

## Dossiê: Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado

Este número da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) inaugura a sua publicação apenas na versão eletrônica, conforme decisão do Conselho Deliberativo e da Assembleia da Anpae. Apresenta-se organizada em três seções: a primeira, com 9 (nove) artigos que compõem o Dossiê, a segunda, com 6 (seis) artigos de demanda contínua e a terceira, apresentando uma resenha.

O dossiê propõe uma temática que abrange as políticas públicas da modalidade a distância na educação superior no Brasil e em Portugal e tem seu fundamento na convicção de que as relações estabelecidas pelo Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro e português influenciam diretamente a formulação e a implementação dessas políticas. Mesmo que a experiência democrática constituída após a Constituição Federal de 1988 tenha permitido implementar um conjunto de políticas públicas convergentes com o estado de bem-estar social, este não tem sido suficiente para sustentar o regime democrático em face à formação estatal brasileira tradicional com bases conservadoras e autoritárias. “Desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, emergem sinais importantes de inflexão no conjunto de políticas públicas” (POCHMANN, 2017) e de manobras políticas que culminaram na prisão do ex-presidente Lula no dia 07 de abril de 2018, como forma de proscricção à sua candidatura à presidência da República.

Desde a ascensão do governo Temer, tem sido implementado um conjunto de reformas institucionais (derrotadas nas últimas quatro eleições presidenciais) que desconstituem o padrão conformado desde a transição da ditadura militar, das quais destaca-se: as mudanças na Constituição Federal numa linha de promoção de maior desigualdade social e maior concentração de renda, comprometido com uma pequena parcela da população já privilegiada e enriquecida; reaproximação e privilegiamento dos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados Unidos, demonstrando horizonte de submissão externa; liberalização do comércio de terras aos estrangeiros; retorno ao receituário neoliberal; políticas públicas convergentes com o atendimento da elite econômica, ou seja, dos interesses da menor parcela da sociedade. (AMARAL, 2016; POCHMANN, 2017)

Ao se considerar as políticas públicas de educação superior, a EaD tem sido utilizada como estratégia para sua expansão, principalmente pela esfera privada, conforme podemos visualizar nos artigos publicados neste número. Observa-se, nesses dois últimos anos, os (des) caminhos do atual governo, que tem demonstrado, por meio de novas regulamentações, a tendência de seu uso para ampliação do mercado educacional e não como forma democratizadora de acesso e inclusão com qualidade.

Vale destacar que, de acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2016), das 10.662.501 vagas em cursos de graduação registradas, 4.482.250 eram em cursos de graduação a distância. Desse total, 3.893.690 eram de cursos em instituições privadas e 42.883 em instituições públicas. Para completar, do total de matrículas em cursos de licenciatura, 42,1% (640.327) foram registradas a distância e 57,9% (880.167) presenciais.

A educação a distância (EaD) no Brasil, mesmo antes de sua primeira regulamentação realizada por meio da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, já possuía *status* de problema público desde a década de 1970, quando o Conselho Federal de Educação (CFE) desenvolveu estudos e Projetos de Lei para a criação da universidade aberta, porém, sem sucesso. Na década de 1980, o CFE criou grupos e comissões de estudos para analisar a possibilidade da implantação da Universidade Aberta no Brasil para as possibilidades de uso da EaD e para a elaboração de uma política nacional de educação a distância. Além disso, autorizou, por meio de pareceres e sem regulamentação para isso, a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em parceria com a Associação Brasileira de Tecnologia Educacional. Autorizou, também, outros cursos pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura, pela Universidade da Grande Rio, dentre outras instituições (SOUSA; LIMA, 2017).

Assim, considerando o contexto de estudo e pesquisa em políticas públicas de educação superior, a educação a distância foi demonstrando força como problema socialmente relevante, entrando na agenda do CFE desde 1970 e a partir da LDB nº 9.394/1996, por meio do artigo nº 80, que a regulamenta. Tem sido formulada e implementada no Brasil, desde então, de forma a consolidar as regras do jogo político que já vinham sendo estabelecidas, numa arena em que a sua constituição tem demonstrado dependência de uma meta-*políticas* que estabelece as regras das demais políticas públicas a serem implementadas.

Agum, Riscado e Menezes (2015) defendem que o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2002) apresentou como

meta-*polícies* a área econômica, enquanto os dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LULA, 2003 a 2010) concentraram-se nas políticas sociais de redução da pobreza e da desigualdade.

Consideramos que o governo da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff (DILMA, 2011-2014 e 2015- 08/2016) vai ao encontro da meta-*polície* de Lula e que o mandato atual do presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (TEMER, 08/2016 – atual) vai ao encontro da meta-*polície* de FHC, o que também justifica nossa temática de Dossiê, ao influenciarem a trajetória das políticas públicas de EaD e sua *path dependence*.

A EaD, então, é regulamentada pela primeira vez no Governo FHC e a partir daí, seguindo a lógica da meta-*polície* dos governos, observa-se uma trajetória em que os Governos FHC e Temer se afinam nas alterações e propostas de normatização da modalidade, enquanto os Governos Lula e Dilma também se afinam. O que se percebe é uma tendência FHC/Temer neoliberal de desenvolvimento da modalidade a distância, com cunho de desenvolvimento para o mercado, ou seja, em que a classe dominante, além de controlar os fatores de produção da modalidade e a propriedade dos meios de produção e comunicação, controla o próprio Estado no processo de tomada de decisão (PEREIRA, 2001). Em outro caminho, os governos Lula/Dilma, mesmo com a crítica da manutenção de algumas das políticas oriundas desse modelo neoliberal, focaram suas regulamentações no acompanhamento e desenvolvimento da modalidade com mais qualidade.

Com isso, este editorial demarca um lugar de defesa da utilização da modalidade com qualidade, num modelo que privilegie a formação crítica, autônoma e emancipadora, de forma democrática, negando a perspectiva liberal ou neoliberal de análise e desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

Para demonstrar esta tese, apresentamos alguns exemplos que a ilustram:

a) FHC lança o Decreto nº 2.494/1998 e o altera no de nº 2.561/1998, regulamentando o artigo nº 80 da LDB nº 9.394/1996, com foco na educação superior, ensino médio, educação profissional e educação de jovens e adultos. Lula altera esses Decretos em 2005, por meio do decreto nº 5622, tendo como foco a educação superior e não a educação básica. Dilma mantém o mesmo Decreto, mas, pensando no desenvolvimento da modalidade com qualidade, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), lança a Resolução nº 1 de 2016 que estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Porém, no Governo Temer, ele altera o Decreto nº 5.622/2005 por meio do Decreto nº 9.057/2017, trazendo, novamente para o foco, o ensino médio, a educação profissional e a educação de jovens e adultos.

b) Na linha da oferta com qualidade e maior acompanhamento de forma democrática, o Governo Lula transfere para a Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), de modo a garantir a oferta da EaD pública com qualidade; publica, em 2003, o documento “Referenciais de Qualidade para a EaD”, revisado em 2007 e institui o Fórum de Coordenadores UAB (Portaria nº 79/2010), por meio da Capes, para pensar e refletir a implementação do Sistema, mantido pelo Governo Dilma por meio da Portaria nº 170/2012.

c) Enquanto no Governo FHC (Portaria MEC nº 301/1998, lançada após Decreto nº 2.494/1998) e Temer (Portaria MEC nº 11/2017, lançada após Decreto nº 9.057/2017), as Portarias Normativas que tratam da EaD possuem como foco as normas para credenciamento de instituições e oferta de cursos superiores na modalidade, no Governo Lula, a Portaria lançada em 2007, Portaria MEC nº 02, dispõe sobre procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.

d) A Portaria nº 11/2017 e o Decreto nº 9.057/2017 flexibiliza e abre a oferta com maior facilidade de cursos EaD, abrindo as possibilidades de expansão privada, como por exemplo ao autorizar a abertura de polo de apoio presencial sem prévia autorização do MEC e ao retirar da avaliação *in loco* da visita aos polos, dentre outras brechas que flexibilizam a oferta sem propor formas de regulação e controle da qualidade pelo poder público.

Assim, a modalidade a distância vai se constituindo dentro de uma arena política e de base *meta-políticas* a depender do Governo, carecendo de maior discussão e problematização do seu processo de formulação e implementação, principalmente após a Resolução CNE nº 07/2017, que, ao estabelecer as normas para o funcionamento de pós-graduação *stricto-sensu*, favorece a oferta de programas de mestrado e doutorado a distância, ou seja, a nova normatização aponta para uma maior expansão dos cursos EaD, tanto na educação básica como na educação superior em nível de graduação e pós-graduação *lato e stricto sensu*. O processo de alteração das regulamentações, de forma a desregularizar, põe em risco a qualidade da oferta de cursos a distância e o seu papel estratégico na democratização do ensino. (OLIVEIRA; LIMA, 2018)

O tempo urge. Como bem diz Pochmann (2017, p. 321), “a reação política e social, contudo, pode suavizar o seu curso, se não interromper e oferecer, ainda, alternativa distinta”.

Salve a reação política e social!

\*

\*

\*

Para abrir o Dossiê, temos o artigo *“Fabricar a inovação na Educação Superior: estratégias para a Educação a Distância em Portugal”*, dos autores portugueses Domingos Caeiro e José António Moreira, cujo objetivo é analisar as mudanças prioritárias e necessárias a serem realizadas no âmbito da educação e formação de nível superior em Portugal, tendo como ponto de partida a atividade pública da Universidade Aberta (UAb) no domínio da EaD. Concluem que, no caso de Portugal, a EaD, mesmo com toda sua potencialidade na expansão da educação superior, não tem tido a devida importância no quadro das políticas públicas na última década. Complementam, ainda, que o desenvolvimento da EaD relevante e com futuro depende de uma nova visão dos principais responsáveis pelo ensino superior de Portugal.

Cláudia Neves, pesquisadora de Portugal, apresenta, em seu artigo *“A regulação das políticas de educação na União Europeia e os desafios para a Educação a Distância no ensino superior: uma perspectiva crítica e uma proposta de investigação”*, algumas reflexões acerca das tendências políticas para o ensino superior na Europa, destacando o papel que a educação a distância pode assumir nesse contexto e a necessidade de se conhecer a realidade dos países numa perspectiva histórica, econômica, social e cultural para compreender a ausência ou não de políticas para a área da educação a distância. Com isso, propõe uma investigação que verifique a tendência e realidade política dos países da União Europeia como forma de compreensão da natureza dinâmica dos processos políticos que envolvem a EaD.

O estudo de Lina Morgado e Angelina Costa, *“Mapeamento das tendências de investigação em Educação a Distância e Elearning, na década 2004-2013: estudo exploratório no contexto português”*, esboça cenários de futuro na educação a distância e elearning no ensino superior, avaliando a situação de Portugal no contexto europeu, demonstrando que o estudo exploratório inovador, de fato, pode contribuir para alargar o espectro da investigação em educação superior e de criação de cenários de futuro no domínio dessas duas áreas.

De forma contundente, Jaime Giolo, em seu artigo *“Educação a distância no Brasil: a expansão vertiginosa”*, analisa a trajetória da expansão da educação superior a distância no Brasil, demonstrando que houve uma privatização acentuada da modalidade e que o Estado brasileiro conduziu esse processo com pouco controle e direcionamento.

O trabalho *“Regulação/avaliação da Educação Superior a Distância: multiplicidade de atores institucionais, labirinto de atos oficiais e avaliação regulatória”*, de Stella Cecilia Duarte Segenreich, relaciona a atuação de atores institucionais do MEC com as políticas de regulação/avaliação da educação a distância no Brasil, demonstrando a sua pluralidade associada ao “labirinto” de atos oficiais e instrumentos de avaliação regulatória da área.

Na mesma linha investigativa, Daniela da Costa Britto Pereira e Mônica Desiderio apresentam pesquisa realizada em 2013 sobre *“Capacidades do Estado brasileiro e arquitetura institucional da EaD: da organização burocrática à autonomia inserida dos órgãos estatais”*, que trata da arquitetura institucional da educação a distância sob a ótica da lente teórica das capacidades do Estado, avaliando como é gerida a sua política pública no Brasil. Demonstram a necessidade de revisão de sua arquitetura institucional para passar de um Estado intermediário a um Estado desenvolvimentista.

Daniel Mill, Marcello Ferreira e Deise Mazzarella Goulart Ferreira, no artigo *“Gestão da educação a distância na universidade pública como campo de disputa: da instituição social à academia líquida”*, realizam um estudo teórico-crítico acerca da gestão da educação a distância pública confrontando a visão de universidade como instituição social àquela como organização social, de forma a superar o viés desta última e fomentar uma universidade como instituição social democrática, conectada a princípios éticos, de igualdade e justiça social.

O estudo *“Educação superior a distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do Mercado”* de Catarina de Almeida Santos, busca compreender em que medida o processo de regulação, implantação e expansão da educação superior a distância no Brasil está em consonância com a expansão do mercado educacional, confirmando a privatização acelerada da oferta e regulação que favorece a expansão mencionada.

Ainda confirmando a tendência da educação a distância no Brasil, com forte tendência massificadora privatista, Alda Maria Duarte Araújo Castro e Nataniel da Vera-Cruz Gonçalves Araújo analisam a expansão da EaD enquanto estratégia para a educação superior por meio do estudo *“Educação superior no Brasil e a utilização da Educação a Distância como estratégia de expansão e massificação”*.

Abrindo os artigos de demanda contínua, o trabalho *“O campo da educação no Brasil: mudanças em atributos para legitimação dos pesquisadores”*, de Célia Elizabete Caregnato, Bernardo Sfredo Miorando e Denise Leite, por meio de pesquisa documental, discute como os pesquisadores na área da educação constroem a sua legitimidade científica. Concluem que, entre 2005 e 2014, houve mudança na composição do “capital acadêmico-científico” dos pesquisadores da área, induzida de forma provável pelas políticas públicas de avaliação.

Prociana Ferreira da Silva e Edna Gismão de Góis Brennand, por meio do resultado da pesquisa *“Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil”*, analisam as estratégias de implementação, na educação básica estadual de Pernambuco, do modelo de *accountability* no sistema de gestão dessa

rede de ensino. A pesquisa conclui que o modelo implementado é constituído por mecanismos alinhados à disputa entre países europeus e norte-americanos por lugares competitivos no mercado global.

O estudo de Cleiton de Oliveira e Guaracy Silva, intitulado “*O novo regime fiscal: tramitação e impactos para a educação*”, por meio de estudo bibliográfico e documental, analisa a tramitação do novo Regime Fiscal no Congresso Nacional, que resultou na Emenda Constitucional nº 95/2016 e trouxe implicações, principalmente para os gastos sociais.

Maria Geralda Oliver Rosa analisa as políticas educativas de nova gestão pública, em Portugal, no período de 1999 a 2013, no trabalho cujo título é “*Políticas educativas de Nova Gestão Pública: o caso Portugal*”. Como resultado, a pesquisa ressalta que a utilização dessas políticas tem justificativa com base nas recomendações da OCDE, intitulada como “boas práticas”.

Para fechar os artigos de demanda livre, Luciana Galdino e Valdete Côco apresentam a pesquisa “*O trabalho dos gestores nas instituições de Educação Infantil*”, abordando o trabalho desses gestores por meio de pesquisa de campo. Constatou-se centralidade das demandas administrativas e financeiras em detrimento das pedagógicas, além da necessidade da gestão em lidar com demandas próprias de acolhimento dessa faixa etária.

Por fim, Maria Laís dos Santos Leite e Suely Salgueiro Chacon desenvolvem a resenha “*Cooperação como elemento essencial para o alcance da sustentabilidade*”, sobre o livro “*Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação*”, de Richard Sennett.

Acreditamos que este Dossiê e primeiro número de 2018 contribui com a análise crítica de diversos temas da área educacional e dos (des) caminhos que as políticas públicas de EaD estão alcançando no Brasil e na Europa.

Ótima leitura a tod@s!

## REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, 2015, v. 3, n. 2, p. 12-42.

AMARAL, Nelson. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAAE**, 2016, v. 32, n. 3, p. 653-673.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior**, 2016. Disponível em: < <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de; LIMA, Daniela da Costa B. P. Pós-Graduação e Educação a Distância: Novos fins, natureza e *Modus Operandi* em construção. In: CASTRO, A. et al (Orgs.). **Educação Superior em países e regiões de Língua Portuguesa: Desafios em Tempo de Crise**. Lisboa, Portugal: Educa, 2018.

PEREIRA, L. C. B. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995.

POCHMANN, Márcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação e Sociedade**, 2017, v. 38, n. 139, p. 309-330.

SOUSA, Livia Soares de Lima; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Atos normativos do Conselho Federal de Educação e do conselho Nacional de educação: o desvelar da trajetória da educação superior a distância no Brasil. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n. 44, p. 143-158, 2017. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/viewFile/7886/3652>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima**

Editora Associada  
Organizadora do Dossiê

**Lúcia Maria de Assis**

Editora