

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS E O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Danielle Xabregas Pamplona Nogueira – UNAMA
danielle@unama.br

Resumo: Este artigo objetiva analisar o desenvolvimento da educação a distância (EaD) nos diferentes contextos das políticas públicas educacionais brasileiras. As análises realizadas revelaram uma ampliação da oferta de cursos a distância ao longo dos anos, em decorrência das políticas públicas educacionais no Brasil. Concluiu-se que a institucionalização da EaD depende, sobretudo, da capacidade de atualização da regulamentação e de regulação, bem como da construção coletiva dos rumos desta modalidade para que esta se torne uma política pública legítima e de qualidade.

Palavras-chave: política educacional; educação a distância

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento da educação a distância (EaD) nos diferentes contextos das políticas públicas educacionais brasileiras. Em atendimento ao objetivo proposto, relacionaram-se a trajetória histórica das políticas públicas educacionais no Brasil e o caminho percorrido pela educação a distância na história da educação brasileira, revelando-se os seus principais desafios.

1. As premissas da educação no Brasil: privilégio de poucos e “civilização” de outros

Segundo Holanda (1995), nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante foi a tentativa de implantação da cultura europeia na colônia portuguesa. A falta de rigidez da estrutura social e de uma hierarquia organizada, por exemplo, constituíram-se características comuns entre Portugal e Brasil, posto que as iniciativas realizadas reforçavam a desigualdade e não a unidade social. A hierarquia, por sua vez, fundava-se necessariamente em privilégios, sobretudo hereditários.

Com essas características, a sociedade brasileira foi constituindo a sua estrutura estatal fundamentada em aspectos personalistas e domésticos, o que influenciou na determinação de um Estado patrimonialista que, segundo Schwartzman (1988), representa formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada.

Em sociedades de origens tão nitidamente personalistas como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes ou até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido quase sempre os mais decisivos. As agregações e relações pessoais,

embora por vezes precárias, e, de outro lado, as lutas entre facções, entre famílias, entre regionalismos, faziam dela um todo incoerente e amorfo. O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por esse época, uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondentes das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. (HOLANDA, 1998, p. 61)

Tendo a sociedade brasileira, nos seus primeiros séculos, uma base rural, a política era monopolizada por fazendeiros escravocatas, os quais comandavam os espaços públicos a partir do domínio das terras e dos votos. Assim, “o resultado era o predomínio, em toda vida social, de sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (HOLANDA, 1995, p. 82).

A não separação do público e do privado e a manutenção dos interesses particulares na origem do Estado brasileiro fundamenta, portanto, a tese de que o liberalismo, no Brasil, não se efetivou de acordo com os ideais de Rousseau (1978). Para este autor, o homem nasce livre e a sociedade que o aprisiona. Para tornar-se livre, este homem deve se sujeitar a uma ordem social, que se funda em convenções, estabelecida coletivamente. Assim, a sociedade necessita: “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes”. (ROUSSEAU, 1978, p. 32)

Esta forma de associação que defenda e proteja o indivíduo é o *contrato social*. O referido contrato consiste, então, em um ato de associação que produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo, sendo o eu comum, sua vida e sua vontade. O corpo político resultante dessa associação é o Estado, tendo como seus associados os cidadãos. A associação, ainda, compreende um compromisso recíproco entre o público e os particulares.

A adesão ao contrato social, para Rousseau (1978) significa, também, a passagem do homem do estado de natureza para o estado civil. Para ele, o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito limitado a tudo quanto aventura e pode alcançar. O que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui.

De acordo com o contrato social, a soberania política pertence ao conjunto dos membros da sociedade. O fundamento dessa soberania é a vontade geral. A vontade particular e individual de cada um diz respeito a seus interesses específicos, porém, como cidadão, o indivíduo deve possuir também uma vontade que se caracteriza pela defesa do interesse coletivo, do bem comum.

Para Ferreira (1993), os ideais rousseunianos estão relacionados à necessidade de negar o Estado como um sistema de exploração privada, em que algumas classes erigiam a partir do poder estatal, assim como de combater o sistema de privilégios neste Estado. Isto significa dizer que a ordem social só é legítima quando beneficia a todos, e não um artifício de uns contra outros. A função do Estado, então, é garantir a sobrevivência e a segurança do grupo, a partir de um sistema de convenções.

O alvo de Rousseau é um novo homem e uma nova sociedade, em que se consiga conciliar os interesses particulares e o interesse geral, em que cada um seja livre, respeitando a liberdade dos outros; em que a virtude se realize a cada momento na prática social dos indivíduos. Para que isso aconteça, é preciso fazer um novo contrato social, que impulse um salto qualitativo da sociedade fundada apenas na ordem legal para aquela em que essa legalidade seja legítima. (FERREIRA, 1995, p. 129)

É com base no princípio de se prevalecer o bem comum que se afirma a não consolidação do Estado moderno rousseuniano no Brasil, considerando o patrimonialismo existente na ordem política brasileira, e da interpenetração do privado no público. Aqui, se cristalizou um estilo político no qual se estabeleceu a ordem pessoal e do favoritismo, em detrimento à impessoalidade e a manutenção do bem comum.

A efetivação dos referidos aspectos patrimonialistas no Estado brasileiro tem reflexo nas diretrizes que orientavam a educação brasileira à época. Disto, tem-se que a educação por um lado, voltava-se, com os jesuítas à “colonização” e catequese dos índios que aqui habitavam. A educação jesuítica se baseava no ensino da doutrina cristã, da língua portuguesa e no aprendizado profissional e agrícola. No entanto, Freitag (2005) afirma que a função dessa educação consistia em subjugar pacificamente a população indígena e tornar dócil a população escrava.

Assim, a classe dominante interferia na educação, repassando à escola a função de reprodução das relações de dominação. Ainda com a substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho dos imigrantes, houve a permanência da estrutura social de dominadores e dominados e a educação não se efetivou como um mecanismo de igualdade social. Além disso, a abolição da escravatura atribuiu à educação o papel de formar mão-de-obra livre para a economia do café.

Por outro lado, a educação colonial constitui-se em uma ação elitista, já que privilegiava a formação da elite colonial, a partir da formação de bacharéis que atuavam com funcionários da burocracia estatal. De acordo com Freitag (2005), a independência política brasileira trouxe a necessidade de fortalecimento da sociedade política, o que justificou o

surgimento de escolas de nível superior no território nacional. Entretanto, essas instituições também reproduziam as relações de dominação estabelecidas nas estruturas estatais.

Segundo a autora, com a necessidade do fortalecimento do Estado, sob a forma da sociedade política, bem como da mediação dos aparelhos estatais no processo de substituição do modelo econômico de importações, as políticas educacionais passaram a ter importância significativa para assegurar e consolidar as mudanças estruturais ocorridas, conforme se discute a seguir.

2. A consolidação da educação como estratégia de desenvolvimento nacional

A crise do modelo agroexportador¹ provocou o início de modelo nacional-desenvolvimentista, baseado na industrialização. Esse período foi caracterizado por uma reestruturação do Estado brasileiro, mormente na esfera econômica, ao substituir o modelo agroexportador pelo de substituição das importações com a produção industrial de bens de consumo, no período de 1930 a 1945. Isto motivou iniciativas do Estado para a formação de profissionais qualificados para a indústria.

O Ministério da Educação e Saúde é criado, então, em 1930, com a finalidade de elaborar um novo plano para a educação, que pudesse subsidiar o novo modelo econômico para o desenvolvimento das forças produtivas. Sobre a função da educação para o atendimento desse modelo econômico e de desenvolvimento, Freitag (2005) afirma que

De um fator secundário no contexto do modelo agroexportador brasileiro, a educação foi sendo crescentemente valorizada, na medida em que se passava do modelo de substituição das importações ao modelo de internacionalização do mercado interno, que comporta o funcionamento de um núcleo econômico altamente produtivo, baseada no *know how* e na tecnologia das modernas sociedades capitalistas. (p. 212)

¹ De acordo com Ribeiro (2003), o modelo agroexportador representou uma organização da sociedade brasileira de caráter urbano-agrícola-comercial em atendimento às exigências do capitalismo internacional que, ao demandar a concorrência entre países, possibilitou a dependência econômica do Brasil em relação às importações que constituíam a base econômica nacional. Para superar o modelo de dependência econômica, o modelo foi substituído pela ideologia política do nacional-desenvolvimentismo e pelo modelo econômico de substituição de importações, privilegiando o processo de industrialização nacional.

A aceleração e a diversificação do processo de substituição das importações definiram o período de 1945 a 1964, no plano econômico. Ao mesmo tempo, no plano político, o Estado populista-desenvolvimentista² incentivou a presença do capital estrangeiro.

Com essa concepção política, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, segundo Freitag (2005), promoveu a escola que reproduz e reforça a estrutura de classes, baseando-se na divisão do trabalho que separou o trabalho manual do trabalho intelectual. Além disso, o elevado custo com o treinamento de pessoal nas indústrias acabou transferindo essa responsabilidade para a escola, e conseqüentemente, para o Estado.

No período de 1964 a 1979, o processo de industrialização brasileiro adotou padrões internacionais de produção. Isto significou o aumento da internacionalização do mercado e a incorporação de modernas tecnologias à produção nacional. Para isso, o Estado se apresentou como mediador entre os interesses nacionais e internacionais.

A mediação proposta se concretizou por meio de leis, regulamentações e planejamentos elaborados pelos governos militares, como, por exemplo, a Lei da Reforma Universitária – Lei 5.540/68, que propôs a racionalidade das estruturas³. Promulgada em 1971, a Lei nº. 5.692/71 também reforçou a profissionalização, garantindo a terminalidade do ensino médio⁴ – antigo 2º grau – e o benefício da economia nacional por meio da qualificação de pessoal. À época, esperava-se que o investimento em educação pudesse garantir o crescimento econômico do país. É nesse contexto que a educação a distância surge no Brasil.

A educação a distância surgiu da necessidade de formação e qualificação profissionais de pessoas que não tinham acesso e/ou condições de freqüentar um estabelecimento de ensino presencial. Assim, a EaD evoluiu juntamente com as tecnologias desenvolvidas em cada momento histórico, as quais influenciam não só ambiente educativo, mas a sociedade como um todo.

Segundo Peters (2003), o primeiro marco da educação a distância foi o anúncio publicado na Gazeta de Boston, no dia 20 de março de 1728, pelo professor de taquigrafia Cauleb Phillips, que oferecia material para ensino e tutoria por correspondência. Este modelo

² Freitag (2005, p. 96) afirma que este modelo de Estado “representa uma aliança mais ou menos instável entre um empresariado nacional, desejoso de aprofundar o processo de industrialização capitalista, sob o amparo de barreiras protecionistas, e setores populares cujas aspirações de participação econômica e política são manipuladas tacitamente pelos primeiros, a fim de granjear seu apoio contra as antigas oligarquias”.

³ A racionalidade na universidade foi representada pela estruturação do ensino de graduação em básico e profissional; o aparecimento da pós-graduação em dois níveis: mestrado e doutorado; na adoção do sistema de créditos; na proposta de departamentalização e na extinção das cátedras (RIBEIRO, 2003)

⁴ Ao concluir o ensino médio (à época, 2º grau), o egresso estaria habilitado a ingressar no mercado de trabalho para desempenhar ocupações técnicas.

foi seguido em 1833, na Suécia, e em 1840, na Inglaterra. A educação a distância, contudo, só passou a se institucionalizar a partir da segunda metade do século XIX.

O final da Primeira Guerra Mundial promoveu um aumento da demanda social por educação. A necessidade de uma educação de massa, que pudesse contribuir para o fortalecimento ou restauração do desenvolvimento dos países após a guerra, forneceu o cenário promissor para novas iniciativas de ensino a distância. Deste cenário faziam parte o aperfeiçoamento dos serviços de correio, a agilização dos meios de transporte e, sobretudo, o desenvolvimento tecnológico aplicado ao campo da comunicação e da informação.

Mais tarde, a utilização do rádio como meio de comunicação ampliou as possibilidades de oferta de educação a distância. Na América Latina, por exemplo, Brasil, México, Colômbia e Venezuela, dentre outros, criaram incentivos a programas de educação a distância por meio de rádio.

Gouvêa e Oliveira (2006) e Nunes (2009) relatam cronologicamente o surgimento das universidades para a oferta exclusiva de EaD. Em 1951, registra-se a Universidade de Sudáfrica; em 1968, a University of the South Pacific; em 1971, a British Open University, referência na oferta de EaD; e em 1972, a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Especificamente na América Latina, os registros de universidades surgiram no início do século XX. Em 1947, no México e Colômbia, e em 1960, a Tele Escola Primária do Ministério da Cultura e Educação, na Argentina.

Inicialmente, a educação a distância manteve como base os materiais impressos. Posteriormente, advieram o rádio e a televisão, aliados ao material impresso. Com o advento da informática, a EAD também incorporou o computador, e mais recentemente, a tecnologia de multimeios, que combina textos, sons, imagens, assim como mecanismos de geração de caminhos alternativos de aprendizagem (hipertextos) e instrumentos virtuais interativos (programas tutoriais informatizados) etc.

Neste sentido, a educação a distância, inicialmente utilizada como recurso para superação de deficiências educacionais, qualificação profissional e aperfeiçoamento ou atualização de conhecimentos, cada vez mais é também usada em programas que complementam outras formas tradicionais de interação face-a-face.

A educação em massa é o elemento que impulsiona o processo, já que o trabalho especializado era fundamental ao progresso econômico, que no século XIX estava ligado à automatização e no século XX passava aos setores de serviço. A tendência apontada por alguns teóricos para o século XXI é uma outra mudança de pólo: do serviço para a informação. Já em fins do século XX, a informação constitui um setor econômico produtivo e os 'trabalhadores da informação' constituem um

conjunto de profissionais altamente capacitados que poderiam ‘transformar o mundo’ (GOUVÊA e OLIVEIRA, 2006, p. 27)

Não há registros precisos sobre a criação da EaD no Brasil. Alguns autores afirmam que a primeira experiência oficial foi em 1904. A partir da implantação das Escolas Internacionais, que representaram organizações norte-americanas, a EaD brasileira seguiu o movimento internacional, com a oferta de cursos por correspondência. Em decorrência das dificuldades relativas ao uso dos correios, o ensino por correspondência não recebeu incentivo público.

No entanto, Gouvêa e Oliveira (2006) destacam que a primeira iniciativa brasileira de EaD ocorreu com a utilização do rádio na criação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Edgar Roquette-Pinho, em 1923. Em 1936, esta rádio tornou-se a Rádio Ministério da Educação e Cultura, com caráter educativo e cultural. Já no ano de 1939, o Instituto Universal Brasileiro passou a ofertar seus cursos por correspondência.

A iniciativa da Rádio Ministério da Educação e Cultura, de fato, se constitui parte da iniciativa do Ministério da Educação, criado em 1930, de promover a educação para a formação profissional que o modelo industrial e de desenvolvimento, adotado pelo Estado brasileiro, passou a requerer.

Como iniciativa de ampliação do acesso à educação na década de 1960, o Movimento de Educação de Base (MEB) foi criado para promover cursos de alfabetização por meio de um projeto radiofônico, marco da EaD não formal no Brasil. O MEB utilizou um sistema radioeducativo para a democratização do acesso à educação, promovendo o letramento de jovens e adultos.

Já na década de 1970, outras iniciativas podem ser destacadas. O Projeto Minerva, que objetivava promover, então, o ensino primário até o ginásial, era veiculado pela Rádio MEC e complementado por material impresso. Com a inserção do recurso da TV, a Fundação Roberto Marinho, na mesma década, promoveu educação supletiva a distância para os antigos primeiro e segundo graus⁵, utilizando-se da TV, rádio e material impresso, para o desenvolvimento do Telecurso 1º e 2º Graus.

As iniciativas em EaD nas décadas de 1960 e 1970 também colaboraram para o processo de industrialização brasileiro, quanto tornou-se necessário a adoção de padrões internacionais de produção nacional, inclusive na utilização de tecnologias modernas.

⁵ Correspondentes, respectivamente, ao ensino fundamental e ensino médio, conforme a Lei nº. 9.394/96.

Conforme discutido anteriormente, a Lei da Reforma Universitária – Lei 5.540/68 e a Lei nº. 5.692/71 reforçaram a profissionalização e o benefício da economia nacional por meio da qualificação de pessoal, com vistas ao crescimento econômico do país.

Desta forma, percebe-se que o surgimento da EaD no Brasil acompanhou as mudanças estruturais do Estado brasileiro, sobretudo no âmbito econômico, enfatizando as políticas educacionais para a qualificação profissional do processo de industrialização brasileira.

3. Do movimento de redemocratização no Brasil aos tempos atuais: a EaD em debate

Segundo Mota (2001) e Skidmore (1988), na década de 1980, a desaceleração econômica no país e a insatisfação da sociedade civil, quanto à rigidez do sistema militar tecnoburocrata, possibilitaram transformações no cenário político brasileiro. O movimento de forças sociais civis passou, nesse período, a se organizar a fim de recuperar espaços perdidos no período militar e alimentou uma campanha política de redemocratização do país. Essa campanha permitiu que fosse instalado o primeiro governo civil após a ditadura, com a eleição de Tancredo Neves que, por motivo de morte, foi substituído por José Sarney, cujo mandato durou de 1985 a 1989.

Diante das crises política, econômica e social, o governo estabelecido buscou se aproximar das massas populares com a finalidade de superar a crise de legitimidade do Estado. Com este propósito, as políticas educacionais passaram a enfatizar, dentre outros, o ensino público de boa qualidade e a democratização do acesso à educação. É, então, proposto uma reformulação da escola e de sua finalidade, devendo orientar-se para a transformação da sociedade. Nesta concepção, a escola é entendida não mais como uma organização estática, mas dinâmica e viva, que busca uma educação de qualidade para todos e requer coletividade na sua gestão.

Com efeito, a década de 1990 trouxe várias mudanças no contexto sócio-político-econômico mundial que fortaleceram a competitividade e a exigência de uma maior eficiência e eficácia das organizações capitalistas. Para acompanhar as tendências mundiais, uma nova forma de estruturação do Estado brasileiro foi sendo implementada por meio de reformas administrativas. Em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) estabeleceu objetivos e diretrizes para a reforma administrativa no país. A reforma proposta deve ser entendida no contexto da redefinição do papel do Estado, que passa a não ser mais diretamente responsável pelo desenvolvimento econômico e social do país, mas assume a função de regulador desse desenvolvimento.

Segundo o referido documento, a reforma em questão teve como atributo significativo implementar uma administração pública gerencial em substituição à administração pública burocrática, apresentada como empecilho ao desenvolvimento do Estado. Em linhas gerais, essa administração pública gerencial objetivou: (1) aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado; (2) fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social; (3) assegurar um serviço público democrático, orientado para o cidadão, porém responsabilizando o servidor público pelos seus resultados.

Segundo Bresser Pereira (1999), a reforma do Estado brasileiro teve como principal motivação a crise fiscal e a crise do Estado burocrático – industrial⁶, havendo a necessidade de uma reconstrução estatal que promova o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial. Nesta reconstrução, haveria o aprofundamento do regime democrático e a ampliação do espaço público não-estatal.

De acordo com o autor, o público não-estatal representa “organizações ou formas de controle públicas porque estão voltadas ao interesse geral; não são estatais porque não fazem parte do aparato do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.16). Assim, estaria se consolidando um Estado social-liberal, o qual deve proteger os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não estatais que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social, e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão desses serviços. “Um Estado que além de social e liberal seja mais democrático, pelo fato de que suas atividades sejam diretamente submetidas ao controle social.” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.17).

Na consolidação do Estado social-liberal, a sua administração se submete a critérios gerenciais de eficiência, tendo a participação cidadão no controle das atividades sociais. Daí, a premissa de Bresser Pereira (1999) de que a democracia deve ser aperfeiçoada para tornar-se mais participativa e a administração pública burocrática deve ser substituída por uma administração pública gerencial.

Deste modo, referente à implementação da administração pública gerencial aplicada à educação, ao discutirem concepções e tendências atuais na gestão e organização escolar, Oliveira *et al* (2004) afirmam que, na década de 1990, a formulação de propostas para a gestão da educação básica foi fortalecida, estando voltada à autogestão da escola. No Brasil, a partir de 1995, essas propostas se baseiam nos princípios da eficiência e eficácia do sistema educacional e da escola, seguindo padrões empresariais. Avaliação do desempenho escolar

⁶ Para o autor, o Estado burocrático-industrial indica a forma histórica de administração do Estado brasileiro, baseado na administração burocrática, que perdurou entre 1930 e 1995.

por meio de testes padronizados e a evocação de atividades docentes que estão para além da sala de aula, por exemplo, compõem o quadro que foi se delineando a partir de então.

Sem dúvida, essa lógica, aplicada à educação, implica a produção de um discurso que defende a garantia ao acesso, à qualidade, à permanência dos alunos na escola e a conclusão da escolaridade. Todavia, a garantia pretendida se dá por meio de mecanismos de controle e regulação estatais, nos quais financiamento e avaliação estão atrelados como principais instrumentos de gestão. Um exemplo disso foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que considerou o desempenho das escolas para a garantia de seu financiamento.

Por outro lado, a expansão do sistema educacional brasileiro decorreu da desresponsabilização do Estado quanto à educação, a qual passou a ser atividade não-exclusiva deste Estado. Os sistemas de avaliação passaram, então, a privilegiar a avaliação externa em todos os níveis de ensino, sob a lógica da competitividade entre as organizações, em que a qualidade era produto da própria competição e não uma construção coletiva e legitimada pelos atores envolvidos.

Paralelo a isso e dado o crescimento de projetos de informatização e à ênfase da democratização do acesso à educação nas políticas públicas, a partir do fim da década de 1980 a EaD no Brasil teve um avanço significativo. No ano de 1991, teve início o programa *Jornal da Educação – edição do Professor*, o qual, em 1995, foi incorporado à TV Escola (canal educativo da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação). No âmbito da formação de profissionais da educação, o programa TV Escola buscou o aperfeiçoamento e a valorização dos professores e gestores da rede pública. Tendo como base o currículo do Ensino Fundamental, o TV Escola utiliza-se de tele-aulas e material impresso. Além desse programa, o MEC desenvolve outros como o Formação pela Escola, Mídias na Educação, Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), Programa de Formação de Professores em Exercício (ProFormação), Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento), Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Pro-Infantil), Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e/ou no Ensino Médio (Pró-Licenciatura), TV e Rádio Escola, Rede Internacional Virtual de Educação (RIVED) e a Escola Técnica Aberta do Brasil (E-Tec).

Já na educação superior, Gouvêa e Oliveira (2006) destacam a criação de cursos de extensão a distância pela Universidade de Brasília (UnB) e a proliferação de cursos de especialização. Na oferta de cursos de graduação, tem-se a experiência da Universidade

Virtual Pública do Brasil (UniRede) e do Consórcio de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ). Mais recentemente, no campo das universidades públicas, destaca-se a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Considerando os avanços tecnológicos das últimas décadas, a educação a distância tem se mostrado uma ferramenta de desenvolvimento às nações, ao proporcionar a formação de cidadãos, a qualificação de pessoal para a demanda do mercado e a possibilidade de utilização de novas tecnologias. Nesse contexto, nota-se que as novas tecnologias de informação e comunicação ampliaram as possibilidades da EaD.

Juntamente com o advento das novas tecnologias, a formulação de políticas e estratégias para melhoria dos sistemas educativos dos países pobres, sobretudo pela UNESCO e o Banco Mundial apontaram para a necessidade de utilização de recursos de EaD e das tecnologias de informação e comunicação para a formação e aperfeiçoamento de professores.

O desenvolvimento de um projeto de formação por meio da educação a distância, entretanto, não se restringe à função social de ampliação de acesso à educação. Antes, serve como instrumento de qualificação do processo educacional, inclusive ao propor a formação e qualificação de profissionais da educação, a fim de se evitar o uso indiscriminado de novas tecnologias.

Gouvêa e Oliveira (2006) destacam que, no Brasil, a educação a distância tem sido pensada para programas voltados ao aperfeiçoamento e capacitação, buscando sempre compensar, de forma rápida, a defasagem do trabalhador, na lógica de educação ao longo da vida. No que concerne à educação ao longo da vida, este conceito foi utilizado por Jacques Delors, no Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, da seguinte maneira:

O conceito de educação ao longo de toda a vida aparece, pois, como uma das chaves de acesso ao século XXI. Ultrapassa a distinção tradicional entre educação inicial e educação permanente. Vem dar resposta ao desafio de um mundo em rápida transformação, mas não constitui uma conclusão inovadora, uma vez que já anteriores relatórios sobre educação chamaram a atenção para esta necessidade de um retorno à escola, a fim de se estar preparado para acompanhar a inovação, tanto na vida privada como na vida profissional. É uma exigência que continua válida e que adquiriu, até, mais razão de ser. E só ficará satisfeita quando todos aprendermos a aprender. (DELORS, 2001, p.17)

No processo de formação profissional, a tecnologia educacional e os contatos com teoria e prática da telecomunicação eletrônica, segundo Peters (2003), devem estabelecer relação com a teoria e a prática do ensino a distância no desenvolvimento de inovações tecnológicas e pedagógicas para o processo educacional. Essa relação, no entanto, configura uma nova proposta e desafio de formação de professores frente às novas demandas sociais.

Segundo Belloni (2003), a adequação dos sistemas educacionais para esta realidade pressupõe as principais mudanças: ênfase no estudante, ainda presente no nível retórico do discurso e centrado no professor; uso de tecnologias e a mediatização do ensino; flexibilização do acesso, do ensino, da aprendizagem e da oferta; a formação de formadores, que passa a enfrentar os desafios das novas dimensões do papel do professor; e os fatores institucionais de reestruturação de cursos e de investimento em tecnologias.

Desta forma, a institucionalização da educação a distância em programas de formação está relacionada, intrinsecamente, à qualidade de formação e condições de trabalho dos profissionais nela envolvidos. Assim, a má qualidade constitui-se em uma barreira à institucionalização da educação a distância no exercício de sua função social de ampliação de acesso à educação e de instrumento de qualificação do processo educacional.

No âmbito legal, como modalidade de ensino, a educação a distância no Brasil foi proposta pela Lei n.º 9.394/96 em seu Art. 80, tendo suas diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 10.172/2001. Neste plano, a educação a distância é entendida como estratégia de democratização do acesso à educação, especificamente àquela de nível superior, bem como da melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, como demonstra o texto do referido plano, a seguir.

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. [...] Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição de prioridades educacionais. (FUNADESP, 2005, p. 33)

Além das contribuições da EaD destacadas, a atual LDB também considera essa modalidade de ensino como um instrumento importante de formação e capacitação de professores em serviço. No PNE, as diretrizes para a formação de professores e valorização do magistério estabelecem que a formação continuada do magistério se insere na estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, visando à abertura de novos horizontes de atuação profissional, posto que a finalidade dessa formação consiste na reflexão sobre a prática educacional e na busca de seu aperfeiçoamento técnico, ético e político. O mesmo Plano estabelece o desenvolvimento de programas de educação a distância, utilizando-se de cursos semi-presenciais modulares.

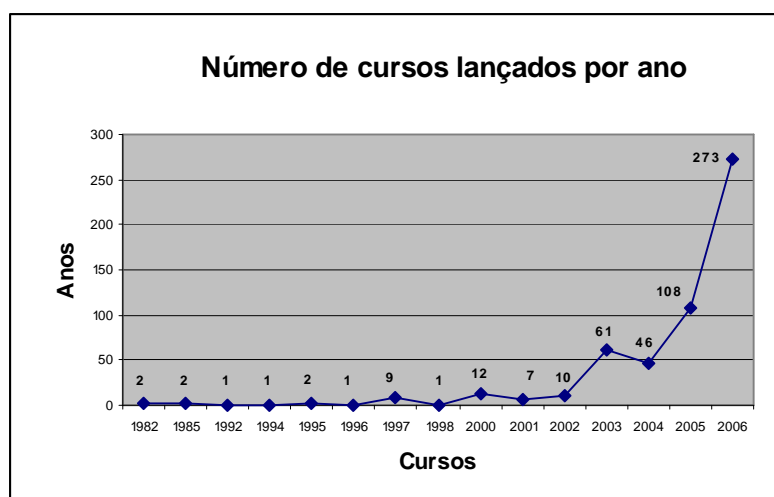
Neste sentido, a EaD no Brasil tem atingindo significativos índices, inclusive de aumento de oferta, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Número de alunos matriculados em cursos a distância ofertados por instituições autorizadas pelo MEC (2004-2006)

ANO	2004	2005	2006
TOTAL	309.957	504.204	778.458

Fonte: MAIA e MATTAR, 2007.

A fim de complementar a análise do aumento de oferta, o gráfico 1 revela a crescente expansão de cursos na modalidade a distância:



Fonte: MAIA e MATTAR, 2007.

Portanto, percebe-se que, ao longo dos períodos históricos aqui apresentados, há uma relação intrínseca entre as orientações das políticas educacionais brasileiras e o desenvolvimento da EaD no Brasil como mais uma ferramenta estatal para o atendimento de seus interesses maiores e não da maioria. Ao se considerar a educação uma atividade não-exclusiva do Estado, as políticas educacionais que incentivam a expansão do mercado educacional têm contribuído fortemente para o significativo crescimento da EaD no Brasil. No entanto, esta modalidade ainda sofre com uma regulamentação fragilizada, com a falta de critérios de qualidade e de insuficiência de mecanismos de regulação e controle estatais, o que vem dificultando a sua institucionalização.

Considerações finais

As análises realizadas revelam uma ampliação da oferta de cursos a distância ao longo dos períodos históricos e em decorrência das políticas públicas educacionais no Brasil. Ao

lado dessa expansão há o desafio da institucionalização da EaD, seja pela demanda de maior conhecimento acerca desta modalidade e das tecnologias de informação, seja pela necessidade de políticas mais substanciadas para o seu desenvolvimento.

É possível notar a frágil regulamentação e a incipiente regulação da EaD, quanto analisada no âmbito do Ministério da Educação. Exemplo disso é que, sendo anunciada em 1996 na LDB, a regulamentação da EaD só passou a se consolidar, de fato, a partir de 2005. Segundo Martins (2008), é a partir desse período que o referido Ministério a recoloca como uma política estratégica de governo e também como uma política de Estado, voltadas para a ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil.

Apesar do Decreto nº 5.622/05 estabelecer diretrizes gerais para credenciamento de instituições e para a oferta de cursos em EaD, ainda há a carência de mecanismos de regulação e supervisão quanto às condições de oferta desses cursos e das instituições que os disponibilizam, sobretudo quanto à multiplicidade de formatos de cursos e metodologias adotadas para a modalidade. Para isso, é preciso um aprofundamento dos estudos acerca da EaD, das suas possibilidades e das suas limitações, bem como uma formação substancial de avaliadores que servem à regulação do sistema, da definição de parâmetros mínimos de qualidade e de mecanismos de avaliação de caráter formativo.

Disto, conclui-se que, de acordo com Martins (2008), a superação dos desafios aqui mencionados depende, sobretudo, da capacidade de atualização da regulamentação e de regulação da EaD, assim como da construção coletiva dos rumos desta modalidade, para que esta se torne uma política pública legítima e de qualidade.

Referências

AZEVEDO, Janete M. L. de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas : Autores Associados, 2004.

BELLONI, Maria Luíza. *Educação a distância*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção educação contemporânea)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 2001

FERREIRA, Naura T. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993.

FREITAG, Barbara. *Escola, estado e sociedade*. 7. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FUNADESP). *Legislação e normas da educação a distância no Brasil*. Brasília: Funadesp, 2005. (Série Documentos/ set.2005).

GOUVÊA, Guaracira; OLIVEIRA, Carmem Irene. *Educação a distância na formação de professores: viabilidade, potencialidades e limites*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

HOLANDA, Sérgio B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MAIA, Carmem; MATTAR, João. *ABC da EAD*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MARTINS, Rubens de O. Perspectivas da regulamentação do MEC para a Educação Superior a Distância. In: GUEVARA, Arnaldo J. de H.; ROSINI, Alessandro M. *Tecnologias emergentes: organizações e educação*. São Paulo: Cengage Learning, 2008. p. 265 - 276

MOTA, Carlos. *Brasil em perspectiva*. 20. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2001

NUNES, Ivônio B. A história da EaD no mundo. In: LITTO, Fredric; FORMIGA, Marcos. *Educação a distância*. O estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. p. 2-8.

OLIVEIRA, João F. de; FONSECA; Marília, TOSCHI, Mirza. S. Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais. In: _____; _____; _____. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: UCG, 2004. p. 21 – 33.

PETERS, Otto. *Didática do ensino a distância*. Experiências e estágio da discussão numa visão internacional. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

RIBEIRO, Maria Luisa S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 19. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção memória da educação).

ROUSSEAU, Jacques. *Do contrato social – ensaio sobre a origem das línguas*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. Livro Primeiro: p. 51-81.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil – de Castelo a Tancredo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.