3.2 O Consórcio Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO)

A lógica da criação de consórcio deu a tônica dos anos 90, tendo em vista que a década começou com esse movimento, por meio do Brasilead, e antes que o novo milênio tivesse chegado, mais três⁴⁷ consórcios tinham sido assinados. Na esfera pública, foi instituída a Univir-CO⁴⁸, no plano regional, e a UniRede, em âmbito nacional. No campo das instituições privadas, foi articulada a Rede Brasileira de Ensino a Distância, que, segundo seus organizadores, é o resultado da associação de dez instituições de ensino superior do país que, juntas, formam o Instituto IUVB⁴⁹.

Articulada por meio das pró-reitorias de extensão das IES envolvidas, e proposta pela UnB, instituição articuladora do Brasilead, a Univir-CO foi criada em julho de 1998, com

⁴⁷ Os consórcios em questão são: Universidade Virtual do Centro-Oeste(Univir-CO), Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede) e Instituto Universidade Virtual Brasileira (IUVB).

⁴⁸ O consórcio foi assinado pelas Universidades Federais de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Universidade de Brasília, Universidade Estadual de Goiás, Universidade Estadual de Mato Grosso e Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

⁴⁹ As instituições que compõem a Rede Brasileira de Ensino a Distância (IUVB) são: Associação Educacional do Litoral Santista (Centro Universitário Monte Serrat), SP; Centro Superior de Ensino de Campo Grande (Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal), MS; Universidade do Sul de Santa Catarina, SC; Instituto Superior de Comunicação Publicitária (Universidade Anhembi Morumbi); SP; Universidade Veiga de Almeida, RJ; União Superior de Ensino do Pará; Instituto Cultural Newton Paiva Ferreira (Centro Universitário Newton Paiva), MG; (Universidade da Amazônia), PA; Associação Potiguar de Educação e Cultura (Universidade Potiguar), RN; Sociedade de Ensino do Triângulo (Centro Universitário do Triângulo), MG; Sociedade Educacional do Espírito Santo (Centro Universitário Vila Velha), ES.

a celebração de um consórcio de cooperação técnica, científica e acadêmica entre as sete universidades públicas do Centro-Oeste, tendo como objetivo “desenvolver esforços conjuntos para o estabelecimento da Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO)” (UNIVIR-CO, 1998, p. 1). O projeto da Univir-CO

baseia-se na hipótese de atendimento de cerca de 3.000 alunos em cada um dos 7 campi sede das universidades públicas do Centro-Oeste e numa média de 1.500 alunos em cada uma das 32 regiões onde se situam os diversos campi das universidades multi-campi do Centro-Oeste. Totaliza-se, assim, o atendimento a 69.000 alunos (...) (UNIVIR-CO, 1998, p. 1).

Os discursos dos seus organizadores, se não idênticos aos dos responsáveis por projetos anteriores de EaD, se assemelham em muitos aspectos. O projeto Univir-CO, segundo seus idealizadores, visa responder à urgente “necessidade das universidades públicas em oferecerem alternativas para a demanda por ensino superior” (UNIVIR-CO, 1998, p. 2). Nesse sentido, defendem que

educar a distância é, indiscutivelmente, uma das formas de democratizar o saber. É permitir que todos tenham acesso à educação, mesmo aqueles que, por um motivo ou outro, não estejam sendo atendidos satisfatoriamente pelos meios tradicionais de ensino (UNIVIR-CO, 1998, p. 13).

Na compreensão dos seus proponentes, as escolas e as universidades têm como papel desenvolver a “formação de um ser humano programador da produção, capaz de interagir com os mecanismos da comunicação; um ser humano participativo que saiba dialogar com os novos valores tecnológicos e não um ser humano receptor, passivo” (UNIVIR-CO, 1998, p. 13). Nessa ótica, formar implica compreender que não é possível ignorar, em qualquer projeto a ser desenvolvido, “a necessidade de junção de muitos saberes e técnicas, apoiados fundamentalmente nos meios de tecnologia de informática” (UNIVIR-CO, 1998, p. 13), idéia condizente com a lógica presente nos discursos ideológicos da sociedade da informação.

A idéia de um programador de produção remonta ao sentido de um sujeito formado de acordo com uma concepção, voltada para o que Chauí (2003) denomina de “Universidade operacional”.

A EaD é definida no projeto como um dos mais acertados para o desenvolvimento dessa formação interativa e não passiva, tendo em vista que busca a sistematização, organização e instauração de processos contínuos de comunicação bidirecional, com a utilização dos multimeios possibilitando a organização de um projeto de

auto-instrucionalidade. Assim, a auto-aprendizagem é entendida como fundamental, haja vista que

daqui por diante, as vertiginosas transformações nos meios e nos modos de produção exigirão uma aprendizagem e um aperfeiçoamento constantes, uma educação continuada onde as salas de aula tradicionais mostram-se como alternativa bem factível (UNIVIR-CO, 1998, p. 13-14).

A idéia da educação a distância como a grande solução para a educação, não só no que refere a melhoria dos índices, mas também da qualidade, é a mola mestra do projeto Univir-CO.

Nessa perspectiva, a Univir-CO propõe-se a oferecer, por meio de um ambiente de ensino-aprendizagem virtual com alta interatividade, oportunidades para o “desenvolvimento do processo cognitivo dos cidadãos” de forma que possam desenvolver seus planos individuais de estudo “com base em suas habilidades, interesses e conhecimentos” (UNIVIR-CO, 1998, p. 14).

A proposta pedagógica da Univir-CO estabelece que os recursos necessários para o desenvolvimento intelectual desses cidadãos “poderão ser encontrados através da Internet, nos mais variados sites que a compõem, permitindo que estabeleçam relações com especialista e profissionais que dificilmente estariam disponíveis na escola tradicional” (UNIVIR-CO, 1998, p. 14).

As bases de constituição do consórcio Univir-CO guardam semelhanças e diferenças com o consórcio Brasilead. Ambos foram propostos pela Universidade de Brasília (UnB) e assinados pelos reitores das universidades consorciadas e não tiveram participação efetiva, pelo menos explícita, do Ministério da Educação. De caráter regional, o consórcio Univir-CO foi articulado e implantado pelas pró-reitorias de extensão, ao passo que o Brasilead é nacional e foi implantado pelos diretores de faculdades de educação ou instituições similares.

Esse processo demonstra os limites operacionais para a implementação da educação a distância, no âmbito das instituições de ensino superior, tendo na vinculação com as pró-reitorias a saída viável, especialmente no que tange ao financiamento. Tal assertiva consubstancia-se no fato dessas pró-reitorias constituírem-se em tradicionais espaços de prestação de serviços nas instituições federais de ensino superior (Ifes).

Quanto à efetivação das propostas, ambos terminaram por desenvolver atividades isoladamente, por meio de experiências de cursos, e não atividades conjuntas como estabelecem seus projetos. O consórcio Brasilead realizou apenas dois cursos de especialização em educação continuada e a distância, pela Faculdade de Educação da UnB. O

primeiro curso foi oferecido no ano de 1994, para 56 alunos, coordenadores e técnicos de educação a distância das secretarias estaduais de educação, que trabalhavam com o projeto “Um salto para o futuro”. O segundo curso, iniciado em 1996, atendeu 120 alunos, dos quais sessenta foram professores indicados pelas universidades consorciadas. Os cursos foram financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Os cursos desenvolvidos pela Univir-CO, de forma semelhante ao Brasilead, deram-se no âmbito de algumas das universidades consorciadas, como a UnB e Universidade Federal de Goiás (UFG), e caracterizaram-se como cursos de aperfeiçoamento, de extensão ou oferta de disciplinas isoladas nos cursos de graduação, mas não obtiveram financiamento por meio de verbas destinadas diretamente para esse fim.

O projeto do curso de “Aperfeiçoamento em gestão escolar” foi discutido pelas universidades federais de Goiás, Mato Grosso do Sul, pela Universidade de Brasília e pela estadual de Mato Grosso, pois era pra ser oferecido pelas instituições parceiras da Univir-CO. Dificuldades político-operacionais, no entanto, fizeram com que apenas a UFG ofertasse o curso.

A UFG ofereceu, portanto, via UFG-Virtual, um curso de aperfeiçoamento em gestão escolar, de 180 horas, dividido em quatro módulos, para 50 alunos. De acordo com o projeto do curso, os alunos que não concluíssem todos os módulos receberiam certificado de extensão com a carga horária correspondente aos módulos por eles concluídos.

Em que pese não se ter notícias de sua extinção, a Univir-CO saiu da ordem do dia das agendas dos seus proponentes, com a formação do consórcio UniRede. Como projeto de implementação de cursos na modalidade EaD, a Univir-CO inseriu de forma efetiva essa modalidade como lógica do processo expansionista nas universidades partícipes, ao mesmo tempo em que criou condições e legitimidade para a efetivação de um movimento nacional das universidades públicas.

3.3 O consórcio Universidade Pública Virtual do Brasil (UniRede)

As articulações para criação do Consórcio Universidade Pública Virtual do Brasil (UniRede) aconteceram no final dos anos 90, encabeçadas pelo Decanato de Extensão da UnB e se deram a partir das discussões para implementação de consórcios regionais, como o Univir-CO. Durante o 1º seminário Internacional de EaD, realizado na Universidade Federal de Minas Gerais, na cidade de Belo Horizonte, os representantes da Ifes no encontro aceitaram a proposta de trabalhar um projeto nacional objetivando a construção de uma universidade virtual pública.

Assim como os dois consórcios analisados anteriormente, o consórcio UniRede também foi uma proposição das instituições públicas de ensino superior (Ipes). Em dezembro de 1999, os reitores e/ou representantes dessas instituições reuniram-se em Brasília e criaram a Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)⁵⁰, “tendo como objetivo democratizar e ampliar o acesso ao ensino superior de alta qualidade, através da oferta de cursos a distância nos níveis de graduação, pós-graduação, extensão e educação continuada”, além da proposta de “ser um canal privilegiado de capacitação do magistério, através da oferta de cursos a distância nos níveis de graduação, pós-graduação, extensão e educação continuada” (UNIREDE, 2000a).

A cláusula primeira do documento de criação do consórcio diz que

Os representantes das 18 universidades presentes à I Reunião da Universidade Virtual Pública do Brasil, nos dias 2 e 3/12 em Brasília, UnB, estão conscientes de que já é hora do sistema público de ensino superior ocupar e ampliar seu espaço, partindo para uma ação arrojada, inovadora, responsável e concreta, como resposta às desigualdades e injustiças no campo da educação superior (UNIREDE, 2000, p. 1).

A concepção de trabalho do grupo de criação da UniRede não diferia muito daquela dos criadores dos consórcios anteriores, tendo em vista que defendia uma política de estado visando à democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade, especialmente na oferta nacional de cursos de graduação e pós-graduação. Segundo os signatários do consórcio, por mais que o ensino privado cresça celeremente, sua capacidade de crescimento é limitada, pois só consegue atender aos 20% da população que têm condições de arcar com seus custos. Assim,

depreende-se que a solução não está em expandi-lo, mas está em tornar o ensino público eficiente e eficaz. Para isso, o caminho é o de otimizar os recursos existentes e investir em novas ações que possam garantir sua rápida expansão, tais como a qualificação docente para o uso dos meios de comunicação, a produção dos materiais instrucionais que possibilitem a auto-aprendizagem e ainda, a garantia de que os meios de comunicação estejam ampla e eficazmente disponíveis para fins educacionais (UNIREDE, 2000, p. 1).

Nessa perspectiva o grupo acreditava que a educação a distância apresentava-se como uma das alternativas para ampliação do acesso à universidade pública, que naquele momento se limitava à educação presencial.

⁵⁰ Na I Mostra UniRede de Educação a Distância, realizada de 10 a 14 de julho de 2000, na 52ª Reunião Anual da SBPC, a questão da EaD no ensino superior no Brasil foi amplamente debatida. Essa mostra contou com a participação de representantes do MEC, oportunidade em que deixaram claro que a iniciativa contava com o apoio do ministério que, entretanto, não dispunha de verbas específicas para financiá-la. Assim, os recursos para o financiamento da UniRede deveriam sair do orçamento já previsto para a educação presencial. Informaram, ainda, que não estava prevista a contratação de professores para ministrarem aula na Universidade Virtual e que deveria ser otimizada a carga horária dos professores que já ministravam aula nos cursos presenciais.

Em que pese o seu foco ser a oferta de cursos de graduação, o movimento de articulação de criação da UniRede se deu em reuniões com a participação de docentes das universidades públicas que atuavam na área do ensino a distância e foi o encabeçado pelas pró-reitorias de extensão. Em janeiro de 2000, um mês após sua criação, o MEC foi comunicado da formação do consórcio, por meio de uma carta enviada ao Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, assinada pelos reitores das universidades proponentes. Além de informar a criação da UniRede, a carta explicitava que o maior objetivo dessa instituição seria a democratização do acesso ao ensino superior pela educação a distância. Nesse sentido, pedia o apoio do Ministro, justificando que o empreendimento, se concretizado, somar-se-ia ao esforço do MEC para “ampliar, a partir das instituições públicas de ensino superior já instaladas, a oferta de graduação, bem como atender à Lei de Diretrizes e Bases” (UNIREDE, 2000b).

No dia 10 de abril de 2000, o Ministro da Educação, pela Portaria n.º 495, instituiu uma comissão formada por representantes de órgãos do MEC – da Secretaria da Educação Superior, Secretaria de Educação a Distância, Secretaria de Educação Média e Tecnológica, Secretaria de Educação Fundamental, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Centro de Estudos Estratégicos – e das universidades federais do Pará, Paraná, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e da Universidade de Brasília, para “no âmbito do Projeto Universidade Virtual Pública do Brasil – UniRede propor diretrizes para o desenvolvimento de projetos, critérios, padrões e procedimentos para a organização de cursos superiores de graduação” (BRASIL, MEC, 2000d).

A UniRede foi lançada oficialmente no dia 23 de agosto de 2000, no auditório do MEC, contando com a presença dos reitores ou representantes de 61 Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), que na ocasião assinaram o Termo de Adesão ao Protocolo de intenções que essas instituições celebraram entre si com a finalidade de criar a Universidade Virtual Pública do Brasil - UniRede” (UNIREDE, 2000a), tendo como testemunhas o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza e o Ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Mota Sardenberg.

A cláusula primeira do protocolo de intenções definia como objetivo da UniRede,

potencializar o acesso ao ensino público universitário, bem como contribuir para o aprimoramento do processo de ensino/aprendizagem nas áreas de Educação, Ciência e Tecnologia, Arte e Cultura, em todos os seus níveis e modalidades, praticadas nessas IPES, tornando-os disponíveis por meios interativos. (UNIREDE, 2000a, p. 4)

Considerada a grande resposta pública às exigências da LDB, no que se refere à formação de professores em nível superior, até o final da década da educação, a UniRede transformou-se na menina dos olhos, não só dos seus articuladores, como também do Ministério da Educação. Segundo a coordenadora do projeto UniRede e decana de extensão da UnB, Dóris de Farias, e o ministro da educação, Paulo Renato de Souza, a meta da UniRede era oferecer, até 2002, curso de graduação para cem mil alunos, chegando a seiscentos mil até 2007 (PORTAL, IG, 23 de ago. 2000).

A prioridade da UniRede é a oferta de cursos de licenciatura para professores que estão atuando nas redes de ensino, sem a devida habilitação, “mas a médio e longo prazo oferecerá, também, cursos de pós-graduação, mestrados profissionalizantes e cursos sequenciais de educação continuada” (FOLHA DE SÃO PAULO, 24 ago. 2000).

Com o slogan “Educação pública, gratuita e de qualidade ao alcance de milhões”, o projeto Universidade Virtual Pública do Brasil-UniRede é, segundo sua coordenadora, “a oportunidade de o sistema público de ensino superior ampliar seu espaço, partindo para uma ação arrojada, inovadora, responsável e concreta, como resposta aos desequilíbrios no campo da Educação Superior” (BRASIL, MEC online, 23 ago 2000). A ampliação e o investimento na educação superior envolvem todo um reordenamento econômico.

Uma questão paradoxal na implementação da educação superior a distância no Brasil refere-se ao financiamento. Como nos consórcios anteriores, esse também não teve garantia, por parte do governo, de verbas para desenvolvimento dos ambiciosos projetos que se propunha a desenvolver. Em que pese a grande ênfase dada pelo governo à EAD, não havia em nenhum dos documentos referentes aos projetos de formação em nível superior na modalidade a distância, expedidos pelo MEC, indicações de que o poder público federal disponibilizaria verbas específicas para essa modalidade. Esses documentos sinalizam a celebração de convênios entre universidades e a iniciativa privada, objetivando a captação de recursos que viabilizem a implantação e efetivação dos cursos, quando não indicam que o custeio será feito pelo aluno.

A esse respeito, os indicadores de qualidade, propostos pelo MEC, dizem que o edital de um curso de graduação a distância deve esclarecer à população interessada os direitos que confere e os deveres que serão exigidos, dentre os quais “o preço e as condições de pagamento, os custos cobertos pelas mensalidades e que outros custos os alunos deverão arcar durante o programa” (BRASIL, MEC, SEED, 2000, p.11).

Mesmo no caso da UniRede⁵¹, que é por definição uma instituição pública e gratuita, não há garantia do poder público de que a financiará. A cláusula sexta do protocolo de intenções, que trata dos recursos financeiros da UniRede, dispõe que:

os recursos financeiros serão especificados nos respectivos instrumentos legais, quando da sua celebração, sendo que, caso a implementação dos referidos programas requeira apoio financeiro superior às possibilidades das partes, poderão as partes apresentar propostas, em conjunto ou separadamente, a agências nacionais ou internacionais de financiamento (UNIREDE, 2000a, p. 6).

A questão a ser debatida é como pensar a operacionalização de uma universidade pública, sobretudo com as dimensões da UniRede, cuja captação de recursos restringia-se a ações junto a agências de fomento ou a celebração de convênios para sua viabilização. Essa questão torna-se pertinente uma vez que as universidades presenciais, que têm constitucionalmente garantido o seu financiamento, se encontram em condições precárias pela lógica política de constante redução de verbas por parte do governo federal. A semelhança entre os consórcios analisados, especialmente no que refere a não garantia de financiamento direto por parte do governo federal, revela que a Ead ainda não se fazia parte orgânica do projeto expansionista do MEC para as IFES e, desse modo, ratifica a lógica privatista adotada no campo da educação superior brasileira, no tocante a expansão desse nível de ensino por meio da criação de novas instituições e incremento de cursos nas IES privadas.

Na prática, pode-se observar que o financiamento dos cursos superiores a distância, desenvolvidos e em andamento nas universidades públicas, resultam de convênios com os municípios que pagam pelos serviços prestados pelas instituições de ensino públicas, como é o caso dos cursos de Pedagogia, oferecidos pelas universidades federais do Mato Grosso e do Paraná e da Universidade Estadual de Santa Catarina, o que constitui, sem dúvida, uma questão controversa, tendo em vista que não cabe aos governos municipais financiar o ensino superior.⁵²

De acordo com o art. 211 da Constituição Federal, a responsabilidade pela manutenção do ensino superior é da União, cabendo aos municípios atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil. Esses princípios são reafirmados na LDB, no artigo 9º, inciso II, segundo qual, “a união incumbir-se-á de organizar, manter e desenvolver

⁵¹ Só para a primeira fase de instalação da UniRede, estima-se que seriam necessários dez milhões de reais. Segundo informação disponibilizada no *Correio Web*, de 24 de agosto de 2000, esses recursos deverão vir: do MEC, dois milhões e trezentos mil reais; do Ministério da Ciência e Tecnologia, três milhões e trezentos mil reais, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, um milhão e trezentos mil reais e das prefeituras um milhão e oitocentos mil reais.

⁵² A lógica de manutenção dos cursos a distância pelos municípios pode ser observada na implementação da Universidade Aberta Do Brasil (UAB) que será discutida no Capítulo III deste trabalho.

os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios”. O art.11, inciso V, estabelece que: “os municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental”.

Nesse sentido, o art. 11 da LDB não só reafirma o que dispõe a Carta Magna, ao definir que a atuação dos municípios dar-se-á prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, como vai além, dispondo que sua atuação é permitida “em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996a).

A instituição pela LDB nº 9.394/96 da década da educação, estabelecendo o período máximo para que profissionais do magistério estivesse formados em curso de nível superior, provocou uma corrida por parte de estados e municípios para atender o que preconizava a lei. Esse processo teve como desdobramento a celebração de convênios entre instituições públicas e privadas de ensino superior e, estes entes federados, para o atendimento de tal exigência, ficando por contas dos governos estaduais e municipais o financiamento dos cursos oferecidos.

O financiamento de cursos superiores pelos municípios pode ser exemplificado com os cursos de formação de professores oferecidos na modalidade a distância, nas universidades públicas brasileiras, tanto federais como estaduais. Como esses cursos são oferecidos como forma de atender ao que a LDB estabeleceu para a década da educação, os municípios e as instituições privadas fazem convênios com essas IES para a oferta da formação exigida⁵³.

A criação da Emenda Constitucional nº14, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que previa que nos primeiros dez anos de sua promulgação, os estados, municípios e Distrito Federal, destinariam obrigatoriamente, no mínimo, 60% dos recursos à educação – que, de acordo com o *caput* do art. 212, será de no mínimo 25% – para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental (BRASIL, 1996b), possibilita a incrementação na oferta de tais cursos.

⁵³ Os cursos de graduação para formação de professores na modalidade EaD, desenvolvidos nas universidades federais do Paraná, Mato Grosso, Ouro Preto, Mato Grosso do Sul e nas estaduais de Santa Catarina e do Maranhão, são financiados com verbas oriundas de convênio com os municípios e, em alguns casos, com os estados e os sindicatos. Nos estados em que os cursos são oferecidos também para professores do setor privado, os convênios são estendidos às instituições particulares beneficiadas. Nas demais IES, não foi possível obter informação acerca da origem do financiamento desses cursos.

Quase uma década depois da sua criação, a Universidade Virtual Pública do Brasil transformou-se na Associação Universidade em Rede (UniRede), definida no seu estatuto como “entidade civil sem fins lucrativos e sem conotações políticas e religiosas, com sede e foro na Cidade de Brasília, Distrito Federal- Brasil” tendo “por finalidade a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico da Educação a Distância” (UNIRED, *online*, 2006).

É inegável que as articulações e ações do consórcio UniRed contribuíram para a construção da história recente da educação a distância no país. Certamente, os três consórcios aqui apresentados constituem-se, cada um ao seu modo e em seu momento, passos importantes não só na implantação e efetivação da EaD em nível superior no Brasil a partir da década de 1990, como também na expansão dessa modalidade de ensino, que se dá de forma cada vez mais acelerada no início deste século.

As discussões para a implementação da EaD no Brasil, na maioria das vezes encabeçada pelas Pró-Reitorias de Extensão, trouxeram para o interior das instituições de ensino o debate sobre a temática. As articulações políticas e as experiências desenvolvidas no âmbito desses consórcios, se não foram o suficiente para alcançar os objetivos estabelecidos por cada um deles, devem ter servido como aprendizado para os seus proponentes e para os organizadores dos cursos atuais. Vale ressaltar que as IESs públicas que hoje oferecem cursos a distância estiveram presentes nesses consórcios.

Esses consórcios, encabeçados sempre pelas Ipes certamente contribuíram para a expansão do ensino superior a distância no Brasil e, conseqüentemente, para a implantação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) . Nesse sentido, no próximo capítulo serão analisados a expansão da EaD, em nível superior, no país, buscando apreender o movimento atual, a lógica política e a organicidade buscada na efetiva e materialização da UAB.

CAPITULO III

IMPLANTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR OU EXPANSÃO DO MERCADO

Apostamos em um projeto de sociedade onde a informação seja um bem público, não uma mercadoria, a comunicação um processo participativo e interativo, o conhecimento uma construção social compartilhada, não propriedade privada, e as tecnologias um suporte para tudo isso, sem que se convertam em um fim em si. (Sally Borch)

É no âmbito da sociedade, organizada sob o modo de produção capitalista, que o desenvolvimento da ciência e da tecnologia torna-se, simultaneamente, o desenvolvimento do capitalismo. É nessa sociedade que conhecimento e tecnologia tornam-se produto e força produtiva, pois além de serem mercadorias altamente vendáveis, geradoras de lucro, são também instrumentos de expansão e aceleração da produção. As tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas, tão caras a atual fase de desenvolvimento da educação a distância, são, assim, mercadorias essenciais ao capitalismo e meio de difusão e reprodução ampliada do capital.

Nesse sentido, a expansão dessa modalidade educativa não pode ser compreendida fora de uma lógica em que conhecimento e tecnologia se conjugam ampla e constantemente com outras forças produtivas, tais como o capital, as relações de trabalho, a divisão do trabalho social, o mercado e o planejamento, e desenvolvem-se de forma intensiva e extensiva, ultrapassando fronteiras geográficas e históricas (IANNI, 2003). Isso traduz não só a necessidade de rearticulação constante do capitalismo, mas também exige que essa reprodução se dê em escala global.

A expansão da educação a distância ocorre no âmbito de um processo produtivo, cujo êxito, em tempos de tecnologias flexíveis, apresenta a qualificação da mão-de-obra como elemento fundamental, tornando-se essa condição imprescindível para o desenvolvimento do trabalho. Qualificação essa que está voltada, não para formação do homem como sujeito histórico, mas para sua preparação, como meio de produção, como consumidor e como trabalhador ou força de trabalho, que precisa se adequar à dinamicidade dos avanços tecnológicos que ocorrem de forma rápida e constante.

Assim, para compreender a expansão da EaD, sob o ideário da democratização, é necessário questionar em que medida essa modalidade educativa não tem se tornado meio de favorecimento à manutenção da hegemonia capitalista, não só como forma de comercialização dos produtos tecnológicos, mas também pelo fato dos meios eletrônicos e suas possibilidades educativas favorecerem o desenvolvimento de um projeto de sociedade à qual não interessa que os indivíduos, em sua maioria, estejam preparados para compreender a essência das ideologias e a dimensão dos problemas nela apresentados, de forma a participar de maneira crítica dos processos sociais transformadores. Agindo dessa forma, o indivíduo teria argumentos questionadores, possibilitando enfrentar a manutenção do estado de coisas.

Para Evangelista (1997), o movimento de tecnificação da educação, desencadeado, sobretudo, a partir da década de 1960 e caracterizado pela ênfase na utilização dos recursos audiovisuais e de telecomunicação nos processos educativos, faz parte da ação de diversos organismos para difusão e escoamento das mercadorias tecnológicas.

Nessa óptica, quatro décadas depois, a expansão da EaD dever ser compreendida numa lógica em que a cooperação internacional continua favorecendo os intercâmbios econômicos e servindo, em larga medida, à comercialização e expansão dos produtos de informação e consolidação da ideologia de implantação de uma infra-estrutura telemática⁵⁴ no mundo.

Nesse sentido, o processo atual de tecnologização da educação, além de ter a seu favor as condições objetivas proporcionadas pelos avanços das TICs, se traduzem em projetos que não encontram grandes problemas na sua implementação. Percebe-se que existe todo um preparo no sentido de articular a implantação desse projeto nas Ifes. Sua efetivação é favorecida tanto pela força política, econômica e coercitiva dos seus propositores, como pela pouca resistência apresentada, especialmente nas instituições educativas.

Essa realidade tem possibilitado que projetos sejam efetivados, com uma dinamicidade nunca antes imaginada. Nesse sentido, quando, em 1995, a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) começa a primeira experiência, no Brasil, de um curso de graduação na modalidade a distância, possivelmente, nem o mais entusiasta dos analistas da educação apostasse que, em pouco mais de uma década, a expansão da EaD chegasse às proporções atuais.

⁵⁴ Segundo a Wikipédia, Telemática é o conjunto de tecnologias da informação e da comunicação resultante da junção entre os recursos das telecomunicações (telefonia, satélite, cabo, fibras ópticas etc.) e da informática (computadores, periféricos, softwares e sistemas de redes), que possibilitou o processamento, a compressão, o armazenamento e a comunicação de grandes quantidades de dados (nos formatos texto, imagem e som), em curto prazo de tempo, entre usuários localizados em qualquer ponto do Planeta. Disponível em: www.wikipedia.com.br

O Censo da Educação Superior de 2000, primeiro ano que a EaD passa a figurar no levantamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep), demonstrou que, cinco anos após o início do primeiro curso, essa modalidade educativa já dava sinais de expansão, mas o que se viu no próximo quinquênio foi um processo expansionista que apresenta percentuais bastante elevados. Registrou-se naquele ano sete universidades, todas públicas, oferecendo cursos de graduação a distância⁵⁵. O conjunto dessas universidades ofereceu, no ano 2000, 6.430 vagas no total. Dos 8.002 inscritos, 5.287 ingressaram nos sete cursos ofertados⁵⁶, todos eles de formação de professores.

Esses dados, no entanto, são inexpressivos se comparados com os do último censo da educação superior do Inep, referente ao ano de 2006, no qual demonstra-se que no intervalo de três anos houve um aumento de mais de 570% em número de cursos e de 315% no número de matrículas (BRASIL, 2007).

É um processo que se desenvolve em meio a uma realidade em que a lógica da difusão das novas tecnologias de informação e comunicação e sua utilização para fins educacionais está permeada por um discurso racional da inversão e ocultação das contradições inerentes à sociedade na qual tudo se transforma em mercadoria, ratificando ideologicamente que as condições sociais e econômicas derivam “do advento tecnológico e não de opções econômicas e políticas que têm o mercado como portador de racionalidade e modeladora das formas de organização social” (DOURADO, 2002, p. 238).

Essa é a lógica subjacente às propostas e ações desenvolvidas em um contexto e momento nos quais os organismos multilaterais proclamam, aos quatro cantos do mundo, a eficiência dos recursos tecnológicos, não só como meio de produção nas fábricas e indústrias, mas, sobretudo, como mediadores eficazes no processo de formação humana. A eficiência das tecnologias, mediada pelo desenvolvimento das telecomunicações, nesse sentido, torna-se um dos meios mais eficazes na produção e disseminação de um tipo de conformação social, voltada para o triunfo dos valores de interesse privado e das forças do mercado.

Neste sentido, esse capítulo objetiva analisar esse processo expansionista da educação superior a distância no Brasil, tentando apreendê-la não como movimento neutro, natural e exclusivamente desenvolvido, graças às evoluções tecnológicas, mas como um processo desencadeado em um momento histórico em que as articulações para a expansão desse nível de ensino realizam-se em âmbito global, tendo como principal objetivo, não a tão

⁵⁵ As universidades em questão são as federais de Alagoas, Ouro Preto e Paraná. As demais eram as estaduais do Ceará, Ponta Grossa, Santa Catarina e Mato Grosso (INEP, 2000, p. 361).

⁵⁶ Formação de professores de disciplinas do ensino médio, Formação de professores de ciências da educação, Formação de professores da educação básica, dois cursos de Pedagogia, Normal superior e Formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental (INEP, 2000, p. 361).

propalada democratização das oportunidades educacionais, mas a necessidade real de expansão do mercado das TIC's transformada em solução aos problemas da educação em geral e, em especial, da educação superior. Tal processo consubstancia-se, no Brasil, fortemente apoiado em dispositivos e legislações pertinentes a alterações na educação superior cuja prescrição efetiva-se pela naturalização dos processos de diversificação e diferenciação desse nível de ensino.

1 A educação superior a distância no Brasil: o mapa da expansão e áreas de concentração

Em fevereiro de 1995, há pouco menos de treze anos, a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), junto com a Universidade Estadual de Mato Grosso (Unemat), por meio de uma parceria com a Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso e secretarias municipais de educação, e o Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública (Sintep/MT), iniciava o curso de Licenciatura Plena em Educação Básica (séries iniciais) na modalidade a distância. Esse curso foi a experiência pioneira, no Brasil, em cursos de graduação a distância, numa modalidade educativa que cresce vertiginosamente no país amparada nas novas tecnologias de informação e comunicação.

Resultante do Programa Interinstitucional de Qualificação Docente⁵⁷, o curso, estruturado em caráter experimental, foi oferecido por duas universidades públicas que ainda não tinham sido credenciadas para oferecer cursos superiores a distância, numa época em que ainda não havia sequer legislação normatizando essa modalidade educativa, para esse nível de ensino, questão que foi resolvida a partir de 1996, com a aprovação da LDB nº 9.394/96 e, ainda, por meio de decretos e portarias emitidos pelo governo brasileiro.

Vale ressaltar que o Núcleo de Educação a Distância (Nead) da UFMT, responsável pela coordenação e desenvolvimento do curso, que contou com a participação de 350 alunos/professores, de seis municípios do Estado de Mato Grosso, tinha se integrado à época ao Centro de Aprendizagem e Formação de Recursos Humanos em Educação a Distância (Cearenad), constituído por diferentes instituições que atuam no ensino superior e que oferecem cursos na modalidade a distância. O Cearenad⁵⁸, tem, entre seus objetivos:

⁵⁷ O Programa Interinstitucional de Qualificação Docente foi criado em 1995 tendo como objetivo formar os professores das redes públicas estadual e municipal de ensino que não tinham formação em nível superior, no Estado do Mato Grosso.

⁵⁸ O Cearenad é composto pela Télé-Université du Québec, no Canadá, Pontifícia Universidade Católica do Chile, América do Sul, Universidade Estatal a Distância da Costa Rica, região do Caribe, América Central,

Integrar universidades que tenham experiências em Educação a Distância criando a possibilidade do intercâmbio e produção de conhecimento na área, objetivando a concretização de projetos conjuntos que tenham por base essa modalidade de ensino; produção de material multimídia e a criação de competências na utilização das redes informacionais voltadas para a educação [especialmente a produção de] “software” de gestão de redes educativas (UFMT, IE, Nead, s/d, p. 8).

Participar de um centro que desenvolve atividades dessa natureza foi considerado pela equipe do Nead, como uma experiência positiva, tendo em vista que, para o grupo, essa se apresentava como uma possibilidade não só de adquirir competências, mas de repassá-las aos projetos que o núcleo desenvolve, dentre os quais a licenciatura a distância. Tendo em vista os objetivos do Cearenad, trabalhar com um projeto dessa natureza, certamente seria um meio de difusão e comercialização dos softwares produzidos o que coaduna-se com a lógica da expansão do mercado por meio da venda de produtos tecnológicos educacionais.

Os resultados dos trabalhos desenvolvidos foram considerados, pelas instituições envolvidas, como positivos, o que levou à elaboração de uma proposta para que o curso fosse ofertado em outras regiões do estado. Para tanto, a UFMT, que ainda não era credenciada para oferta de cursos superiores a distância, encaminhou à Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu/MEC), em 2001, solicitação que inclui o credenciamento da instituição, a autorização do curso já concluído, e o requerimento para a oferta de mais de duas mil novas vagas para outros municípios. O então Ministro da Educação, por meio da Portaria nº 372, de 5 de março de 2001, credenciou a UFMT

para a oferta do curso de Educação Básica: 1ª a 4ª séries, licenciatura plena, na modalidade a distância, convalidando, também, os atos praticados pela Universidade em relação à implantação do mesmo curso, a partir de 1995, nos municípios de Nova Canaã do Norte, Peixoto de Azevedo, Marcelândia, Colíder, Matupá, Nova Guarita do Norte, Terra Nova e Guarantã do Norte (BRASIL, MEC, 2001).

Antes disso, em 1999, o MEC havia credenciado, para oferecer cursos de graduação na modalidade EaD, as universidades federais do Ceará e do Pará. A primeira foi credenciada para ofertar os cursos de licenciatura plena em Biologia, Física, Matemática e Química, por meio do Parecer n.º 887/98 da Câmara de Educação Superior (CES) do Conselho Nacional de Educação (CNE). Já a UFPA foi credenciada para oferecer curso de Matemática, nas modalidades Bacharelado e Licenciatura Plena (Parecer n.º 670/98 CES/CNE).

A publicação de decretos e portarias que regulamentam a EaD no Brasil, como

processo de credenciamento das IES para a oferta de cursos superiores a distância, coincide com o processo de discussão e implementação da reforma da educação superior, no qual estava em pauta os novos modelos de gestão, a diversificação e diferenciação institucional, flexibilização dos currículos, novas formas de avaliação e competitividade. Catani e Oliveira (2000), ao discutirem a reforma curricular dos cursos de graduação, afirmam que os princípios orientadores dessa reforma foram:

a) flexibilidade na organização curricular; b) dinamicidade do currículo; c) adaptação as demandas do mercado de trabalho; d) integração entre graduação e pós-graduação; e) ênfase na formação geral; f) definição e desenvolvimento de competências e habilidades gerais (CATANI e OLIVEIRA, 2000, p. 117).

Esse processo de reforma desencadeia-se orientando projetos educacionais que se desenvolvam de acordo com as transformações que se efetivam nos espaços da produção e do consumo, pois, a despeito do conhecimento técnico e científico ser uma constante na luta competitiva, nesse mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e, sobretudo, de produção flexível, “o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva” (HARVEY, 2000, p. 151).

Os princípios norteadores da reformulação dos currículos dos cursos presenciais atendem perfeitamente às orientações para a educação a distância e seus ideais de flexibilidade, que primam pela organização de currículos flexíveis, horários alternativos, desenvolvimento de habilidades para atender à dinamicidade do mercado de trabalho. Com um movimento docente enfraquecido pelas articulações de setores governamentais, e desgastado pela relação com sua base, essa realidade, a despeito das resistências, vem permeando os espaços acadêmicos, tendo em vista que, como sinaliza (CATANI E OLIVEIRA, 2000), os citados princípios foram incorporados pelas IESs brasileiras na reformulação curricular.

Essas reformulações encontram campo fértil no âmbito da EaD, e o credenciamento de IES para oferta de cursos nessa modalidade ganhou fôlego nesse processo de reforma da educação superior, que se intensifica na década de 1990 e ganha força no novo milênio, especialmente no caso brasileiro, quando o processo de expansão desse nível de ensino na modalidade EaD cresce vertiginosamente.

Assim, no ano 2000, já no primeiro semestre, duas instituições foram credenciadas para oferta de cursos de Pedagogia, sendo a Universidade Federal do Paraná em abril, e a Universidade Estadual de Santa Catarina em junho. Como demonstra a tabela 1, nos quatro

primeiros anos do novo século, há uma média de 4 IES's credenciadas por ano. No entanto, esse número aumenta bastante no que se refere à criação de novos cursos, cuja média foi de 13 cursos no mesmo período.

No período de 2004 a 2006, o processo de credenciamento também sofre uma aceleração considerável. Do total de 104 instituições credenciadas para oferecer cursos nessa modalidade, 79 delas obtiveram o credenciamento neste período. Assim, a média de credenciamento de instituições, que era de 4 por ano, sobe para 26 nesse período.

De acordo com esses dados, das 104 Instituições de educação superior que estão credenciadas atualmente para oferta de cursos nessa modalidade, apenas 19 (18.2%) obtiveram esse credenciamento entre os anos de 1998 a 2003, enquanto que de 2004 a 2007 esse número sobe para 85, o que significa que 81.7% das IES's foram credenciadas nos quatro últimos anos.

T1 – Expansão da EaD em nível superior por organização administrativa 1999 - 2007

Ano	Esfera Administrativa	Nº de IES
1999	Público	02
	Privado	-
2000	Público	02
	Privado	-
2001	Público	06
	Privado	01
2002	Público	02
	Privado	02
2003	Público	04
	Privado	-
2004	Público	07
	Privado	18
2005	Público	08
	Privado	19
2006	Público	11
	Privado	16
2007	Público	-
	Privado	06
Total		104

Fonte: MEC MEC/Inep/Deaes

O ano de 2007 apresenta um decréscimo acentuado no número de credenciamento de IES para a oferta de cursos na modalidade a distância, em relação aos três anos anteriores, pois como pode ser observado na tabela 1, apenas 6 instituições foram credenciadas. Isso não significa, no entanto, uma retração ou estagnação no processo de expansão da educação superior a distância, pois os dados referentes a cursos, vagas, candidatos inscritos, ingresso, matrícula e conclusão demonstram exatamente o contrário, como poderá ser observado mais adiante.

O processo acelerado de expansão no número de IES's, a partir de 2004, se modifica também no que refere à organização administrativa. Antes do ano de 2003, das 19 instituições credenciadas, 17 eram públicas, o que equivale a 84.2% do total das IESs credenciadas.. No período compreendido entre 2003 e 2006, como mostra a tabela 1, a relação entre o número de IES's públicas e privadas se inverte. Do total de IES's credenciadas, 53 (67%) são da rede privada de ensino e apenas 30 da rede pública, o que corresponde a (33%) do total. No ano seguinte, houve um crescimento no número de IES's públicas, entre as 104 IES's credenciadas passaram a representar 40% do total, enquanto as privadas somam juntas 60%.

Os dados referentes ao credenciamento de IES's, particularmente a partir de 2006, se referem às instituições que entraram com processo solicitando credenciamento, o que não inclui muitas das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) que passaram a oferecer cursos nesta modalidade. Embora ainda não credenciadas, estas Ifes oferecem cursos a distância, em caráter experimental, com autorização especial do MEC , por meio da Portaria nº 873 de 2006, na qual o Ministro da Educação resolveu, conforme seu artigo 1º,

Autorizar, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior(...) (BRASIL, MEC, 2006).

Essa autorização tem validade de dois anos e não substitui, segundo a portaria, o ato de credenciamento definitivo. Essa medida faz parte de uma política em andamento no MEC que, a partir de 2005, começa a implementar ações voltadas para a

indução da oferta pública de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito dos programas “Universidade Aberta do Brasil” e “Pró-Licenciatura”, coordenados pela Secretaria de Educação a Distância - SEED e pela Secretaria de Educação Básica - SEB, com participação da Secretaria de Educação Superior - SESu e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC (BRASIL, MEC, 2006).

Na educação superior, cabe ao Ministério da Educação a responsabilidade pelo credenciamento das IES públicas e privadas, através das comissões de avaliação, que fazem visitas *in loco* para averiguar se a requerente atende ao que explicita nos projetos apresentados e às exigências definidas em lei⁵⁹.

Uma IESs, desde que atenda às exigências específicas e tenha sido credenciada para tal, poderá ofertar cursos em âmbito nacional. No entanto, mesmo as instituições que detêm autonomia universitária, que podem criar, organizar e extinguir cursos, necessitam passar por esse processo para a oferta de educação superior a distância, e os cursos ou programas criados “somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência⁶⁰ definida no ato de credenciamento da instituição” (BRASIL, MEC, 2005).

De acordo com o Decreto 5.622⁶¹ de dezembro de 2005, que regulamenta o art. 80 da LDB nº 9.394, os cursos de EAD oferecidos no Brasil deverão prever 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; IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso” (BRASIL, MEC, 2005).

As atividades presenciais obrigatórias serão realizadas, necessariamente, de acordo com o Decreto 6.303 de 2007, que altera dispositivos do decreto 5.622, na sede da instituição ou nos pólos de apoio presencial, devidamente credenciados. Nesse sentido, a instituição deverá oferecer as condições necessárias para a realização dessas atividades, que deverão ser comprovadas mediante avaliação realizada *in loco*, não só na sede da instituição, mas também em cada pólo de apoio presencial⁶²(BRASIL, MEC, 2007).

Entre as condições estabelecidas pela legislação, para que uma instituição seja credenciada para a oferta de cursos a distância, está a apresentação de uma proposta pedagógica e as formas de exequibilidade, mediante a comprovação de:

⁵⁹ Os decretos 5.622 de dezembro de 2005 e o 6.303 de dezembro de 2007, além da Portaria normativa nº 1 de janeiro de 2007, trazem os requisitos para que uma IES seja credenciada para oferta de cursos a distância, dispõe sobre a autorização de cursos e a forma de avaliação.

⁶⁰ A abrangência refere-se aos locais definidos pela instituição, no pedido de credenciamento, nos quais oferecerá cursos nessa modalidade. De acordo com o § 3º do Decreto 6.303, “a instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de pólos de apoio presencial, na forma de aditamento ao ato de credenciamento”. Vale ressaltar, no entanto, que de acordo com o § 6º “pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação *lato sensu*”

⁶¹ Esse Decreto revoga o nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 que regulamentava o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

⁶² De acordo com o Decreto nº 6.303 de 2007, um pólo presencial é uma “unidade operacional, no país ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância”

- a) instalações físicas e infra-estrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;
- b) laboratórios científicos, quando for o caso;
- d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância (BRASIL, MEC, 2005).

A explicitação das condições mínimas exigidas por lei faz-se necessária, tendo em vista que pode oferecer elementos para compreensão do mapa da expansão da EaD no país, especialmente no que se refere às áreas de maior oferta de cursos e porque a maioria deles é ofertada nas cidades sedes das IESs ou onde elas mantêm seus *campi*.

O MEC vem nos últimos anos implementando medidas, por meio da legislação, para regulamentação da oferta de EaD no país. Essa política de MEC, em que pese suas especificidades, está em consonância com as “novas” orientações para o ensino superior que o Banco Mundial publicou em 2003, no documento “Construir sociedades de conhecimento: Nuevos desafios para la Educación Terciária”. Nesse documento, o Banco defende mudanças no modelo tradicional de controle estatal, sinalizando que os governos “podem promover mudanças por meio do estabelecimento de linhas gerais de ação e estímulos às instituições de educação superior em um contexto de políticas coerentes, um marco regulatório favorável e a existência de incentivos financeiros adequados” (BM, 2003, p. xxiv).

Esse marco regulatório na concepção do Banco Mundial deve “respaldar ao invés de limitar a inovação nas instituições públicas, assim como as iniciativas do setor privado de ampliar o acesso a uma educação superior de boa qualidade” (BM, 2003, p. xxv). Ainda segundo o Banco, “as normas para o estabelecimento de novas instituições, incluindo as privadas e as virtuais, devem restringir-se a requisitos mínimos de qualidade e não devem constituir barreiras para o acesso ao mercado” (BM, 2003, p. xxv).

É possível depreender dessas orientações do BM, como sinaliza Dourado (2002), que se trata de uma “prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deve acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutural” (DOURADO, 2002, p. 239).

Essas proposições do Banco explicitam as articulações dos organismos internacionais em torno dos interesses do capital, para o qual todas as ações humanas, das mais básicas e mais íntimas, no campo da produção material e cultural, devem ser pensadas, organizadas e desenvolvidas, tendo como finalidade essencial a sua produção e reprodução ampliada.

1.2 O mapa da expansão da educação superior a distância no Brasil: espaços e áreas de concentração

A expansão das oportunidades educacionais, a democratização do acesso a educação superior, maior alcance, razão custo/benefício mais favorável, maior flexibilidade para “ensinantes” e “aprendentes” e a modernização da educação por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação, são os principais argumentos utilizados em prol da implementação de políticas para educação a distância. A não presença do aluno em sala de aula, o fato de este poder organizar seus horários de estudo, o respeito ao tempo do aluno, a suposta flexibilidade dessa modalidade educativa e, principalmente o fato dela poder chegar a lugares que educação presencial não chega, a custos menores, são argumentos que permeiam o discurso dos defensores da EaD.

Mas esse não é um discurso novo, mesmo que com outras terminologias, a utilização da educação a distância faz parte desse ideário, inclusive no Brasil, há pelos menos cinco décadas. A implementação de um sistema nacional de telecomunicações, com utilização de satélites, como forma de solucionar os problemas educacionais dos países em desenvolvimento, já era aconselhada pela Unesco desde a década de 1960 (EVANGELISTA, 1997).

Mais de três décadas se passaram, as tecnologias avançaram, os termos mudaram, mas os argumentos são muito semelhantes. A Indicação nº 6/1996, que sugere políticas e estratégias para implantação de um Sistema Nacional de Educação Aberta e a Distância, enfatiza a utilização dessa modalidade educativa como uma forma moderna e eficaz para a solução dos problemas educacionais vividos pelo Brasil (BRASIL, MEC, 1996a). De acordo com os relatores da indicação, há que se ter consciência de que “os meios tradicionais por si só são incapazes de solucionar os problemas críticos da educação brasileira”, em cujo sentido, a tecnologia educacional “é uma ferramenta com as condições ideais para disseminar o aprendizado em um país de dimensões continentais” (BRASIL, MEC, 1996a, p.128-29).

As justificativas dos projetos e políticas de EaD, seja dos governos nacionais, como é o caso do governo brasileiro ou dos organismos internacionais, perpassam pela lógica que se trata de uma modalidade de ensino, que viabiliza uma maior democratização do acesso ao saber sistematizado, pois, segundo essa perspectiva, possibilita a ampliação da oferta de ensino e a formação em menor espaço de tempo. À parte de questionamentos importantes acerca da qualidade duvidosa da EaD, seus idealizadores tratam de a defender. Segundo o Banco Mundial, além da equidade, a educação a distância no ensino superior tem sido

jutilizada para melhoria da qualidade. Nesse sentido, sinaliza que o uso da tecnologia no ensino superior tem resultado na geração de

uma gama de modelos institucionais para distribuir programas de aprendizagem a distância como meio de abordar problemas de acesso, equidade e eficiência em função dos custos, e como meio de ampliar o acesso e preencher a falta de conteúdos especializados nos programas locais de ensino. (BM, 1999, p. 46)

Os referenciais de qualidade para cursos a distância da Secretaria de Educação a Distância (Seed), cuja finalidade é dar orientações para alunos, professores, técnicos e gestores na busca por maior qualidade da EaD no Brasil, afirmam que

a educação a distância vem crescendo rapidamente em todo o mundo. Incentivados pelas possibilidades decorrentes das novas Tecnologias da Informação e das Comunicações – TICs e por sua inserção em todos os processos produtivos, cada vez mais cidadãos e instituições vêem nessa forma de educação um meio de democratizar o acesso ao conhecimento e de expandir oportunidades de trabalho e aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, SEED, 2003. p. 3).

A Unesco, ao defender a implantação de projetos de educação, nessa modalidade, diz que a aprendizagem a distância possibilita que o estudante tenha uma gama maior de oportunidades e acessibilidade ao ensino, tendo, assim, mais chances de estudar e de se qualificar. Nesse sentido, a Unesco afirma que

as barreiras que podem ser suplantadas pela aprendizagem a distância incluem não apenas distâncias geográficas, mas também circunstâncias confinadoras, como limitações pessoais, barreiras culturais e sociais e falta de infra-estrutura educacional. Muitas vezes acaba sendo mais barato para o estudante buscar meios alternativos de estudos do que matricular-se em algum curso convencional. É importante que haja a possibilidade de conciliar estudo e trabalho, já que muitos não podem se dar ao luxo de abandonar o emprego (UNESCO, 1999, p. 679).

O fato é que a utilização da educação a distância como forma de expansão das oportunidades educacionais e democratização do ensino tornou-se recorrente nos discursos de organismos nacionais, regionais e internacionais, dos representantes de instituições públicas e privadas e permeia projetos e propostas feitas para a equalização dos problemas educativos, especialmente para os países em desenvolvimento. Isso faz com que a noção de qualidade apresentada esteja mais voltada para aspectos quantitativos, como a aceleração da aprendizagem, o alcance regional dos Programas e o acesso do aluno.

Ao apresentar propostas para educação superior para América Latina e Caribe, o BM afirma que é fundamental a utilização das tecnologias educacionais para a implantação de sistemas de ensino a distância, com especial atenção “para programas que abordem as

necessidades educativas dos grupos geograficamente isolados das instituições públicas convencionais de ensino” (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 102).

Eliminar barreiras, democratizar o acesso, suprir as necessidades que o ensino presencial não consegue, são algumas das justificativas presentes nos discursos em defesa da expansão da EaD. Cabe questionar, no entanto, em que medida essa modalidade educativa está suprimindo essas necessidades e, ainda, se tal atendimento restringe-se a ações dessa natureza. Supondo que a EaD tenha realmente essa possibilidade, será que o ensino superior a distância, no Brasil, está chegando realmente nos lugares aonde o ensino presencial não chega e atendendo aos grupos e as suas necessidades? Até que ponto o processo de expansão, no nível superior, não segue os mesmos passos da educação presencial no que se refere aos espaços geográficos e às áreas de expansão? A expansão da EaD nesse nível de ensino atende às necessidades de interiorização de ensino superior ou às tendências de mercados?

Estas e outras questões só poderão ser respondidas após uma análise cuidadosa dos resultados da EaD a longo e médio prazo. Entretanto, a julgar pelos princípios mercantilistas que regem o projeto, é preciso cautela e visão crítica ao ocupar-se de sua implantação.

Saber em que medida a expansão da EaD em nível superior no país está de acordo com os discursos ideológicos se faz necessário, bem como compreender não só aonde ela está chegando, mas também como está distribuída a população brasileira e as IESs presenciais.

Segundo dados do IBGE (2007), o Brasil possui 183,7 milhões de habitantes. Desse total, 77,8 milhões (42.3%) residem na Região Sudeste, 58,5 (31.8%) na Região Nordeste, 26,7(14.5%) Região Sul, e a Região Norte e Centro-Oeste, com 14,5 e 13,2 milhões, respectivamente.

T 2– Distribuição da população por região e nº de IES presenciais por região e localização capital/interior, no Brasil

Região	População em Milhões	%	Número de IES	%	Localização			
					Capital		Interior	
					Nº	%	Nº	%
Sudeste	77,8	42,3	1.093	48,1%	302	27.6	791	72.4
Nordeste	51,5	28.0	412	18,1%	213	51.6	199	48.4
Sul	26,7	14,5	387	17%	94	24.2	293	75.8
Norte	14,5	7.8	135	5,9%	86	63.7	49	36.3
Centro-Oeste	13,2	7.1	243	10,7%	116	47.7	127	52.3
Total	183.7	100	2.270	100	811	100	1.459	100

Fonte: IBGE e MEC/Inep/Deaes.

Já os dados do Inep do Censo da educação superior de 2006, divulgados em dezembro de 2007, apontam que existem no país 2.270 instituições de ensino superior, das

quais 48.1% estão na região sudeste, 18.1% na Nordeste e 17% na região Sul. As regiões Norte e Centro-Oeste somam juntas 16.6%, com 5.9 e 10.7% respectivamente.

Os dados trazem, ainda, as informações sobre a localização dessas IES, demonstrando o quantitativo de instituições que atende as capitais brasileiras e o interior do país. Como demonstra a tabela 2, há uma concentração de IES nas capitais, especialmente nas regiões norte e nordeste, requerendo assim uma política de expansão e interiorização da educação superior, especialmente levando-se em conta que se tratam das duas regiões de maior extensão territorial e, no caso da região Nordeste, trata-se da segunda maior no que se refere a densidade populacional.

Devido às condições estruturais, as regiões Sul e Sudeste são aquelas que apresentam o melhor processo de interiorização, no que se refere ao número de IES, pois cerca de 76% das instituições estão localizadas no interior, no caso do Sul e 72% no caso do Sudeste. A região Centro-Oeste apresenta um equilíbrio entre as instituições localizadas nas capitais e no interior.

Os dados do IBGE e do Inep demonstram que, proporcionalmente, nem todas as regiões que concentram o maior número de habitantes têm o maior número de IES, tendo em vista que embora na região nordeste resida quase o dobro da população da região sul, a diferença no quantitativo de IES é mínima, com 412 na primeira e 387 na segunda. Nas regiões Sul e Sudeste estão 65% das IES e cerca de 57% da população, enquanto as demais regiões que abrigam 43% da população detém 35% dessas instituições de ensino.

Esses dados demonstram, no campo da educação superior, uma realidade que se repete nas demais áreas sociais e traduz as diferenças sociais e econômica existentes, não só entre os estados, campo e cidade, capitais e interior, mas também entre as regiões brasileiras, tendo em vista que o nordeste é considerado uma das áreas mais pobres do país, enquanto as regiões sul e sudeste concentram a população de maior poder aquisitivo no Brasil.

Tendo em vista essa realidade, os argumentos em prol da educação superior a distância ganha força como forma não só de se expandir de maneira mais equitativa entre as regiões, mas também como meio de interiorizar esse nível de ensino, especialmente por se tratar de uma modalidade educativa que, segundo seus defensores, por ser “sem fronteiras”, pode quebrar barreiras temporais, espaciais e geográficas, ou seja, abrir o sistema educacional para as mercadorias tecnológicas e seus pacotes. Os indicadores, no entanto, revelam que tal processo não se efetiva segundo essa dinâmica no país; na medida em que os dados, ratificam a manutenção de índices reveladores de concentração regional e de desigual distribuição da educação superior nas capitais e no interior.

O que falta aos defensores da EaD, no entanto, é explicitar que as reais causas da concentração e da não democratização do acesso a educação superior estão cunhadas em outras bases, como a concentração de renda e, também, a defesa da expansão dessa modalidade de ensino. Isso significa reconhecer os limites interpostos pela concentração de riquezas e, ao mesmo tempo, desvendar os interesses econômicos e corporativos que direcionam tal processo expansionista, bem como sua vinculação a macro-processos estruturais em momentos de políticas de ajuste e de rearranjos mundiais.

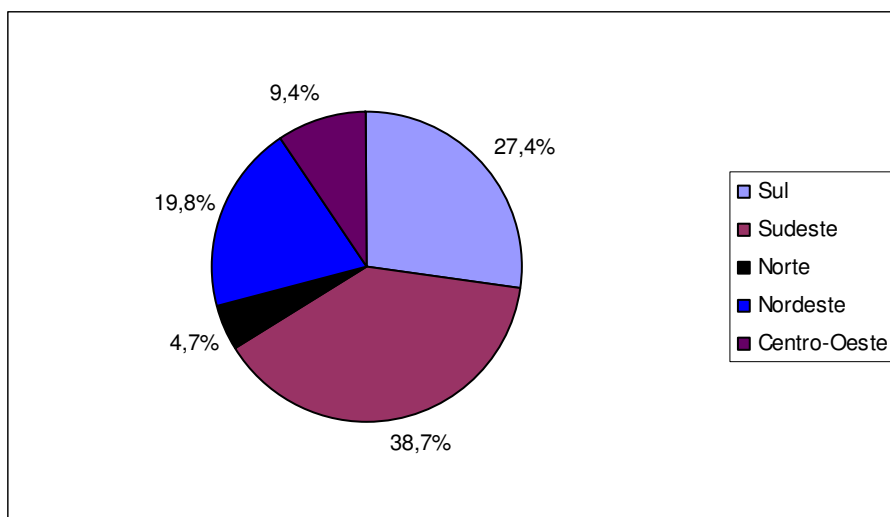
Desse modo, é fundamental problematizar os indicadores sociais e educacionais, bem como a relação entre a garantia de direitos sociais e o papel do Estado Brasileiro. Ou seja, pensar o papel da EaD, das novas tecnologias para democratização da educação superior implica o estabelecimento de prioridades e de efetivo financiamento para as políticas sociais e, nesse caso, para a educação. Os indicadores nacionais, segundo os dados do IBGE de 2005, revelam um quadro de extrema desigualdade social agravado pelo ingresso precoce de crianças e adolescentes no processo produtivo na medida em que 5,4 milhões de pessoas de 5 a 17 anos trabalham, sendo 53,9% delas com idade inferior a 16 anos. Entre as crianças de 10 a 17 anos que trabalhavam, 76% haviam começado com menos de 15 anos de idade (IBGE, 2005).

A real democratização da educação superior, por meio da EaD, implica o estabelecimento de políticas efetivas de acesso a bens culturais e de busca de superação das desigualdades sociais, sobretudo se considerarmos a natureza desigual e combinada que estrutura o Estado Brasileiro. Se, de um lado, segundo os dados da International Corporation (IDC), o Brasil é o terceiro maior mercado de PCs (desktops) no mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China e a frente de países como Japão, Rússia e Índia; de outro, é também o país que, de acordo com o IBGE, em 2005, 79% da sua população nunca tinha acessado a Internet e a diferença de rendimento entre as pessoas que tinham alguma ocupação, no que se refere aos 10% mais ricos era 15.8 vezes maior que dos 40% mais pobres (IBGE, 2007).

Os dados do último censo da educação superior demonstram que a realidade da oferta de EaD, nesse nível de ensino, no país, não difere daquela apresentada na modalidade presencial, sendo que em alguns casos a concentração de IES ofertantes dessa modalidade de ensino é ainda maior. A figura 3 demonstra que as regiões Sul e Sudeste detêm 66.3% das intuições credenciadas, para oferta de cursos em EaD, situação semelhante ao ensino presencial, em que esse percentual é de 65%, mas com um acréscimo de 1.3 pontos percentuais. Essa situação discrepante se agrava quando comparadas as regiões sul e nordeste,

tendo em vista que a segunda leva vantagem sobre a primeira no ensino presencial e na EAD essa realidade se inverte, pois como demonstra a figura 3, enquanto o sul tem 27.4% das IES credenciadas, o nordeste possui apenas 19.8%. Tais indicadores revelam que, no caso brasileiro, a democratização real da educação superior implica o estabelecimento de políticas direcionadas à expansão consequente da educação presencial e a distância.

Figura 1 – Nº de IES credenciadas para ofertas de cursos superiores a Distância por região - 2007



Fonte: MEC, 2007.

À primeira vista esses dados poderiam não dizer muito, pois essas instituições podem oferecer cursos fora da cidade ou estado sede, e os alunos matriculados podem residir em outras localidades. No entanto, há que se considerar que, além do argumento de que a “EaD tem que ir onde o aluno está”, a legislação exige que as IESs ou tenham unidades presenciais ou mantenham pólos, devidamente credenciados, nos locais de oferta dos cursos. É preciso considerar ainda que dados do Censo demonstram que a maioria das IES credenciadas está oferecendo cursos nas cidades ou estados de origem, quando muito na região geográfica em que está localizada (INEP, 2007).

Dos 349 cursos de educação superior ofertados na modalidade a distância no país, 245 (72%) são oferecidos nas cidades nas quais a IES realiza a parte presencial de seus cursos, 90 (27%) em pólos dentro do estado e apenas 4 (1%) fora do estado, mas em regiões que a IES mantém algum campus universitário. Seguindo a tendência da educação presencial, desse total, 122 (35%) cursos são oferecidos nas IES’s de 21 capitais e 227 (65%) em 92 municípios do interior, distribuídos nas cinco regiões do país, com destaque para o nordeste, com 35 municípios, enquanto o sul e o sudeste com 22 municípios cada (INEP, 2007).

Esses dados indicam que se por um lado a EaD está atendendo ao aumento da demanda de cursos e vagas nas IES’s brasileiras, por outro, a expansão, no que se refere a perspectiva da democratização pela descentralização nos aspectos regionais e no processo de

interiorização, não está se efetivando, uma vez que a educação superior presencial se faz presente, em maior escala, nas regiões consideradas de melhor poder aquisitivo, quais sejam, sul e sudeste, e a modalidade a distância segue a mesma tendência. DOURADO, CATANI e OLIVEIRA (2003) afirmam que

O processo expansionista da educação superior indica, portanto, que as políticas empreendidas caracterizam-se pelo caráter excludente e instituidor de espaços diferenciados, tendo-se efetivado, historicamente, pela privatização desse nível de ensino. Merece destaque a esse respeito a excessiva concentração das IES na Região Sudeste do país, tendência que se intensifica na segunda metade da década de 1990, sobretudo como expansão do setor privado mercantil (DOURADO, CATANI e OLIVEIRA, 2003, p. 27).

Outros aspectos a serem considerados na análise da expansão da EaD no Brasil são os cursos e áreas do conhecimento de maior crescimento, e a atuação das IESs públicas e privadas na oferta desses cursos. Dados apresentados na tabela 1 apontam o predomínio das instituições privadas na ofertas de curso em EaD, mas cabe analisar quais são as áreas de maior atuação dessas instituições.

O Censo da Educação Superior de 2006, como pode ser visto na tabela 3, mostra que, no período de 2003 a 2006, o número de cursos passou de 52 para 349, o que significa aumento de 571%. O crescimento do número de estudantes em cursos de educação a distância também aumentou, pois passaram de cerca 49 mil em 2003 para 207.991 mil em 2006, aumento que corresponde a 315%.

O Plano Nacional de Educação estabelece como meta a criação de “um amplo sistema interativo de educação a distância” objetivando a ampliação das possibilidades de atendimento nos cursos presenciais. Essa medida favoreceria o atendimento de outra meta estabelecida pelo PNE, qual seja, “promover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24” (BRASIL, 2001, p. 97).

A expansão da EaD vem, sem dúvida, contribuindo para o aumento das vagas no sistema de ensino superior, no entanto, a 3 anos do final da década, 2011, apenas 12,1% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos estão matriculados em algum curso superior. Isso significa que, de acordo com os dados divulgados pelo último censo do Inep (2007), o país está distante de atingir a meta 30%, estabelecida pelo PNE. Segundo reportagem da *Folha Online*,

integrantes do próprio governo admitem que será muito difícil o país chegar a esse patamar daqui a quatro anos. O presidente do Inep Reynaldo Fernandes, argumenta, por outro lado, que o número ficou estagnado no patamar de 9% durante muito tempo e só começou a se mover recentemente. De 2005 para 2006, as matrículas de jovens no ensino superior cresceram 1,2 ponto percentual - o índice era de 10,9 há dois anos e havia sido de 10,4 em 2004. Uma das razões para esses baixos valores é a repetência ou mesmo a entrada tardia do aluno na educação básica, que faz com que ele ingresse na universidade com mais de 24 anos. Há também o fato de os alunos do ensino à distância -que correspondem a 4,4% da presencial- serem, em

média, seis anos mais velhos do que os estudantes da educação presencial (*Folha Online*, 20 de dez. 2007).

Embora não seja suficiente para alcançar o índice geral de matrículas estabelecida no PNE, a graduação à distância impressiona também pelo o crescimento ano a ano, especialmente, a partir de 2004, quando o aumento em relação ao ano anterior foi de 105%, no que se refere ao número de cursos, 355.8% no número de vagas oferecidas e 75.6% no ingresso. A tendência se mantém no ano seguinte, fazendo com que o número de vagas em 2005 cresça mais de 274%, os candidatos inscritos 360% e o número de ingresso 407% pontos percentuais.

T3 - Evolução do número de cursos de graduação e alunos em EAD em instituições autorizadas pelo MEC nos anos 2000 – 2006

2000					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
10		8.002	5.287	1.682	460
2001					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
14	6.856	13.967	6.618	5.359	131
2002					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
46	24.389	29.702	20.685	40.714	1.712
2003					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
52	24.025	21.873	14.233	49.911	4.050
2004					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
107	113.079	50.706	25.006	59.611	6.746
2005					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
189	423.411	233.629	127.014	114.642	12.626
2006					
Nº de cursos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Matrícula em 30.06	Concluintes
349	818.580	440.363	216.947	207.991	26.376

Fonte: MEC/INEP/DAES

Como era de se esperar, se a educação superior a distância é um mercado a ser explorado, o sistema de ensino particular no país aprendeu bem essa lição. Das 818.580 vagas oferecidas, no ano de 2006, nesse nível e modalidade de ensino, 786.854 foram nas IES privadas, enquanto que as públicas ofereceram 31.726 no mesmo ano. Vale a pena ressaltar que, como se vê na tabela 1, a EaD deu um salto quantitativo a partir do ano de 2004, quando o número de IES passou de 4 em 2003 para 25 no ano seguinte.

A expressiva expansão da EaD em nível superior ocorre sobretudo no campo privado, como demonstra a tabela 4. Os dados analisados não permitem fazer afirmações conclusivas sobre os motivos da expansão nessa esfera, no entanto, os dados apresentados e as discussões feitas anteriormente indicam que essa modalidade educativa vem seguindo, no seu processo de efetivação e expansão, as tendências da modalidade presencial.

Nesse sentido, considerando a tendência privatista do estado brasileiro, é possível afirmar que a lógica implementada na EaD não difere da implementada nas políticas sociais mais amplas, especialmente as educacionais desencadeadas no país que, como afirma Dourado (2006), após a sua inserção na lógica neoliberal,

como coadjuvante do processo de mundialização em curso, articulado às premissas de liberalização econômica, de desregulação financeira, de alterações substantivas na legislação previdenciária e trabalhista e, fundamentalmente, à intensificação dos processos privatização da esfera pública, tem sido defendido pelos setores dirigentes como um claro indicador de modernização do até então Estado patrimonial, transformando-o em Estado gerencial (DOURADO, 2006, p. 25).

As vagas são oferecidas predominantemente em duas áreas, Educação e Ciências Sociais, Negócios e Direito, sendo que na primeira o sistema disponibilizou mais de 500 mil vagas, o que significa quase o dobro da segunda, que ofereceu 271.317.

A área da educação torna-se um filão para os empresários educacionais, tendo em vista a possibilidade de convênios entre secretarias estaduais e municipais com essas instituições para formação de seus quadros. A modalidade EaD facilita esse processo, tendo em vista a não necessidade do professor se afastar do seu local de trabalho. Como são cursos que podem ser oferecidos a custos reduzidos, essa área constitui-se ainda uma possibilidade das IES privadas recuperar prejuízos da evasão do ensino presencial, que segundo Silva Filho (*et all 2007*) oscila em torno de 22 a 26%.

T4 - Vagas por área e esfera administrativa – 2006			Total
Educação	Esfera pública	18.912	524.096
	Esfera privada	505.184	
Ciências Sociais, Negócios e Direito	Esfera pública	12.294	271.317
	Esfera privada	259.023	
Outras áreas	Esfera pública	520	23.167
	Esfera privada	22.647	
Total geral			818.580

Fonte: MEC/INEP/DAES

No que se refere ao número de candidatos, a maioria, 366.887, se inscreveu nas instituições particulares e 73.476, nas públicas.

T5 – Candidatos inscritos por área e esfera administrativa - 2006			Total
Educação	Esfera pública	43.213	264.688
	Esfera privada	221.475	
Ciências Sociais, Negócios e Direito	Esfera pública	20.248	162.663
	Esfera privada	142.415	
Outras áreas	Esfera pública	3.605	13.012
	Esfera privada	9.407	
Total geral			440.363

Fonte: MEC/INEP/DAES

Entre os candidatos inscritos no sistema privado de ensino, cerca de 190 mil foram aprovados para o ingresso no ensino superior, o que significa que mais de 300% (595.959) das vagas oferecidas não foram preenchidas. Esses indicadores revelam que há oferta de vagas nas IES privadas. Dos candidatos aprovados, 128.485 ingressaram na área de educação e mais de 58 mil, na de Ciências Sociais, Negócios e Direito. Das vagas oferecidas no setor público, 21% não foram preenchidas, tendo em vista que apenas 26.119 candidatos ingressaram nas IES's, sendo que 55.9% na área de educação e 42% em Ciências Sociais, Negócios e Direito, conforme tabela 6.

T6 — Ingresso por área e esfera administrativa- 2006			Total
Educação	Esfera pública	14.605	143.090
	Esfera privada	128.485	
Ciências Sociais, Negócios e Direito	Esfera pública	11.009	69.490
	Esfera privada	58.481	
Outras áreas	Esfera pública	505	4.394
	Esfera privada	3.889	
Total geral			216.947

Fonte: MEC/INEP/DAES

Em junho de 2006 havia 207.991 alunos matriculados em cursos de graduação a distância, dos quais 169.526 estavam nas IES privadas e 38.429 nas públicas. Como os cursos oferecidos têm duração média de quatro anos, é possível fazer um comparativo entre ingresso e permanência a partir de 2004. Considerando como referência os últimos três anos, 369.967 alunos ingressaram no ensino superior, desse total, cerca de 22% evadiram, tendo em vista que os dados na tabela 2 mostram que nesse ano 207.991 permaneciam matriculados.

T7 –Matrícula por área e esfera administrativa – 2006			Total
Educação	Esfera pública	37.205	149.998
	Esfera privada	112.793	
Ciências Sociais, Negócios e Direito	Esfera pública	830	54.894
	Esfera privada	54.064	
Outras áreas	Esfera pública	394	3.099
	Esfera privada	2.705	
Total geral			207.991

Fonte: MEC/INEP/DAES

No ano de 2006, dos 26.736 alunos que concluíram cursos superiores na modalidade a distância, 11.970 eram provenientes do setor público e da área de educação, enquanto 14.406 vieram do setor econômico e privado, sendo 7.319 na área de educação, 6.851 em Ciências Sociais, Negócios e Direito e 236 em outras áreas do conhecimento como mostra a tabela 8.

T8 – Concluinte por área e esfera administrativa – 2006			Total
Educação	Esfera pública	11.970	19.289
	Esfera privada	7.319	
Ciências Sociais, Negócios e Direito	Esfera pública	-	6.851
	Esfera privada	6.851	
Outras áreas	Esfera pública	-	236
	Esfera privada	236	
Total geral			26.376

Fonte: MEC/INEP/DAES

Para os empresários, a área de educação se apresenta como um mercado a ser explorado, tendo em vista que o déficit de professores com formação em nível superior no país, só no sistema público de ensino, é de cerca de 650 mil, para a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Esses dados referem-se aos profissionais que já estão lecionando no sistema, mas não possuem a formação exigida, o que indica que o déficit de profissionais é bem maior, tendo em vista a carência que os sistemas de ensino têm de novos profissionais, em todas as áreas do conhecimento.

Um estudo feito pelo Inep (2003) revelou que para atender a demanda do sistema de ensino seriam necessários 235 mil professores no ensino médio e 476 mil nas turmas de 5ª a 8ª série, totalizando 711 mil docentes. O estudo indicava, ainda, que nos últimos anos as IES's brasileiras formaram 457 mil licenciados, quantitativo que não atenderia sequer a demanda dos anos finais do ensino fundamental⁶³.

Segundo dados do Inep, havia em 2003 uma demanda para 23,5 mil professores de Física, apenas para o ensino médio, e com a previsão da expansão dessa etapa da educação básica, essa demanda aumenta para mais 14 mil novos professores com licenciatura em Física. Tendo em vista que nos últimos 12 anos, houve 7,2 mil licenciados para essa cadeira, há uma carência de mais de 30 mil professores, situação que, embora com melhores perspectivas, não se altera muito na área de Química.

Dentre os 187 cursos oferecidos para formação de professores, em EaD, Física e Química somam juntos, menos de 6%, e são oferecidos predominantemente pelas IES's públicas, ao passo que os cursos para a educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental representa 46%.

A Unesco publicou em 2007, o estudo “Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015”, no qual mostra que o Brasil precisará contratar, nos próximos dez anos, 396 mil novos professores para a educação básica. Esses dados indicam que a área de educação é um mercado em expansão e que está sendo explorado pelos

⁶³ http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_17.htm

empresários da educação superior, constituindo também um mercado promissor de trabalho, por isso não só a oferta de vagas é maior nessa área, como também o número de candidatos inscritos. Como mostra a figura 6, dos mais de 440 mil candidatos inscritos em cursos a distância, mais de 66% foram em cursos de formação de professores, dos quais 221.475 nas IES's privadas, ou seja, mais 400% dos candidatos inscritos nessa área.

A expansão dos cursos a distância na área de educação, por outro lado, representa o primeiro passo para colocar os professores em contato com mercadorias tecnológicas que precisam ser comercializadas, por meio dos *kits tecnológicos*, dos laboratórios de informática, *softwares* educativos, dentre tantos outros, mediado por um discurso de que as tecnologias têm um eminente potencial de mudar radicalmente a educação.

No que se refere às vagas oferecidas na área de Ciências Sociais, Negócios e Direito, são predominantemente, pela ordem da oferta; em curso de Administração e Gestão que, juntos, representam 63% dos 162 cursos na área. São cursos que formam profissionais que, pelo menos no imaginário, estão em alta no mercado de trabalho. Mas que também se enquadram no processo de fragmentação do conhecimento e exploração do mercado.

Haja vista que Administração de Cooperativas, Administração de Agronegócios, Administração industrial, Gestão de negócios, Gestão de Informação, Gestão de Imóveis, Competências Gerenciais, Gestão de Recursos Humanos, Gestão de Comércio que outrora seriam apenas disciplinas de cursos de Economia, Administração ou áreas afins, ou quando muito cursos de especialização, são oferecidos atualmente como cursos de graduação, o que se coaduna com as orientações que sinalizam novos papéis e funções para a universidade, especialmente na oferta de cursos para atender as necessidades do mercado e não a construção de conhecimentos que possibilite uma formação mais ampla.

Na perspectiva da reestruturação capitalista em curso, a universidade administrada passa a ser entendida como o *locus* da formação de profissionais. Nesse sentido, compete à universidade contribuir significativamente com a produção de mais-valia relativa, ou seja, ela deve formar profissionais e gerar tecnologias e inovações que sejam colocadas a serviço do capital produtivo. Nessa ótica capitalista, só é produtiva a universidade que vincula sua produção às necessidades do mercado, das empresas e do mundo do trabalho em mutação, ou seja, subordina sua produção acadêmica formal e concretamente às demandas e necessidades do mercado e do capital. Tal lógica tem implicações efetivas no campo universitário, ao minar as bases da universidade como espaço privilegiado de produção do conhecimento (DOURADO, CATANI e OLIVEIRA, 2003, p.20-21).

Mas esse é um discurso que traduz, no campo da educação superior, as recomendações para a criação de novos modelos institucionais, de cursos tecnológicos e de curta duração, voltados para a produção de um conhecimento pragmático, da adaptação e a flexibilização dos cursos tradicionais de acordo com as demandas do mercado, que, em

última instância, transforma a educação superior em um grande negócio a ser debatido e disputado no mercado mundial sem fronteira.

Ao discutir sobre as contribuições da educação superior para o desenvolvimento econômico, o BM deixa claro o papel desse nível de ensino e das IESs. Segundo as recomendações do banco, para que essas instituições cumpram exitosamente suas funções, no que se refere a educação, investigação e informação no século XXI, elas têm que ser capazes de “responder as necessidades de mudanças na educação e na formação, de adaptar-se a um panorama de educação superior dinâmico e de adotar modalidades mais flexíveis de organização e operação” (BM, 2003, p.27).

Para o Banco, a idéia de uma formação sólida, com o enfoque tradicional precisa ser repensada, tendo em vista que o conhecimento, as habilidades e as ocupações têm “vida útil” curta, daí uma importância da educação continuada e da atualização periódica das capacidades e qualificações individuais.

Há nesse processo um desdobramento das relações capitalistas de produção, um mercado em constante busca de meios e mecanismos de expansão. A entrada das empresas transnacionais nesse campo de atuação traz para o âmbito desse nível de ensino conceitos antes utilizados nas esferas da produção e circulação dos bens comerciais: educação transnacional, educação transfronteira, comércio de serviços educacionais e liberalização do comércio⁶⁴ passam a ter lugar comum nos discursos e acordos referentes à educação, realizados com a mediação de organismos como OCDE, OMC e BM.

Segundo Dias Sobrinho, essas expressões

denotam recentes realidades da educação superior. Elas se referem a tipos alternativos de instituições, com distintos modelos de processos de ensino e de aprendizagem, que constituem novos espaços educacionais transfronteiriços. As instituições buscam seus espaços em nichos especiais dos mercados locais ou internacionais. Essa modalidade globalizada, transnacional, sem fronteira de livre negociação, tende a tomar a educação como objeto de exportação e de comercialização, utilizando largamente os recursos das novas tecnologias (universidades virtuais) e novos tipos de contratos comerciais (universidades corporativas, filiais, franquias, alianças estratégicas) (2005, p. 145).

Nessa lógica de mercado, outro aspecto importante são condições exigidas pela legislação para que uma IES ou pólo sejam credenciados para a oferta de cursos a distância. A obrigatoriedade dos momentos presenciais para atividades de estágios obrigatórios e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, para alguns cursos, implica montar toda uma estrutura com recursos materiais e humanos, o que requer maior investimento material e

⁶⁴ Para ver a definição desses conceitos ver Dias Sobrinho, (2005) e a Enciclopédia de Pedagogia Universitária (2006).

humano. Essas exigências, aliadas a outras questões já mencionadas, podem ajudar a explicar o motivo de praticamente todas as instituições só oferecerem cursos nas cidades sede ou em locais em que mantém *campi*, e a concentração de ofertas em alguns cursos em detrimento de outros, especialmente nas instituições privadas.

2 A criação da Universidade Aberta do Brasil: movimento de efetiva expansão pública da EaD nas IFES

O movimento de expansão da educação superior no Brasil, via EaD, tem se efetivado por meio da estruturação de consórcios e pelo credenciamento de IES públicas e privadas para oferta de cursos de graduação nessa modalidade. Nesse sentido, o papel que o MEC vinha desempenhando, até 2004, vinculava-se mais à produção da legislação específica para o credenciamento das instituições proponentes e autorização dos cursos propostos.

A partir de 2005, esse movimento se modifica quando é lançado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), programa do Ministério da Educação, criado no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação⁶⁵, que tem como objetivo estimular a articulação e integração de um sistema nacional de educação superior a distância, formado por instituições públicas de ensino superior, que se comprometeram a levar ensino público de qualidade aos municípios brasileiros.

a articulação e integração de um sistema nacional de educação superior a distância, de caráter experimental, visando sistematizar as ações, programas e projetos, atividades que envolvem as políticas públicas voltadas para a ampliação e interiorização da oferta de ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil (MEC/ SEED, 2005, p. 4).

A criação da UAB expressa, segundo o MEC, um esforço, por parte do governo federal, para criação de um *sistema nacional* de educação a distância “formado pelas instituições federais de educação superior, em estreita relação com os Estados e Municípios, cristalizando a união de esforços das três esferas governamentais” (MOTA, FILHO, CASSIANO, 2006, P.14).

Dentre alguns elementos estruturantes deste programa é possível destacar: a) interiorização e “capilarização” da oferta de cursos superiores na modalidade de educação a distância (prioritariamente para a formação inicial e continuada de professores da educação básica, com especial destaque para as licenciaturas); b) estruturação de rede nacional de

⁶⁵ Fórum das Estatais pela Educação, instituído em 21 de setembro de 2004, tem a coordenação geral do Ministro Chefe da Casa Civil, a coordenação executiva do Ministro de Estado da Educação e a participação efetiva e estratégica das Empresas Estatais brasileiras.

formação continuada de professores; e c) consolidação da visão sistêmica da educação nacional, permitindo que a produção acadêmica em nível superior (materializada na tríade ensino, pesquisa e extensão) estabeleça elo natural com a educação básica e, por conseguinte, seja criado círculo virtuoso que poderá gerar reflexos positivos no que diz respeito à qualidade da educação brasileira (FILHO, 2007, p.3).

Em tese, pelo princípio de criação, a UAB não é uma instituição de ensino, mas um projeto que tem como objetivo a articulação das IES's públicas existentes, para oferecer cursos de formação superior nos municípios que ainda não têm ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a toda a demanda.

Na lógica de funcionamento da UAB, segundo o MEC, os municípios são responsáveis por oferecer a infra-estrutura para o funcionamento do curso, montando os chamados pólos presenciais (um por município), com laboratórios de informática, biblioteca, como os de biologia, química e física quando necessário. Essa infra-estrutura, que inclui ainda o apoio de tutores, que deverão ficar à disposição dos alunos e serão remunerados por meio de bolsas⁶⁶ pagas pelo MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Lançado em 2006, como experiência piloto da UAB, o curso de Administração a distância ofereceu 10 mil vagas distribuídas entre 25 instituições de ensino de dezoito estados e do Distrito Federal. Nesse total, incluem sete universidades estaduais e dezoito federais.

A meta estabelecida pela UAB é que para consolidação do programa deverá alcançar 830 pólos até 2010, marca que segundo dados do MEC em 2008, atingirá 67%, tendo em vista que a previsão é de que até o final de 2008 chegue a 562 pólos, o que representará um aumento de 93% em relação a 2007, ano que atingiu um total de 291 pólos educacionais, com a abertura de 46 mil vagas no ensino superior. A previsão do secretário de educação a distância, Carlos Eduardo Bielschowsky, é de que com todos os pólos em funcionamento, serão ofertadas 140 mil novas vagas em cursos de graduação e pós-graduação (*lato sensu*) a distância, segundo dados disponibilizados na página da UAB na *internet*.

A planilha da UAB para demanda de cursos em todo país tem uma lista de 1.749 cursos nas diversas áreas do conhecimento, especialmente cursos de formação de professores, principal foco do projeto. Mas os cursos oferecidos não fogem a lógica da fragmentação e do desenvolvimento de um conhecimento "utilitário" voltado para a expansão do mercado.

Cursos tais como Saúde indígena; Gestão em saúde; Ativação de processos de mudanças na formação; Hospedagem; Gestão Ambiental em Municípios; Gerência de

⁶⁶ O valor das bolsas para os tutores, principais responsáveis pelo acompanhamento dos alunos durante os cursos é de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Conteúdo da WEB; Desenvolvimento Sustentável das Águas; Gestão de Entidades Sem Fins Lucrativos; Logística; Práticas pedagógicas; Gestão de Pessoas e Projetos Sociais; Design Instrucional para EAD Virtual; Saúde da família; Educação Empreendedora; Tecnologias no Ensino da Matemática; Empreendedorismo e Inovação; Tecnologia Sucro-alcooleira; Vigilância Sanitária; Educação Métodos e Técnicas de Ensino; gestão de arquivos; Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural são apenas alguns exemplos de cursos oferecidos pelas IES's públicas por meio da UAB.

São cursos que se não estão de acordo com uma perspectiva de formação mais ampla, atendendo perfeitamente as “novas” finalidades da educação superior que é desenvolver conhecimentos e capacidades básicas para que todos os estudantes possam adquirir novas aprendizagens e reforçar suas habilidades durante toda a vida, oferecidos em uma modalidade educativa apontada nessa lógica como mais efetiva, tendo em vista que “o uso concomitante de multimídia, computadores e internet possibilitam experiências de aprendizagem mais ativas e interativas, mediante, por exemplo, a tutoria entre pares e a aprendizagem autodirigida” (BM, 2003, p. 45).

A elaboração dos cursos da UAB está sob a responsabilidade das instituições públicas de ensino superior (Ipes) de todo país, que desenvolverão o material didático-pedagógico a ser utilizado pelos alunos.

A lógica de financiamento dos cursos oferecidos no projeto UAB não difere daquelas implementadas nas IES's públicas que vinham oferecendo cursos superiores nessa modalidade, especialmente os de formação de professores, que se dava por meio de convênios com os municípios, que pagam as IES's para formação do pessoal docente que ainda não possuía curso superior.

Na realidade, a formação de professores constitui dentro dessa lógica o grande filão da EaD no Brasil. A partir da justificativa de qualificação para o profissional docente, a EaD, é vertiginosamente implementada pelos idealizadores do projeto. Por outro lado, segundo Dourado (2001), não se pode negar as contradições dessa modalidade de ensino, entretanto “o esforço a ser empreendido pelo setor público, a meu ver, implica no estabelecimento de parâmetros básicos de qualidade para oferta de cursos, presenciais ou a distância” (DOURADO, 2001, p. 77).

O que pode ser observado pelas discussões feitas e os dados apresentados é que a expansão da educação a distância no Brasil, em que pese posições contrárias, mais que democratizar o acesso a esse nível de ensino, insere-se numa lógica de expansão global do

ensino superior, que faz parte do processo de expansão do mercado educacional, especialmente no que se refere a comercialização de produtos tecnológicos.

Mas atende também a uma lógica que se utiliza de todos os meios possíveis, para a construção de uma racionalidade, que tem como objetivo último, não só a ampliação do sistema capitalista, mas torná-lo a única saída possível. Diante de tal quadro, situa-se a defesa da expansão global da educação superior como forma de expandir o mercado, tanto pela transformação desta, de forma explícita em uma mercadoria que pode e deve ser adquirida nas prateleiras das IESs, mas também no campo da virtualidade, por meio da venda de produtos educacionais produzidos por grupos empresariais em busca de novos mercados.

São ações desencadeadas em âmbito local, envoltas em um discurso de democratização, que atende a orientações políticas implementadas por um conjunto de agentes e instituições, que, embora se desencadeiem de formas diferenciadas, têm em vista aplacar os conflitos e as contradições inerentes às relações sociais, atendendo ao objetivo da expansão e mundialização do capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou compreender e analisar o processo expansionista da educação superior na modalidade a distância no Brasil, resgatando seu horizonte político-ideológico, bem como histórico. Essa modalidade de ensino no país está permeada pelo discurso de democratização e ampliação das oportunidades educacionais, discurso fortemente marcado pelos compromissos internacionais assumidos e pelas indicações dos organismos multilaterais, e ainda pelos princípios formativos e suas múltiplas e históricas interfaces com o mercado educacional.

A análise efetivada, balizada por ampla fonte documental, evidenciou que a participação dos organismos multilaterais na esfera educacional como o Banco Mundial, a Unicef e a Unesco ocorre tanto de forma direta, como proposta de projetos específicos direcionados a cada país, como indiretamente, organizados mundialmente mediante a participação na definição das prioridades para os países em desenvolvimento.

Foi possível perceber, com base nesse trabalho que está em curso no Brasil, um processo de acelerada expansão do ensino superior na modalidade a distância. Tal processo apresenta uma lógica de continuidade no campo das políticas, marcado pela descontinuidade das ações e programas que, paradoxalmente, têm propiciado o campo para a apreensão e naturalização dessa modalidade de ensino. Ao mesmo tempo, a legislação direcionada para a educação superior no Brasil ratifica o modelo defendido pelos organismos multilaterais, principalmente pelo Banco Mundial, de diversificação e diferenciação desse nível de ensino.

Essa expansão se traduz em dados no último Censo da Educação Superior, publicados pelo Inep, em dezembro de 2007, que demonstram o crescimento dessa modalidade de ensino no país. Segundo esses dados, entre 2003 e 2006, o número de cursos aumentou 571% e as matrículas 315%. Para se ter uma idéia do que significa esse crescimento, basta lembrar que o aumento nas demais modalidades, segundo o Censo, foi bem inferior, sendo 8,3% em número de cursos e 5% em número de matrículas. Se no ano de 2005, os alunos de EaD representavam 2,6% do universo dos estudantes de nível superior no país, em 2006 essa participação passou a ser de 4,4%. Esses indicadores revelam a centralidade assumida pela EaD num cenário de crescente privatização da educação superior que caracterizou, sobretudo, os anos posteriores a 1995. Trata-se de complexificação do processo expansionista da educação superior, sobretudo, com o desvelamento do cenário expansionista desta modalidade de ensino na educação superior pública por meio de projetos, cursos e, atualmente, pela estruturação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Esse crescimento reflete uma lógica de expansão baseada na criação de novos cursos, especialmente de curta duração; a flexibilização e reorientação dos cursos existentes; o incremento de ofertas de cursos a distância; a adoção de novos modelos institucionais, como as universidades corporativas e universidades abertas, dentre outros, em conformidade com a lógica do mercado que deve, segundo orientações dos organismos multilaterais, ser implementada em âmbito global, tendo em vista a necessidade de redimensionamento do processos formativos visando a atender o mercado de trabalho.

É nesse contexto que se situa a defesa da expansão global do ensino superior, como forma de expandir o mercado, tanto pela transformação explícita da educação superior em mercadoria que pode e deve ser comercializada, como outra qualquer, seja nas “prateleiras” das IES, ou no campo da virtualidade, por meio da venda de produtos educacionais produzidos por grupos empresariais em busca de novos mercados.

Nesse processo, novos conceitos, outros espaços e diferentes atores são inseridos no campo do ensino superior denotando novas gestões políticas, primando, sobretudo, pela comercialização da educação, tendo em vista que se torna alvo dos grandes grupos empresariais, bancos, empresas nacionais e multinacionais que passam a investir na criação de IES e a negociar ações nesse ramo de “*negócios*” até mesmo a partir da bolsa de valores. É assim que ganham centralidade as recomendações para que a educação superior seja inserida no campo dos serviços, o que significa, na prática, que ela se torna uma mercadoria a ser comercializada, preferencialmente, em âmbito mundial, com ampla utilização das novas tecnologias, seja por meio da *WEB* ou do mercado imobiliário.

A ideologia da sociedade da informação como conhecimento leva a uma idéia instrumentalista do saber. O conhecimento limitado à informação seria o fator chave para o desenvolvimento econômico, que passa a representar o discurso dos organismos multilaterais, tornando-se recomendações oficiais a serem seguidas pelos países pobres, para alcançarem a condição de país desenvolvido. O presente trabalho, ao se contrapor a essa visão, compreende que a possibilidade de redirecionamento da informação, assim como da tecnologia em geral, é instrumento importante, assim como a elaboração de análises e conteúdos críticos e criativos. Entretanto, não se produz conhecimento de qualidade enfatizando a prática educacional das salas virtuais.

Essas orientações não mudam nem diante dos dados apresentados que demonstram que a geografia da “sociedade do conhecimento” baseada nos sistemas informacionais tem mapa definido e não se refere apenas a países e regiões, mas também ao interior dos países, na relação com a zona urbana e rural, a crença, a idade, a escolaridade e o

gênero. A reestruturação econômica é também cultural, de mudança de mentalidade. O mapa de acesso à Internet demonstra que, em 1999, os EUA e o Canadá eram responsáveis por 65.3% do acesso à rede mundial de computadores, a Europa tinha 22.4% e a Austrália, o Japão e Nova Zelândia detinham 6.4%, o que significa que poucos países detinham 94% do acesso à Internet no mundo.

No caso brasileiro, em que a educação superior é oferecida predominantemente pela iniciativa privada, o mercado educacional ganha fôlego com a expansão vertiginosa do ensino a distância correspondendo a 81% dos alunos matriculados.

A defesa da diversificação e diferenciação das instituições superiores, presente nas políticas e legislações pertinentes à educação superior no Brasil se coloca como dinâmica crucial e base legal para ampliação das oportunidades educacionais. No contexto brasileiro, merece ser ressaltado, ainda, o discurso de que modalidade de educação a distância constituiu-se forma de “democratizar” o acesso à educação superior.

A ênfase à EaD no âmbito das políticas educacionais oficiais não difere das orientações dos organismos multilaterais; ao contrário, no Brasil, as proposições feitas pelo MEC são bastante consensuais com os interesses desses organismos, seus motivos para a utilização dessa modalidade educativa, bem como os formatos e meios a serem utilizados.

Os processos de expansão da educação superior a distância, ora analisados, indicam que o desenvolvimento da EaD no Brasil vem atendendo às prerrogativas expansionistas do Governo Federal, especialmente no que se refere à ampliação da certificação e do aumento dos índices estatísticos relacionados à aceleração da formação tendo, como base, as orientações dos organismos multilaterais, sobretudo no que tange às indicações da utilização do ensino a distância para a flexibilização dessa formação. Nessa direção, a lógica vigente nas políticas para a expansão da educação superior, inclusive na modalidade EaD, ratifica o processo de flexibilização da formação que passa a ser entendida como paradigma da educação, apresentando uma concepção que traduz a fragmentação do conhecimento e a ênfase na prática profissionalizante.

A articulação das universidades virtuais possibilita, ainda, o processo de metamorfose das universidades tradicionais, alterando não só a lógica institucional, mas também o trabalho e a profissão docente. O professor, nessa nova estrutura, é transformado no especialista que tem como função produzir conteúdos que serão repassados para os alunos sob a orientação de uma nova figura que aparece com a institucionalização da EaD, qual seja, o tutor, que termina por caracterizar um processo de precarização do trabalho docente. Como os cursos e/ou projetos desenvolvidos caracterizam-se como prestação de serviço, os

profissionais que trabalham no desenvolvimento desses projetos não precisam ser concursados, ter estabilidade no emprego, nem direitos sociais como seguro-desemprego, assistência médica, aposentadoria, dentre outros. Tal dinâmica hoje se faz presente nas diversas IES, inclusive nas Universidades federais que vem adotando, de forma sistemática, processos de precarização da condição docente, terceirizações, dentre outras formas.

As orientações mundializadas para a educação no Brasil evidenciam-se em diversas ações e movimentos que estão sendo desenvolvidos e implementados no país, e, dentre eles, pode-se destacar o processo de diversificação e diferenciação do ensino superior. A diversificação efetiva-se, no Brasil, por meio da busca de diferentes fontes de financiamento para esse nível de ensino e da criação de diversos tipos e modalidades de cursos, como o normal superior, seqüenciais, modulares e profissionalizantes de nível superior, como também para diversas formas de ingressar nesses cursos.

Já o processo de diferenciação efetiva-se por meio da mudança do modelo atual de universidade, que no caso brasileiro tinha por princípio a defesa da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Proclama-se, então, a necessidade de criação de diferentes tipos e/ou modelos de instituições de ensino superior, como centros universitários, faculdades integradas, institutos superiores de educação ou escolas superiores, voltados essencialmente para o ensino e não para uma visão ampla e universal da educação, instituições essas apontadas pelos organismos multilaterais como mais adequados às necessidades do mercado de trabalho. Efetiva-se, no país, uma lógica econômico-pedagógica que consubstancia, cada vez mais, o modelo de universidade operacional (CHAUI, 2003), conceito que significa a marca da reconfiguração do ensino superior de maneira imposta, massificação da inserção das TIC. Assim torna-se comum a simplificação de conteúdos em prol de uma formação limitada na capacitação profissional.

As possibilidades da EaD como modalidade a ser utilizada na democratização das oportunidades educacionais, ao inserir-se em um movimento que aponta os recursos tecnológicos como mediadores mais eficazes no processo da formação humana, voltam-se para o atendimento das necessidades do capitalismo imediatista, postula um ideário que favorece, em larga medida, a manutenção da hegemonia desse sistema.

Isto posto, acredita-se que, se os dados da realidade apontam a EaD como fato concreto no sistema educacional, esta não pode ser simplesmente ignorada mas compreendida. Compreendê-la significa não se furtar a percorrer com olhar crítico as razões de sua existência, mas propor possibilidades e lutar pela construção de uma educação ampla e de qualidade. Se os homens fazem a história por meio das lutas travadas cotidianamente, as

relações sociais não se perpetuam automaticamente, e os processos formativos não se dão naturalmente; logo, o que está posto não pode ser visto como a única saída possível. Nessa direção, torna-se necessário desmistificar o discurso do dito “novo” conhecimento que dá ênfase na informação como forma privilegiada de educação.

É preciso centrar forças nas possibilidades de articular reflexões críticas e estratégias de atuação que forneçam elementos formativos de implementação de um sentido amplo de educação qualitativa no seio o ensino superior, mesmo que para isso se encare de frente o desafio de repensar constantemente a implantação da EaD e seus desdobramentos rumo ao processo formativo.

Referencias Bibliográficas

ALVES, João Roberto Moreira. Educação a distância e as novas tecnologias de informação e aprendizagem, 2001. Disponível em: < <http://www.engenheiro2001.org.br/programas/980201a1.htm>> Acesso em: 08 out. 2007.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Institutos superiores de educação: uma das faces da reforma educacional no Brasil. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. trad. Vera Ribeiro, revisão de trad. César Benjamim. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2006.

AZEVEDO, Mario Luiz Neve de e CATANI, Afrânio Mendes. Comportamentos e deslocamentos espaciais dos atores sociais na universidade argentina nos anos 90: campo social e fundamentos da reforma menemista. In: *Movimento: Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense*, Niterói, RJ, nº, p. 40-57, set. 2002b.

_____. O papel do Banco Mundial na definição das políticas universitárias na Argentina na década de 1990. In: Lampert, Ernani (Org). *Educação na América Latina: sustentabilidade, desafios e perspectivas*. Pelotas, RS: Seiva Publicações, 2003, p. 55-94.

_____. O financiamento da universidade argentina em tempos menemistas (1989-1999): o individualismo metodológico e a gratuidade do ensino em questão. In: Lampert, Ernani (Org). *Educação na América Latina: encontros e desencontros*. Pelotas, RS: EDUCAT, 2002a, p. 127-154.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

BARRETO, Lina Sandra. *Educação a distância: perspectiva histórica*. Disponível em:<<http://www.abmes.org.br/abmes/publica/publica.htm>> Acesso em: 21 out. 2001

BELL, D. O Advento da Sociedade Pós-Industrial: uma tentativa de previsão social. São Paulo: Ed. Cultrix, 1973.

BOURDIEU. Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*. trad. André Teles. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 2001.

BURCH, Sally. Sociedad de la información/ Sociedad del conocimiento. In AMBROSI, Alain; PEUGEOT, Valérie; PIMIENTA, Daniel. *Palabras en Juego: Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información*. França, C & F Éditions, 2005. Disponível em: < <http://www.vecam.org/article697.html> >. Acesso em março de 2006.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 1, trad. Roneide Venâncio Majer. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *La dimensión cultural de Internet*, 2002. Disponível em:< <http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html>> Acesso em março de 2007.

CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira de. As políticas de diversificação e diferenciação da educação superior no Brasil: alterações no sistema e nas universidades públicas. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

CATANI, Afrânio Mendes, DOURADO, Luiz Fernandes e OLIVEIRA, João Ferreira. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de Graduação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Cedes. Campinas, n. 75, agosto/2001.

CHAUÍ, Marilena. *A universidade pública sob nova perspectiva*. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, nº 24, Set /Out /Nov /Dez 2003.

CHESNAIS, François. *A mundialização do Capital* trad. Silvana Finzi Foá. 1ª. ed. Xamã,, 1996.

DANIEL, John. *Educação e tecnologia num mundo globalizado*. Brasília: Unesco, 2003.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. Trad. José Carlos Eufrázio São Paulo: Cortez: Brasília: MEC/Unesco, 1998.

DE TOMMASI, Livia. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DIAS, Marco Antônio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público? In: *Educação & Sociedade*, Cedes. Campinas, v. 24, n. 84, setembro/2003.

DIAS SOBRINHO, José. *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo, Cada do Psicólogo, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação & Sociedade*, Cedes. Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano de Educação: avaliação e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria (org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. A formação inicial e continuada de professores e a educação a distância no Brasil: um caminho para a expansão da educação superior? In: LISITA, Verbena Moreira S. S. e PEIXOTO, Adão José. *Formação de professores: políticas, concepções e perspectivas*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

_____. CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira. Transformações Recentes e debates atuais no campo da educação superior no Brasil. In DOURADO, Luiz Fernandes, CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Políticas e Gestão da Educação Superior: Transformações Recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã, Goiânia: Alternativa, 2003.

INSTITUTTO Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário, vol. 2/ Editora chefe: Marília Morosini. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

EVANGELISTA, Ely Guimarães dos S. *Educação e mundialização*, Goiânia, Editora da UFG, 1997.

_____. *A Unesco e o mundo da cultura*. Brasília, DF: UNESCO; Goiânia, Editora da UFG, 2003.

EBOLI, Marisa. *Universidades Corporativas: educação para as empresas do século XXI*. Editora Schmukler, SP, 2000.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. IN: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. A gestão educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado?. In: FONSECA, Marília e VEIGA, Ilma P. Alencastro (orgs.). *As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola*. Campinas: Papirus, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do trabalho real*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Trad. De Adail Ubirajara Sobal e Maria Stela Gonçalves. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere, volume 2*. Edição e trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GUIMARÃES, Paulo Vicente. A contribuição do Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância – Brasilead – para o desenvolvimento da educação nacional. *Em aberto*, Brasília, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996.

GUIMARÃES, Paulo Vicente. *Relatório das atividades da presidência colegiada, do consórcio Brasilead, 1995-1997*. Brasília, 1998.

IANNI, Octavio. *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio e RESENDE, Paulo Edgar A (orgs.). *Desafios da globalização*, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

_____. Teorias da globalização. – 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Capitalismo, violência e terrorismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). *Enciclopédia de pedagogia universitária: glossário, vol. 2/ Editora chefe: Marília Morosini. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.*

JOSPIN, Lionel. Discurso na abertura da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA - UNESCO. *Tendências da educação superior para o século XXI: Conferência Mundial sobre o Ensino Superior*; anais, Paris, 5-9 out. 1999.

KINZO, MARIA D'ALVA G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo Perspec., Oct./Dec. 2001, vol.15, no.4, p.3-12.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta, HADDAD, Sérgio (orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

LARANJEIRA, Sonia M. G. Fordismo e pós-fordismo. In: CATTANI, Antonio David (org.) *Trabalho e tecnologia: dicionário crítico*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich *Manifesto do Partido Comunista*. Trad. Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 9. ed. Petrópolis:Vozes, 1999.

MARX, Karl. Wage Labour and Capital. Online Version: Marx/Engels Internet Archive (marxists.org) 1993, 1999. Disponível em: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1840/wage-lab/index.htm>. Acesso em: fev. 2007.

MENEZES, Simone Guimarães. Universidade Corporativa: uma educação estratégica. Disponível em: <<http://www.abt-br.org.br/index.php?>>. Acesso em: 23 de novembro de 2007.

MORAES, Maria Cecília Marcondes de. O processo de Bolonha *vis a vis* a globalização de um modelo de Ensino Superior. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 187-203, jan/jun. 2006.

MOTA, Ronaldo; FILHO, Helio Chaves; CASSIANO, Webster Spiguel. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Desafios da educação a distância na formação de professores. Brasília: SEED, 2006. , (p.13-264)

.NETTO, José Paulo. Crise do socialismo e ofensa neoliberal. 3º Ed. São Paulo, Cortez, 2001. – (Coleção Questões da Nossa Época: v. 20).

NISKIER, Arnaldo. *Educação à distância: a tecnologia da esperança*. São Paulo: Loyola, 1999.

OLIVEIRA, João Ferreira de. *A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)*, 2000a. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

OLIVEIRA, João Ferreira e CATANI, Afrânio Mendes. A reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Orgs.). Reformas educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*, 1999. Tese (Doutorado) – Pontifícia São Paulo (PUC), São Paulo.

RAMALHO, José Everaldo. O que é o Mercosul? Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/oqueomercosul.html> Acesso em: 26 de novembro de 2007.

RAMONET, Ignacio. A colonização do ciberespaço. *Cadernos Le Monde Diplomatique*. n. 3. São Paulo, ed. Unesp, jan. 2002.

SANTOS, Catarina de Almeida. *As políticas de formação de professores na modalidade a distância no Brasil – uma orientação mundializada*, 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia.

SANTOS, Laymert Garcia dos. *Desregulagens, educação, planejamento e tecnologia como ferramenta social*. São Paulo: Ed. Brasiliense; Campinas: Funcamp, 1981.

SGUISSARDI, Valdemar. Diferenciação e diversificação: marcas das políticas de educação superior no final do século. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de, EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional: (o que você precisa saber sobre)*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA Jr., João dos Reis, SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: Edusf, 1999.

SILVA Jr., João dos Reis. A educação superior privada no Brasil: novos traços de identidade. In: SGUISSARDI, Valdemar (org.). *Educação superior: velhos e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo e (et all). A evasão no ensino superior brasileiro. *Revista Fundação Carlos Chagas*, São Paulo: Cortez set. / dez. – 2007 – v. 37 – n. 132.

SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. In: *Revista Brasileira de Educação*, Campinas; SP: n. 26, p. 145-156, Maio/Jun/Jul/Ago. 2004.

STIGLITZ, Joseph E. Os exuberantes anos 90: uma nova interação da década mais próspera da história; trad. Sylvia Maria S. Cristóvão dos santos, Dante Mendes Aldrighi, José Francisco de Lima Gonçalves, Roberto Mazzer Neto – São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

ZELEZA, Paul Tiyambe Conhecimento, globalização e hegemonia: produção do conhecimento no século XXI. In: *Sociedade de conhecimento versus economia de conhecimento: conhecimento, poder e política*. Trad. Sérgio Bath e Oswaldo Biato – Brasília: UNESCO, SESI, 2005.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BANCO MUNDIAL, *Construir Sociedade de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciária*. Washington, 2003. Disponível em: <www.worldbank.org> Acesso em: outubro de 2006.

_____. *Estratégia do Banco Mundial para a educação na América Latina e no Caribe, 1999*. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org>> Acesso em: 20 set. 2001.

_____. *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.

_____. *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, 1995.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Brasília, 1996a.

BRASIL, Ministério da Educação. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*. In: BRASIL, *Ministério da Educação, Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, MEC, 1993a. 127 p.

_____. *Emenda Constitucional nº14, de 24 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, Brasília, 1996b.

_____. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. _____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Plano, 2000c.

_____. _____. *Portaria, nº 301, de 7 de abril de 1998*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/educdists.htm>>. Acesso em: 17 de abr. 2000.

_____. _____. *Protocolo de cooperação nº 3/93*. Brasília, 1993.

_____. _____. Conferência Nacional de Educação Para Todos: Acordo Nacional. Brasília, 1994a.

_____. _____. Programa nacional de educação a distância. Brasília, abr. 1996 (mimeografado).

_____. _____. *Parecer CNE/CP nº 115, de 10 de ago. 1999*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/PolEdu/pe-frm.htm>>. Acesso em: 17 de jul. 2000.

_____. _____. *Proposta de diretrizes curriculares para formação inicial de professores da educação básica, em cursos de nível superior*. Brasília, 2000b.

_____. _____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Plano, 2000c.

_____. _____. Secretaria de Educação a Distância (Seed). *Informe MEC*, Brasília, s/d.

_____. _____. _____. Desafios da educação a distância na Formação de professores. Brasília: Secretaria de Educação a Distância, 2006.

_____. _____. _____. *Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distância*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/educdists.htm>> Acesso em: 17 de abr. 2000.

_____. _____. _____. *Indicadores de qualidade para cursos de graduação a distância*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/educdists.htm>> Acesso em: 17 de abr. 2003.

_____. _____. Secretaria de Educação Superior (Sesu). *Portaria nº 151, de 24 de maio de 1994*. Constitui o grupo de trabalho de educação continuada e a distância, Brasília, 1994.

_____. _____. *Portaria nº 511 de 27 de setembro de 1988*. Documenta n. 334, Brasília, Out. 1988.

_____. _____. *Portaria nº 117 de 13 de março de 1989*. Documenta n. 340, Brasília, Abr. 1989.

_____. _____. *Portaria, nº 301, de 7 de abril de 1998*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/educdists.htm>>. Acesso em: 17 de abr. 2000.

_____. _____. *Portaria nº 495 de 10 de abril de 2000d*. Institui comissão para propor diretrizes para o desenvolvimento de projetos, critérios, padrões e procedimentos para a organização de cursos superiores de graduação, no âmbito da uniRede. Disponível em: <http://www.unirede.br/port_edu.htm>. Acesso em: 21 de jul. 2000d.

_____. _____. *Portaria nº 576 de 3 de maio de 2000e*. Credencia a Universidade Federal do Paraná para oferecer o curso de graduação em pedagogia na modalidade a distância. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/educdists.htm>>. Acesso em : 17 de jul. 2000e.

_____. _____. *Portaria nº 769 de 01 de junho de 2000f*. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/Sesu/educdist.shtm>>. Acesso em: 17 de jul. 2000.

_____. _____. *Portaria, nº 372, de 5 de março de 2001*. Credencia a Universidade Federal de Mato Grosso para oferecer o curso de formação de professores – licenciatura plena em educação básica: 1ª a 4ª séries na modalidade a distância–, Brasília, Diário Oficial da União, 6 de mar. 2001.

_____. _____. Câmara de Educação Superior (CES). *Parecer nº 358 de 5 de abril de 2000*. Disponível em: <<http://www.nead.ufpr.br/processo.html>>. Acesso em: 11 de jan. 2000.

_____. _____. *Protocolo de cooperação nº 3/93*. Brasília, 1993b.

_____. _____. *Termo de cooperação nº 4/93*. Brasília, 1993c.

_____. _____. *Convênio de cooperação técnica nº 6/93*. Cria o Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead). Brasília, 1993d.

_____. _____. *Indicação nº 6 de 8 de julho de 1996a*. Documenta 419, Brasília, Abr./Jul., 1996a.

_____. _____. *Decreto nº 1.237, de 6 de setembro de 1994c*. Brasília, 1994c.

_____. _____. *Decreto nº 2.551, de 27 de abril de 1998*. Diário Oficial da União. Brasília, 28 abr. 1998.

_____. _____. *Decreto nº 2.494, de fevereiro de 1998*. Diário Oficial da União. Brasília, 11 de fev. 1998.

_____. _____. *Decreto nº 3.554, de 7 de agosto de 2000*. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de agosto, 2000a.

_____. _____. Conselho Nacional de Educação (CNE). *Resolução CNE/CP, de 19 de fevereiro de 2000*.

_____. _____. Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. _____. Decreto 5.800 de 06 de julho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

_____. _____. Decreto 6.303 de 12 de dezembro de 2007.

_____. _____. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. *Edital de seleção UAB nº. 01/2006-SEED/MEC/2006/2007*.

_____. _____. _____. Manual de orientação: o ensino superior público, gratuito e de qualidade pode chegar a sua cidade. Brasília: SEED, 2005.

COMISSÃO Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Documento de 2000. *Equidad, desarrollo y ciudadanía.*, México, 2000.

CONSELHO de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub). Termo de convênio do consórcio Brasilead. Brasília, 1993.

CONSÓRCIO Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead)/CONSELHO de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) Regimento do Consórcio Interuniversitário de Educação Eontinuada e a Distância. Brasília, 1995.

CONSÓRCIO Universidade Pública Virtual do Brasil (UniRede). *Carta ao Ministro da Educação*. Disponível em <<http://unirede.br/cartas.htm>>. Acesso em: jul. 2000b.

CONSÓRCIO Universidade Pública Virtual do Brasil (UniRede). *Protocolo de Intenções*. Disponível em: <<http://www.unirede.br/consorci.html>> Acesso em: jul. 2000a.

CONSÓRCIO Universidade Pública Virtual do Brasil (UniRede). *Informe nº 57*. Disponível em: <http://www.unirede.br/informe/057/noticias/n20020715_57_02.html>. Acesso em: set. 2002.

CONSÓRCIO Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO) *Projeto do consórcio*, Brasília, 1998.

CVCP – Committee of Vice-Chancellors and Principals of the Universities of the UK – 2000. *The Business of Borderless Education: UK perspectives*. Londres. Disponível em:<<http://bookshop.universitiesuk.ac.uk/downloads/BorderlessSummary.pdf>> Acesso em: Junho de 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística_ - 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: Dezembro de 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística_ - 2006. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: Dezembro de 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística_ - 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: Dezembro de 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/outras/news03_17.htm

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sínteses de indicadores sociais, 2005. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticia_visualiza.hpp>. Acesso em: Dezembro de 2007.

MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Educação. Programa Interinstitucional de Qualificação Docente. Cuiabá, 1998.

MERCADO COMUM DO CONE SUL (Mercosul). Protocolo de Assunção Acordo Assinado pelos Ministros da Educação. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=32&lang=br> Acesso em: novembro de 2007.

_____. Documento MERCOSUL 2000: Desafios e Metas para o Setor Educacional. 1996. Disponível em:

<http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=32&language=br> Acesso em: novembro de 2007.

_____. Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile, 1995. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=32&language=br>. Acesso em: novembro de 2007.

_____. Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul Montevidéu, 1995a. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=32&language=br>. Acesso em: novembro de 2007.

_____. Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul Montevidéu, 1995b. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=32&language=br>. Acesso em: novembro de 2007.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1b - Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Disponível em: www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf Acesso em fev. 2007.

ORGANIZAÇÃO Nações Unidas (ONU) PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Informe sobre desarrollo humano 2001, Poner el adelanto tecnológico al servicio Del desarrollo humano. México, Ediciones Mundi-Prensa, 2001. Disponível: em <<http://www.pnud.org>> Acesso em: set. 2001.

_____. Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals>>. Acesso em: setembro de 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA - UNESCO. Tendências da educação superior para o século XXI: Conferência Mundial sobre o Ensino Superior; anais, Paris, 5-9 out. 1999.

_____. Informe Mundial de la UNESCO; Hacia las sociedades del conocimiento; Ediciones UNESCO, 2005. Disponível em: <<http://www.unesco.org/publications>> Acesso em: março 2007.

_____. INSTITUTO INTERNACIONAL DA UNESCO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE - IESALC. Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, mayo de 2006.

_____. Universidade na encruzilhada: anais do Seminário Universidade, Por que e Como Reformar? Brasília, ago. 2003a. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publicacoes/livros/univencruzilhada/mostra_documento> Acesso em: junho de 2007.

_____. Educação superior: reforma, mudança e internacionalização. Anais. [Conferência Mundial em Educação Superior +5. Trad. Sérgio Bath. Paris, junho 2003b](#). Disponível em: http://www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/ensuperior/insintedsup/mostra_documento. Acesso em: junho de 2007.

_____. Década da Educação das Nações Unidas para um Desenvolvimento Sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação. – Brasília: UNESCO, 2005. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publicacoes/livros/decadaeducacao/mostra_documento>. Acesso em: junho de 2007.

_____. Sociedade de conhecimento versus economia de conhecimento: conhecimento, poder e política. Trad. Sérgio Bath e Oswaldo Biato – Brasília: UNESCO, SESI, 2005.

_____. IBI. *Rapport général de la conférence Stratégies et politiques informatiques nationales*, Torremolinos, 1978, p. 17.

_____. UNITWIN Programme. Division of Higher Education (ED/HED). The General Conference of UNESCO taken at its twenty-sixth session, 1992.

_____. University-Industry-Science Partnership - UNISPAR Programme, 1993. Disponível em: <http://forgechair.sjtu.edu.cn/UNESCO/UNISPAR_intro.htm>. Acesso em: 3 de março de 2007.

UNIÃO EUROPEIA. “Realizando El Espacio Europeo de Educación Superior”. Comunicado oficial de La Conferencia de Ministros responsables de Educación Superior em Belín El 19 de septiembre de 2003. Disponível em: <<http://www.uco.es/organizacion/ees/documentos/normas-documentos/doc-basica/Comunicado%20de%20Berlin%202003.pdf>>. Acesso em novembro de 2007.

_____. Declaração de Bolonha. Disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/5FE89836-7A33-4FA6-994A-D7E7A841BAA5/1818/Declaracao_Bolonha_portugues.pdf> Acesso em novembro de 2007.

_____. Documento da Convenção de Lisboa. Disponível em: <<http://www.utl.pt/docs/ConvencaodeLisboa.pdf>> Acesso em novembro de 2007.

_____. Declaração da Sorbone. 1998 Disponível em: <<http://www.utl.pt/docs/ConvencaodeLisboa.pdf>> Acesso em novembro de 2007

UNIVERSIDADE Federal do Mato Grosso (UFMT)/Instituto de Educação (IE)/NÚCLEO de Educação a Distância (Nead). *Licenciatura plena em educação básica: 1ª a 4ª séries, através da modalidade a distância (Projeto Expansão)*. Mato Grosso, s/d.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (UTI)- Digital Access Index: World's First Global ICT Ranking Education and Affordability Key to Boosting New Technology Adoption http://www.itu.int/newsarchive/press_releases/2003/30.html

_____. ¿Por qué una Cumbre sobre la Sociedad de la Información? <<http://www.itu.int/wsis/basic/why-es.html>> Acesso em: março de 2007.

_____. Declaración de principios Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, Ginebra, 2003 <<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>>. Acesso em: março de 2007.

DECLARACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. *Construir sociedades de la información que atiendan a las necesidades humanas*. Adoptada por unanimidad en Plenaria por la sociedad civil de la CMSI el 8 de diciembre de 2003. http://alainet.org/active/show_news.phtml?news_id=5145