

# **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

Juliana Guimarães Faria  
UFG  
julianagf@yahoo.com.br

Daniela da Costa Britto Pereira Lima  
UFG e UEG  
professoradanielalima@gmail.com

Mirza Seabra Toschi  
UEG  
mirzas@brturbo.com.br

## **Resumo**

Este texto tem como objetivo refletir sobre a influência das políticas públicas de educação superior na organização da EaD nas Instituições de Ensino Superior (IES) e no Sistema UAB. Apresenta-se o entendimento sobre política e política pública e sua importância enquanto estratégia para a implementação de objetivos desejados. Posteriormente, traça-se uma reflexão a partir da trajetória da EaD no Brasil associada às formas de organização. É possível identificar na atual política da UAB uma indução de organização institucional baseada em associações entre entidades com vocações para o ensino superior diferenciadas, com finalidade dupla, ou seja, que oferecem cursos presenciais e a distância.

**Palavras-Chave:** Educação a Distância; Organização; Instituições de Ensino Superior

## **INTRODUÇÃO**

A educação a distância (EaD) é uma prática em ascensão no Brasil (INEP, 2010). A primeira vez que a EaD ganha espaço explícito na legislação da educação nacional, se tornando legítima e autorizada, foi em 1996, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394. O artigo 80 trata do ensino a distância e prevê a necessidade de estabelecer requisitos para autorização e controle, o que foi feito pelo Decreto 5622, de 19 de dezembro de 2005.

As instituições públicas de ensino superior ofertam a EaD nos dias atuais principalmente a partir de uma política pública denominada Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), iniciado em 2005, por meio do Decreto nº. 5.800. Com a criação da UAB, a qual foi desenvolvida para ampliar a oferta de cursos e programas de educação superior no país e ainda facilitar o acesso ao ensino superior, o Governo Federal possibilitou ampliação do credenciamento das Universidades Públicas e os Centros Tecnológicos para oferta de

educação superior pública e gratuita, principalmente para a formação de professores (GIOLO, 2010).

O contexto da EaD e a UAB como política pública é que envolve a reflexão dessa comunicação. Esse texto nasce da integração de duas pesquisas de doutorado, uma concluída e outra em andamento, que possuem como foco a política pública da EaD no país. Sendo assim, tem como objetivo refletir sobre a influência das políticas públicas de educação superior a distância nos modelos e organização da EaD nas instituições, entender sua dinâmica e as tendências presentes nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas no Brasil a partir do Sistema UAB.

Inicialmente, apresenta-se o entendimento sobre política e política pública e sua importância enquanto estratégia para a implementação de objetivos desejados. Posteriormente, traça-se uma reflexão sobre modelos da EaD e formas de sua organização, para, então, analisar a EaD no Brasil associada às formas de organização institucional, sobretudo do Sistema UAB.

## **POLÍTICA E POLÍTICA PÚBLICA**

O termo política foi usado durante muitos séculos para designar obras dedicadas ao estudo de uma esfera específica de atividades humanas, que se refere de algum modo às coisas do Estado. Na época moderna o termo foi perdendo seu significado original, substituído por termos como “ciência do Estado”, “ciência política” e outros (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998 e RODRIGUES, 2011) para indicar a atividade ou conjunto de atividades que têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

O estudo de políticas públicas está na percepção da análise da ação do Estado e das suas dinâmicas no cenário político, econômico, social e cultural. A ação do Estado, segundo Schimidt (2006 apud DINIZ, 2010, p. 20), é constituída pelas políticas e práticas governamentais que se manifestam das interações políticas entre os atores públicos e privados em contextos institucionais diversificados. Com isso, para Diniz (2010), ganham ênfase as dimensões político-institucionais da ação estatal.

Rodrigues (2011) defende que política é o conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos e a política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade tomam decisões coletivas se convertendo em algo a ser compartilhado, ou seja, numa política

comum. “Políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público” (RODRIGUES, 2011, p. 14).

Estudar, analisar e avaliar políticas públicas envolve compreender esse processo do qual os diversos atores e grupos de uma sociedade toma as decisões em prol de um encaminhamento comum a todos os cidadãos expressos por meio delas. Assim, analisar e avaliar políticas públicas são dois conceitos diferentes e de grande relevância a se considerar (PEREZ, 2009; ARRETCHE, 2009).

Avaliar uma política pública diz respeito aos efeitos do programa sobre a população alvo, atribuindo uma relação de causalidade entre uma política e um resultado, enquanto que analisar uma política pública diz respeito ao acompanhamento dos diversos processos responsáveis pela produção do efeito esperado, ou seja, das atividades-meio ocorridas, suas diversas características e seus traços constitutivos (PEREZ, 2009; ARRETCHE, 2009).

O estudo de análise de políticas públicas demonstra que este varia de acordo com a política e seus diferentes tipos de formato e com a natureza das agências que a implementam. Estes estudos indicam a importância de se estabelecer a relação entre os distintos níveis de governo (PEREZ, 2009), o que propomos analisar nesta comunicação, ou seja, a preocupação de analisar a política pública do Sistema UAB no que se refere a possíveis induções a certos tipos de modelos e formas de organização da EaD nas instituições de educação superior públicas no Brasil.

### **Reflexões sobre modelos e organização da EaD nas instituições**

Em cada instituição de ensino, as práticas da EaD tomam certa compleição. Belloni (1999) as classifica como abertas e especializadas, integradas ou mistas e associadas ou consorciadas. Já Moore e Kearsley (2008) categorizam-nas como instituições com finalidade única ou dupla. E Peters (2001) trata a organização da EaD dentro das instituições em *single-mode*, *dual-mode* ou *mixed-mode*.

Na categoria de instituições especializadas, estão as universidades abertas. De acordo com Belloni (1999, p. 92), são “instituições autônomas, em geral de abrangência nacional, que funcionam com orçamentos independentes (públicos e próprios) e estão habilitadas a fornecer seus próprios diplomas”.

Belloni afirma que, do ponto de vista formal, há equiparação de estatutos e regulamentações entre as diferentes instituições de ensino a distância – as especializadas e as integradas. A autora diz ainda que as instituições especializadas se organizam em

conformidade com modelos pautados nas estruturas industriais de produção e distribuição dos cursos, chamando-as de fordistas, justamente por apostarem na grande escala produtiva, a fim de apresentar otimização que justifique os grandes investimentos inicialmente implementados.

Os modelos especializados são denominados de fordistas por terem como base a produção em massa:

Um número relativamente pequeno de unidades de cursos utilizando “blocos multimeios” de materiais, cuja produção exige um volume relativamente importante de investimento em recursos humanos qualificados, recursos financeiros e técnicos. A viabilidade deste tipo de organização implica um grande número de estudantes, ou seja, um baixo custo unitário (BELLONI, 1999, p. 92-93).

Essa prática, com cursos seletos, porém, com larga escala de alunos, é justificada por Belloni (1999) como necessária para viabilizar a sustentabilidade institucional, dado o baixo custo por aluno, e para atender às exigências de custo/benefício. Tudo isso porque os chamados “blocos multimeios” exigem alto investimento na sua produção, com pessoal qualificado e elevado nível técnico. Entretanto, enfatiza a autora, esse modelo de organização não é unanimidade na área:

Muitas críticas têm sido feitas a este modelo de organização, como já vimos, por seu caráter excessivamente centralizado, burocratizado e hierarquizado, por sua ênfase na produção e distribuição de materiais, bem como por sua pouca flexibilidade, decorrente das características de economia de escala, que dificulta a atualização de seus cursos e o atendimento de novas demandas (BELLONI, 1999, p. 93).

Além disso, a autora argumenta que o atual momento, de mudanças aceleradas, acaba por exigir flexibilidade em currículos, programas e materiais. Contudo, certos cursos têm sido planejados e preparados sem considerar a necessária flexibilidade, o que reduz drasticamente sua efetividade. Alerta Belloni (1999, p. 94): “Muitas vezes, determinados cursos têm de ser reformulados ou atualizados antes mesmo de terem seus custos amortizados, ou seja, antes de sua duração mínima prevista”.

Isso traz implicações mais complexas para as instituições. De acordo com Belloni (1999), as características das instituições abertas tendem a ter a premissa de que as decisões para a atualização ou a reformulação de materiais e cursos, que exijam investimentos adicionais, sejam tomadas pela administração central, e não pela equipe pedagógica. Belloni (1999) argumenta que a dependência financeira para os “blocos multimeios” dificulta ainda mais a atualização de cursos, as novas demandas e a utilização de métodos inovadores.

Esta situação não implica apenas custos financeiros adicionais e problemas de planejamento, concepção e produção de materiais, como também gera dificuldades pedagógicas e de pessoal, exigindo muitas vezes remanejamentos de equipes inteiras tornadas obsoletas e contratação de especialistas externos à instituição. O surgimento de novas demandas específicas no mercado de trabalho acrescenta complicadores à situação, pois ao mesmo tempo em que criam novas oportunidades produtivas que podem significar novas fontes de recursos, podem também provocar

a entrada no campo da EaD de novos provedores concorrentes, sejam empresas privadas de produção de materiais educativos, sejam instituições convencionais de ensino superior (BELLONI, 1999, p. 94).

Belloni (1999) mostra, ainda, que as universidades abertas têm apresentado, em sua própria organização, uma linha hierarquizada, centralizadora e burocrática, com um trabalho baseado na segmentação e na divisão especializada do trabalho. Essa realidade, de acordo com Belloni (1999), tem contribuído para que as universidades se enfraqueçam diante das necessidades sociais e da concorrência. Ainda, citando Raggat (1993 apud BELLONI, 1999), afirma que a divisão entre equipes enrijece os limites entre elas e causa entraves quando se considera a necessária flexibilização para novas situações.

[...] a segmentação do processo de trabalho estabeleceu limites rígidos entre as equipes responsáveis pelas diferentes fases do processo de ensino e suas características de especialização, racionalização e planejamento centralizado, que eram fatores de sucesso no modelo de produção de massa, passam a ser entraves para a flexibilização e adaptação a uma nova situação. Estes problemas são agravados quando relacionados com a introdução de novas tecnologias, o que pode gerar desqualificação e sobrequalificação de certas equipes (BELLONI, 1999, p. 94-95).

Ora, é de se considerar, porém que essas são dificuldades próprias de qualquer instituição mais convencional. De acordo com Belloni (1999), as universidades abertas estão se redefinindo e se reorganizando para uma tendência mais pós-fordista, com visão mais diversificada de cursos e materiais, com organização mais flexível, horizontalizada e descentralizada. Assim, será possível um retorno mais seguro e imediato, com perspectiva de atualização mais condizente e melhor atendimento às demandas. Entretanto, essas mudanças acabam por exigir investimentos adicionais.

Já as instituições integradas gozam de maior credibilidade no campo da educação por conta da oferta de cursos presenciais e permitem maior acesso às fontes externas de financiamento. De acordo com Belloni (1999), nessas condições, essas instituições podem ser menos vulneráveis às dificuldades apresentadas anteriormente, visto que, por conta das experiências com cursos presenciais, podem obter *feedback* imediato. Mas alerta a autora que “Na realidade, porém, esta afirmação é muito mais teórica do que verdadeira. Na prática, as instituições integradas encontram dificuldades semelhantes de adaptação às novas exigências dos mercados (BELLONI, 1999, p. 95).

Esse alerta se refere, principalmente, ao necessário processo de incorporação de novas tecnologias ao ensino, com formas mais abertas de aprendizagem, uso de diferentes mídias e a presença de atividades de tutoria e monitoria, algo novo para as práticas até então

vivenciadas nas instituições convencionais.

Tratando dos dois modelos institucionais, integrados e especializados, Belloni (1999, p. 96) considera que:

Apesar de sua capacidade de desenvolver e distribuir cursos de alta qualidade, e com uma boa relação entre custo e benefício, e de concentrar-se nas necessidades de estudantes de tempo parcial, as universidades abertas, exclusivas de educação a distância, dificilmente podem competir de modo eficaz com as universidades “mistas” (*dual-mode*). Estas têm vantagens quanto à flexibilidade de suas estratégias de ensino e ao espectro mais amplo de cursos que elas podem oferecer.

A tendência é de que as instituições mistas sejam mais vantajosas, e para sustentar esse argumento Belloni (1999) cita as experiências desenvolvidas em países como a Austrália e os Estados Unidos, com larga experiência nessa forma de organização. Mas outra alternativa é levantada por Belloni (1999): trata-se de um modelo institucional de consórcio e associações entre diferentes instituições. Para a autora, os consórcios permitem a permuta de materiais e experiências, o que possibilita *feedbacks* mais rápidos e investimentos integrados entre as várias instituições.

A categoria de modelo de instituições consorciadas para oferta da EaD tem como objetivo principal a otimização de pessoal e técnicas, como também de financiamento, para conseguir atender às mudanças necessárias à sociedade e ao mercado. Porém, há complexidades que dificultam o processo de gestão e organização. Belloni (1999, p. 97-98) alerta que:

No entanto, tais consórcios são em geral de grande envergadura e extremamente complexos para organizar e gerir, devido sobretudo à grande heterogeneidade das instituições envolvidas, especialmente quanto à dependência administrativa, dificultando bastante o processo de tomada de decisões.

Percebe-se, assim, que as instituições consorciadas para a oferta de EaD enfrentam condições desafiadoras de atuação em nome da otimização de recursos, o que exige posturas organizacionais diferenciadas e mais flexíveis. É interessante a ponderação trazida por Peters (2001) de que diferentes formas de organização repercutirão em aspectos didáticos e pedagógicos específicos dos cursos a distância. Ou seja, as instituições consorciadas podem ter o dia a dia dos cursos e a relação professor-aluno afetados pelas decisões e pela dependência organizacional.

De acordo com Peters (2001), é justamente a política educacional, o planejamento institucional e os critérios organizacionais e logísticos que definirão a abordagem e o modelo de EaD. O autor divide os modelos institucionais de EaD em três categorias: *single-mode*, *dual-mode* e *mixed-mode*. Entretanto, na interpretação de Peters, o *dual-mode* não trata

daquela instituição que oferece cursos presenciais e a distância trazida por Belloni (1999) como instituições mistas, mas refere-se a instituições que oferecem cursos que possuem encontros presenciais e atividades a distância, ou seja, os alunos desses cursos vivenciam práticas tanto peculiares ao ensino presencial quanto peculiares a cursos a distância. E as instituições *single-mode* são aquelas que se dedicam a atividades de telestudo, com cursos exclusivamente a distância.

Sobre o *single mode*, Peters (2001, p. 42-43) ressalta:

Do ensino a distância no *single mode*, como é oferecido por grandes teleuniversidades e por *open universities*, participam muitos estudantes. Algumas atendem dezenas de milhares deles. Nelas, os estudantes ficam entregues, em todos os sentidos, mais ou menos a sua própria sorte, porque os sistemas de assistência são insuficientes. Aqui serve de padrão o tipo dos teleestudantes que, em casa, separados da universidade e isolados de docentes, bem como de colegas, trabalham seus telecursos. O *auto-estudo dirigido* é característico dessa forma de ensino e aprendizagem. (grifo do autor)

Dessa forma, a compreensão de Belloni (1999) difere da forma pela qual Peters (2001) apresenta as universidades abertas. Belloni utiliza como critério o aspecto organizacional do curso, enquanto Peters considera o aspecto didático de atendimento aos alunos.

Com efeito, das diferentes formas de institucionalização resultam questões didáticas específicas do ensino a distância que devem ser tomadas em consideração. Em palavras simples, é possível associar três concepções diferentes de telestudo, bem como das atitudes docente e discente (PETERS, 2001, p. 42).

O *mixed-mode*, segundo Peters (2001), é aquele no qual há flexibilidade total, mas para o aluno, e não para a instituição. Nesse modelo, o processo educacional é escolhido pelo aluno, conforme suas necessidades e possibilidades, ou seja, o aluno pode escolher algumas atividades a distância e outras presenciais em um mesmo curso, pois a instituição oferece todas as possibilidades. Para o autor, essa realidade é prevista para universidades futuras.

Em universidades futuras, que ofereçam atividades didáticas tanto no estudo com presença quanto no telestudo e que se sirvam em volume ampliado de redes de meios de informação e comunicação eletrônicos (*mixed mode universities*), surgirá mais outro tipo de educação a distância. Ele poderá tomar em consideração de modo extraordinariamente flexível as necessidades dos estudantes, também dos estudantes em idade adulta intermediária ou já mais avançada. O modelo didático dominante será, nesse caso, o estudo *autônomo, autodirigido*, no qual os próprios estudantes decidem sobre o uso das ofertas didáticas feitas por diferentes meios e aproveitam o considerável espaço livre concedido para isso com base em estratégias próprias – desde o intensivo contato social num pequeno grupo de tutoria até o estudo autodirigido num ambiente didático digital e a troca de ideias via *computer mediated communication* com outros estudantes através da rede eletrônica (PETERS, 2001, p. 43, grifo do autor).

Além da visão organizacional de Belloni (1999) e da didática de Peters (2001),

Moore e Kearsley (2007), como citado anteriormente, apresentam dois modelos institucionais de EaD, só que tendo como referência a finalidade institucional, que pode ser única ou dupla.

A instituição com finalidade única é aquela em que a EaD é a atividade exclusiva e específica, com a dedicação de todo o corpo docente e de colaboradores da instituição. Tal compreensão se assemelha às instituições especializadas de Belloni (1999) e ao *single-mode* de Peters (2001). Ressaltam Moore e Kearsley (2007, p. 4) que “[...] as funções que exercem são diferentes daquelas em uma faculdade, universidade, sistema escolar ou departamento de treinamento tradicional”. Ponderam, ainda, que esse modelo não tem tido boa aceitação nas instituições maiores e com financiamento público nos Estados Unidos, e que, normalmente, esse modelo é adotado por universidades abertas.

Em relação às instituições com finalidade dupla, Moore e Kearsley (2007) afirmam que são aquelas que já possuem câmpus estruturado para atividades presenciais, mas que agregam a EaD. No entanto, consideram que o corpo docente não se dedica exclusivamente às atividades de EaD e há necessidade de implementação de equipe especializada e de um espaço institucional para o desenvolvimento de atividades específicas, como produção de material e trabalhos técnicos necessários à EaD.

Para gerenciar as atividades especiais de criação e ensino necessárias para a qualidade constante dos programas de educação a distância, a instituição com finalidade dupla estabelece uma unidade especial juntamente aos recursos aplicados no ensino convencional. Essa unidade possui normalmente uma equipe administrativa, produtores de conteúdo e especialistas técnicos cuja única responsabilidade é a educação a distância. Ela raramente tem seu próprio corpo docente; a maioria dessas unidades se vale do corpo docente da instituição a que pertencem para proporcionar conhecimento especializado. Geralmente, o corpo docente tradicional no *campus* se encarrega do ensino, muitas vezes, com auxílio de professores em período parcial. Todos são gerenciados pela unidade de educação a distância (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 4-5, grifo dos autores).

Dessa maneira, os modelos institucionais apresentados pelos autores consideram os aspectos valorosos para cada modelo, ao mesmo tempo em que ponderam as fragilidades e complexidades. Mas destaca-se o que Peters (2005) alerta sobre os aspectos didáticos e como eles são afetados pelo modelo e organização da EaD, ou seja, a forma significativa que a política educacional presente influencia nesse processo.

## **REFLEXÕES SOBRE MODELO E ORGANIZAÇÃO DA EAD NA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E NO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) nasce efetivamente em 2005, por



meio do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, do Poder Executivo. Mas, em consulta aos anais da Câmara dos Deputados, pudemos encontrar seis matérias, de 1972 a 1994, com pedidos de autorização para instituir uma Universidade Aberta, e que foram arquivados sem sequer serem discutidos.

A proposta apresentada em 1972 se referia à autorização para frequência livre em cursos universitários. Niskier (1996) conta que, em 1972, uma Comissão de representantes do Brasil visitou a *Open University* em Londres e ao retornar recebeu a incumbência de elaborar uma proposta para possível implantação de uma universidade aberta. Essa proposta se assemelhava ao modelo *single mode* de Peters (2001) ou de finalidade única de Moore e Kearsley (2007) e de instituições especializadas, conforme Belloni (1999).

Na ocasião, o professor Newton Sucupira, então coordenador de Assuntos Internacionais do MEC, voltando de uma visita à recém-criada Open University, em Londres, recebeu do ministro Jarbas Passarinho a incumbência de criar uma Comissão de Especialistas para estudar a possível implantação de experiência semelhante à da Universidade Aberta da Inglaterra no Brasil (NISKIER, 1996, p. 51).

Posteriormente, em 1974, houve proposta efetiva para a criação de uma Universidade Aberta, mas sem sucesso e com arquivamento ocorrendo em função de parecer contrário do relator da matéria, em menos de um ano de tramitação.

Sobre isso, diz Alves (2007, p. 1):

O aludido projeto fluía bem no Legislativo, até ser ouvido o Conselho Federal de Educação, que analisou o assunto e baixou o Parecer nº 2.780/74, subsidiando a votação. O colegiado educacional opinou que "a implantação do sistema entre nós, se é aconselhável, deve ser da iniciativa do Ministério da Educação". Concluía falando (isso em setembro de 1974) que "convém aguardar a apresentação do projeto que está sendo elaborado pelo grupo de trabalho especialmente criado para esse fim". O grupo não funcionou, e o projeto do governo não foi encaminhado de forma correta ao Congresso Nacional. Quando isso aconteceu, o próprio Executivo cuidou de retirá-lo um pouco depois, sem qualquer explicação lógica ou aceitável. O PL da Universidade Aberta foi definitivamente arquivado. Dois anos mais tarde, o mesmo deputado reapresenta a matéria, que acabou tendo novo arquivamento. Outras tentativas foram feitas e igualmente frustradas, especialmente tendo em vista a orientação do CFE, que insistia em afirmar que "a criação de um sistema tão complexo e original de ensino superior exige planejamento lúcido e rigoroso de pessoas que tenham plena consciência da filosofia que inspira a Universidade Aberta."

Em 1974, a tendência de modelo institucional aproximava-se daquilo que Moore e Kearsley (2007) denominaram de instituição com finalidade única, ou seja, a proposta se referia à criação de uma instituição pública para exclusiva oferta de EaD dentro da perspectiva de instituições especializadas, conforme Belloni (1999).

Em 1977, houve uma nova tentativa, sendo que dessa vez foi incluída uma

explicação, na ementa da matéria, sobre o que era a universidade aberta, inclusive com menção à possibilidade de democratização do ensino superior no Brasil. Entretanto, nenhuma dessas tentativas obteve sucesso. O próprio Poder Executivo fez a mesma solicitação ao Plenário em 1990, porém, também sem sucesso. Essas sucessivas tentativas se referem justamente à criação de uma instituição com finalidade única, ou seja, de oferta exclusiva da EaD no Brasil.

Somente em 1996, após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no seu artigo 80, é que se abriu a possibilidade explícita, mas não legalmente resolvida, da EaD ser ofertada no Brasil na educação formal, em cursos que oferecem grau escolar e acadêmico.

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 80 remetem à necessidade de autorização para a implementação dos programas de ensino a distância, visto que se referem à exigência de credenciamento institucional e regulamentação pela União, e construção de normativas pelos respectivos sistemas de ensino. Por isso, a EaD aparece em 1996, porém, não legalmente resolvida.

Vale registrar que, mesmo sendo tratada na legislação nacional tão recentemente, a EaD no Brasil possui experiências anteriores, mas não vinculadas ao ensino formal que oferece grau escolar ou acadêmico. Essas primeiras experiências ofereciam cursos livres, que não são regulamentados pela legislação nacional. Barreto (1999) diz que desde 1904 o Brasil já vivenciava cursos de formação técnico-profissional a distância. Além desses, havia a rádio educativa de Roquette-Pinto, desde 1923. Em 1939, surge o Instituto Universal Brasileiro, com seus cursos de formação técnica por correspondência. Também existiam as TVs educativas, programas de formação básica e qualificação técnica. Em 1960, com apoio do Governo Federal, a Igreja Católica promoveu o Movimento de Educação de Base (MEB), que funcionou por meio da expansão da radiodifusão no Brasil. A partir da década de 1970, a EaD começa a ganhar mais espaço na educação formal, por conta justamente do ensino supletivo (BARRETO, 1999). Em todas essas experiências, predominava o modelo institucional de finalidade única (MOORE; KEARSLEY, 2007) de oferta da EaD e com cursos totalmente a distância, na perspectiva *single-mode* de Peters (2001).

O Governo Federal começou a estabelecer programas para incentivar atividades de ensino que envolvesse a educação a distância. A partir do ano da LDB (1996) e do início dos anos 2000, a EaD foi marcada no país pela criação de parcerias e consórcios para a oferta de cursos a distância pelas Universidades Públicas, assemelhando-se ao que Belloni (1999) discute como instituições associadas. Destaca-se, neste contexto, a Unirede, CEDERJ e

Univir-CO (VIANNEY; TORRES; SILVA, 2003), dentre outros.

A Rede Universidade Virtual do Centro-Oeste (UNIVIR-CO) foi criada em julho de 1998, a partir de universidades federais e estaduais da região centro-oeste para promover a democratização à educação e à pesquisa. Em dezembro de 1999, surgiu como proposta a Unirede, ou seja, um consórcio interuniversitário com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil, que alcançava 70 instituições públicas em 2002, quando foi criada oficialmente. Hoje, a Unirede se transformou em uma Associação que tem por objetivo democratizar o acesso à educação de qualidade por meio da oferta de cursos a distância. Ou seja, essas experiências indicam a perspectiva de organização da EaD no formato de instituições associadas, conforme conceituação de Belloni (1999).

O consórcio CEDERJ, Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro, surgiu em 2000 como proposta de formação de uma rede regional de educação a distância, coordenando as ações das universidades públicas federais e estaduais do estado, com o apoio do governo estadual, novamente, uma forma de organização de instituições associadas (BELLONI, 1999).

Nos dias atuais, é o Sistema UAB que predomina em praticamente todas as universidades públicas no Brasil como o referencial das práticas de EaD (GIOLO, 2010). A política do Sistema UAB tem uma dinâmica de funcionamento orientada por ações de fomento e de articulação.

O Sistema UAB funciona como articulador entre as instituições de ensino superior e os governos estaduais e municipais, com vistas a atender às demandas locais por educação superior. Essa articulação estabelece qual instituição de ensino deve ser responsável por ministrar determinado curso em certo município ou certa microrregião por meio dos polos de apoio presencial (MEC; CAPES, 2011, *on line*).

Segundo o site da UAB/MEC (2012, *on line*), os estados e municípios são os responsáveis por estruturar, organizar e manter os polos de apoio presencial, de acordo com as orientações da legislação referente ao Sistema UAB, a partir de sua infraestrutura física, tecnológica e pedagógica, bem como a contratação de pessoal para as atividades propostas.

O Decreto 5.800/2006 caracteriza o polo como uma “unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior” (Artigo 2º, Parágrafo 1º) e cabe ao MEC firmar acordos de cooperação técnica ou convênios com os entes federativos interessados em manter esses polos de apoio presencial.

A resolução n. 44, de 29 de dezembro de 2006, do FNDE/MEC apresenta as condições de bolsistas que podem atuar nos polos UAB. As bolsas que beneficiam o polo são

destinadas só para as funções de coordenação de polo e tutor presencial, sendo que os estados e municípios devem indicar os professores da rede pública para estas funções. Esses personagens que compõem a UAB são remunerados conforme prevê a Resolução CD/FNDE nº 26, de 5 de junho de 2009.

Os Referenciais da Qualidade da Educação Superior a Distância (MEC, 2007) ressaltam que o funcionamento de polos de apoio presencial deve conter biblioteca, laboratórios, secretaria, espaço para aulas e sala de tutores. Dessa forma, requer equipe capacitada que vai além de apenas tutores e coordenação de polo, exigindo técnicos de laboratório, bibliotecários e funcionários de secretaria.

Durante a avaliação e credenciamento dos polos de apoio presencial em 2011, sob a responsabilidade dos entes federados que aderiram ao sistema, houve reprovados pelos avaliadores do Inep. O Tribunal de Contas da União (TCU) já havia denunciado que a infraestrutura do sistema não era satisfatória.

Constatou-se risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino a distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infraestrutura física é deficiente nos pólos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de pólos sem a devida estrutura organizacional, física e material (TCU, 2009 apud ALONSO, 2010, p. 1.332).

Dessa maneira, é possível identificar que as instituições públicas que oferecem cursos a distância no Brasil, dentro da política pública do Sistema UAB, são todas com finalidade dupla (MOORE; KEARSLEY, 2007), ou instituições integradas (BELLONI, 1999), visto que já tinham experiência consolidadas em cursos presenciais. A política pública de indução da UAB foi para adesão de instituições existentes e não de incentivo de criação de novas instituições. Essa realidade coaduna com o que Perez (2009) anunciou como relação de causalidade entre uma política e um resultado.

É possível identificar, ainda, que a totalidade de cursos que certificam conclusão de curso superior ou de pós-graduação *lato* ou *stricto sensu* se organizam de forma *dual mode* (PETERS, 2001), visto que são obrigatórios momentos presenciais em atividades de avaliação, conforme prevê o Decreto 5622, de 19 de dezembro de 2005.

É possível observar, porém, uma forma diferenciada de consórcio ou associação, no qual as ligações não são entre instituições de ensino, como Belloni (1999) argumentou dentro do modelo de instituições associadas, mas sim associações entre entes federados e instituições. Isso quer dizer que a oferta de EaD no Sistema UAB depende de associação de uma única instituição com entes da

federação, ou seja, estados e municípios que se responsabilizam pelos polos de apoio presencial, previstos no Decreto 5622 (BRASIL, 1995).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A organização institucional, conforme argumenta Peters (2001), pode influenciar o dia a dia didático de cursos a distância. A organização de equipes, materiais didáticos, relação professor-aluno e oferta de cursos estão intimamente ligados à organização institucional e à abordagem das práticas de EaD.

A forma de organização induzida pela política pública do Sistema UAB, por um lado, pode suprir as dificuldades que Belloni (1999) levantou sobre as atividades desenvolvidas dentro de consórcios entre IES. Por outro lado, pode estar desviando as dificuldades de relações entre instituições para dificuldades de desenvolvimento dos cursos, em função da associação ocorrer com entidades que possuem vocações diferenciadas. Enquanto as IES possuem o objetivo de oferecer ensino superior, os entes federados municipais e estaduais não possuem vocação para oferta de educação superior, muito menos histórico de destinação orçamentária que permita tal investimento, conforme a própria LDB 9394/1996. Outro agravante a este tipo de associação entre entidades com vocações diferenciadas se refere à volatilidade de gestores, ou seja, a troca de prefeitos e governadores pode influenciar no andamento da associação, visto que estes entes federados não possuem obrigação constitucional de assumir financeiramente a educação superior no Brasil. Algo neste sentido pode estar acontecendo com os polos que foram reprovados e não foram providenciadas as adequações pelos municípios e estados responsáveis, levando à suspensão da oferta de cursos nesses espaços pela IES.

Dessa forma, a organização da EaD nas IES públicas como instituições com finalidade dupla, de cursos *dual mode* e associadas se caracterizam como um padrão induzido pela política pública da UAB e pode estar encontrando dificuldades (ALONSO, 2010; SEGENREICH, 2009) justamente pelo tipo de associação que se estabelece e a descentralização da responsabilização dos polos para os entes federados sem vocação para o ensino superior.

Outro apontamento a ser feito se refere à indução para a existência das IES com finalidade dupla e mista, com consolidação em cursos presenciais, que pode levar o modelo destes como padrão e referência para a organização do processo didático de ensino-aprendizagem dos cursos a distância.

É possível que, apesar desta indução de modelos e organização nas universidades públicas brasileiras, as próprias IES, a partir das experiências que realizam e das dificuldades que vivenciam, projetem novos modelos e formas de gestão, devido ao amadurecimento

gerencial que passam a vivenciar e que lhes possibilite criar autonomamente o modelo de EaD que julguem o mais adequado às suas necessidades. Porém, é preciso mudanças nos processos de financiamento que, no Sistema UAB ainda é forte indutor dos modelos analisados. Autonomia financeira e gerencial dos cursos a distância nas universidades públicas são ainda uma questão singular a se desenvolver nas políticas públicas educacionais de fomento à EaD.

## Referências

ALONSO, Kátia Morosov. Algumas considerações sobre a educação a distância, aprendizagens e a gestão de sistemas não-presenciais de ensino. In: PRETI, Oreste. *Educação a distância: ressignificando práticas*. Brasília: Líber Livro, 2005.

\_\_\_\_\_. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out.-dez. 2010.

ALVES, João Roberto Moreira. A história da EAD no Brasil. In: LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (orgs.). *Educação a distância: estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. P. 29-40.

BARRETO, Lina Sandra. Educação a distância: perspectiva histórica. *Revista Estudos*, v. 17, n. 26, nov. 1999. Brasília: ABMS, 1999, p. 15-22.

BELLONI, Maria Luiza. *Educação a distância*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. *Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto n 5622, de 19 de dezembro de 2005*. Brasília, 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2005/Decreto/D5622compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5622compilado.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Atividades Legislativas: Projetos de Leis e Outras Proposições*. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

DINIZ, Eli. Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. *Desenvolvimento em Debate*. V. 1, n. 1, jan-abril, 2010.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. *Educação e Sociedade*. v. 31, n. 113, Campinas: CEDES, 2010.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo Técnico – Censo da Educação Superior 2009*. Brasília: INEP, 2010.

MEC. CAPES. *Como funciona..* 2011. Disponível em: <  
[http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7&Itemid=19](http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=19)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Cengage Learning, 2007.

NISKIER, Arnaldo. Mais perto da educação a distância. In: *Em Aberto*, Brasília, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996.

PETERS, Otto. *Didática do ensino a distância*. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2001.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. P. 65-74.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, ago. 2009.

VIANNEY, J.; TORRES, P.; SILVA, E. A Universidade Virtual no Brasil. IN: *Seminário Internacional sobre Universidades Virtuais na América Latina e Caribe*. Quito, Equador: UNESCO, 2003.