

O acesso ao Ensino Superior via Educação a Distância (EaD) no Brasil: Uma análise entre os anos de 2003 a 2013

Nataniel da V.C. G. Araújo (nataniel@uft.edu.br)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/Brasil).

Alda M. D. A. Castro (aldacastro01@hotmail.com).

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/Brasil).

Allan Solano Souza (asolanosouza@gmail.com)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN/Brasil).

Resumo

O artigo analisa a Educação a Distância (EaD) como principal estratégia para o acesso dentro das políticas de expansão da educação superior no Brasil. Analisa inicialmente as orientações neoliberais de alguns organismos internacionais como a UNESCO, O Banco Mundial e a CEPAL. Em seguida analisa numericamente a implementação dessas políticas de acesso ao ensino superior, a qual é ofertada majoritariamente pelo setor privado com ênfase no grande percentual de matrículas que utiliza a EaD como principal estratégia de expansão. Analisa principalmente uma série histórica do período de 2003 a 2013 utilizando os dados oficiais divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira (INEP), através do Censo da Educação Superior. Esse documento nos permite constatar que na modalidade EaD houve uma expansão de matrículas significativa, o qual representa atualmente 16% das matrículas na educação superior. Constata-se também uma predominância do setor privado nessa modalidade de ensino, o qual detém 87% do total das matrículas. Analisando-se os dados a partir de 2001, constata-se que a modalidade EaD apresentou percentual de crescimento superior a 2.000 vezes maior do que o crescimento da modalidade presencial nesse período analisado, o que nos permite concluir a ênfase dada nessa modalidade como principal alternativa de acesso a educação superior no Brasil.

Palavras-chave: Expansão da educação superior; Educação a Distância (EaD); iniciativa privada.

1. Introdução

Este estudo se reveste de importância e centralidade na atualidade tanto por tratar de questões relacionadas ao Ensino Superior quanto por tratar de questões relacionadas à Educação à Distância (Ead). Reconhece-se a importância das particularidades dessas temáticas, pois já se revelam ricas em possibilidades de pesquisas e calorosos debates. Estas problemáticas se tornam mais complexas e objetos de análise com a emergência da articulação entre as mesmas. Ao passo que quando se unem, multiplicam-se a profundidade e o crescimento das análises por causa da ligação direta que as mesmas têm com o conhecimento e a ciência.

Assim, estudar a expansão do acesso ao Ensino Superior no Brasil através da EaD se constitui no objetivo deste trabalho, o qual se utiliza de uma abordagem quali-quantitativa na busca dos elementos de totalidade e contradição, bem como se desenvolve tendo como base uma pesquisa bibliográfica, a qual se utiliza de documentos de organismos internacionais, da reflexão de estudiosos da área e das estatísticas oficiais brasileiras publicadas no *Censo da Educação Superior*. Tais estatísticas são produzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão de referência nacional para a formulação e reflexão das políticas educacionais brasileiras.

Alguns resultados provisórios destacam a existência de uma grande pressão externa e interna para perseguir os caminhos para a expansão da oferta de vagas via EaD na Educação Superior que se colocavam tanto no âmbito do debate acadêmico com uma reflexão mais crítica sobre a oferta por esta modalidade, bem como devido a forte participação dos organismos internacionais natureza privada que passaram a intervir maciçamente na definição e elaboração das políticas educacionais. Não é que o Estado-nacional perca esse papel, mas que aos poucos este vai sendo compartilhado com os organismos internacionais vinculados aos valores do mercado: aumento da competitividade entre os países, eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais. Trata-se de um contexto que proporcionou a redefinição do papel do Estado reduzindo a sua capacidade de formulação, por outro lado, reforçando a sua competência de agente regulador nesse processo.

Outro resultado a ser considerado é o de que no Brasil a articulação entre a Educação Superior e a Educação a Distância ocorre tardiamente, quando comparada com a realidade de outros países. “Deste modo, verifica-se que a oficialização dessa

união é implementada no centro das regulações de cunho neoliberal operadas pelo estado brasileiro na década de 1990 a fim de ‘adequar’ o país com a ideologia e as práticas econômicas vigente nos países de capitalismo central e, conseqüentemente, adotadas também pelos países de capitalismo periférico.

Um marco-legal crucial para essa aproximação se deu com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9.394, de 20 de dezembro (1996), a qual pela primeira vez na história do Brasil possibilita a utilização da EaD na ministração de cursos superiores. O Artigo 80 desta Lei versa sobre essa temática, afirmando que “O poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Constata-se com isso o real tamanho da necessidade pela qual o país passava em prol do alargamento do acesso a esse nível de educação, possibilitando a criação de muitos cursos e vagas como nunca antes ocorrera. De maneira simultânea, verifica-se na educação terciária brasileira um processo célere de interiorização, de flexibilização intensa, de aligeiramento com viés pragmático e conteudismo nesse nível de educação.

Assim, a delimitação do nosso objeto de estudo está circunscrita na análise da política de expansão da educação superior no Brasil com destaque para a utilização da EaD. Inicialmente se verificará as indicações ou influências dos organismos internacionais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Banco Mundial, e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Essas mudanças já faziam parte de um amplo processo de regulação desencadeado em escala global pelas referidas agências multilaterais. Em seguida analisamos alguns dados do Censo da Educação Superior (2013), o qual nos possibilita uma visualização mais detalhada da utilização dessa modalidade no que diz respeito ao acesso educação superior no Brasil.

2. As determinações dos organismos internacionais na utilização da EaD.

Constata-se inicialmente que, incluídos em uma análise maior dentro da reestruturação produtiva, percebe-se claramente a opinião das organizações internacionais como a CEPAL, a UNESCO, bem como a opinião do Banco Mundial a respeito da utilização da EaD como estratégia na expansão da educação superior.

As justificativas das agências internacionais na expansão da educação

superior no Brasil e no mundo se fundamentam no forte discurso da “Teoria do Capital Humano”¹, a qual defende que a educação é o principal fator para alavancar a produção e o desenvolvimento econômico.

A esse respeito, Cabral Neto e Castro (2005, p.12), analisam a influência exercida pela CEPAL. Em acordo com os autores, na cidade do México (1979) foram definidas as bases do Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina, o qual objetivava “[...] delinear uma política educacional que tivesse continuidade no tempo e impacto nas políticas de desenvolvimento [...]”.

Em documentação recente, a CEPAL (2014, p. 23) afirma que “[...] la política de aprovechamiento de las tecnologías digitales em el contexto educativo debe concebirse como un política de Estado”. Esta afirmação é bastante clara e incisiva posto que estimula de forma terminante a utilização da EAD não apenas como política de governo, mas como política de Estado dada a sua centralidade nos processos de expansão educativa, principalmente na educação superior.

Já em se tratando da UNESCO, cita-se a realização da Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES) realizada em 1998, a qual trouxe uma agenda repleta de orientações, com destaque aqui para o uso das tecnologias na perspectiva da EAD, a expansão e a internacionalização da educação superior, dentre outros. Destaca-se também, a ocorrência da palavra “tecnologia” por cerca de 140 vezes no Documento resultante desta primeira CMES.

Sobre esse evento, destaca-se a citação da UNESCO (1998, p. 2), a qual afirma que

“[...] para cumplir su misión, **la educación superior debe cambiar** profundamente, haciéndose orgánicamente flexible, diversificando-se em sus instituciones, en em estructuras, em sus estúdios, sus modos y formas de organizar los estúdios (delivery systems) y dominando com esta finalidade las nuevas tecnologías de la información.”(grifos no original).

Em relação à segunda CMES, ocorrida entre 5 a 8 de julho de 2009, em

¹ As orientações de cunho neoliberal determinam um redirecionamento educacional balizado na reedição da Teoria do Capital Humano de Schultz. Essa teoria econômica, tendo influenciado a princípio no período desenvolvimentista, afirma que a educação é um bem econômico a ser consumido: "a escola se reduz à formação dos 'recursos humanos' para a estrutura da produção" (BIANCHETTI, 2001; OLIVEIRA, 2000; ARAPIRACA, 1982). Esta corrente propõe, então, a mercantilização da educação.

Paris, trazendo em seu bojo a ratificação da CMES anterior sobre a centralidade da EAD como estratégia de expansão. Assim, o Documento afirma em seu 13º tópico que “ El aprendizaje abierta y a distancia y el uso de las TIC ofrecen oportunidades de ampliar el acceso a la educación [...]” (UNESCO, 2009, p. 3).

Por sua vez, o Banco Mundial segue no mesmo diapasão no que tange à utilização da educação a distância. Nesse sentido, em acordo com a afirmação feita por Boaventura de Sousa Santos (2004, p. 31),

O poder da universidade deve deslocar-se dos docentes para os administradores treinados para promover parcerias com agentes privados. Aliás, o Banco Mundial prevê que o poder dos docentes e a centralidade da sala de aula declinarão inexoravelmente à medida que se for generalizando o uso de tecnologias pedagógicas *on line*. Em consonância com isso, os países periféricos e semiperiféricos podem contar com a ajuda financeira do Banco dirigida prioritariamente para a promoção da educação superior privada, desde que reduzam o seu financiamento ao setor público e criem quadros legais que facilitem a expansão da educação superior privada enquanto complemento essencial da educação superior pública.

Nesse sentido, coloca-se em evidência o documento lançado pelo Banco Mundial [BM] (1996), intitulado *Prioridades y Estratégias para la Educación*, o qual faz ampla apologia a respeito da utilização da educação a distância como resposta ao grave problema brasileiro da expansão do ensino superior. O cerne da apologia do BM sobre a defesa da modalidade à distância, assenta-se pretensamente aos baixos custos.

Dessa forma, o Banco Mundial assegura que: “Los programas de educación a distancia para la formación pedagógica em el servicio (y anterior al servicio) suelen ser más eficaces em función de los costos que los programas de enseñanza em internato” (BM, 1996, p. 91-92).

A esse respeito, Cabral Neto e Castro (2011) afirmam que o Banco Mundial orienta a adoção de

Práticas mais eficientes para o capital físico e humano, e a inclusão urgente das novas tecnologias [...] apesar de que o Banco admite que [...] o setor privado (com fins lucrativos) teria problemas para instituir programas de qualidade, principalmente

ao se tratar de uma educação de curto prazo, vinculada, preferencialmente, às necessidades do mercado (pp. 20, 21).

Em acordo com o BM (2000, p. 31), *“Distance learning has great potential in the developing world, offering a powerful channel for bringing education to groups that have previously been excluded.”*². Ora, constata-se pela citação que existe uma emergencialidade, principalmente existente nos países em desenvolvimento, sendo que a utilização da EAD está atrelada ao atendimento dessa demanda.

Afirma ainda o BM (2000, p. 31) que *“Educators have long been using radio and television to reach students in remote areas, but new satellite and Internet-based Technologies promise to extend distance-learning systems to a broader group of students, ranging from those living in dense urban agglomerations.”*³

Diante dessas afirmações, constata-se o grau de importância dado a EaD pelas agências internacionais na medida em que essa modalidade de educação permitiria maior acesso à educação superior. Percebe-se também que na lógica desses organismos internacionais, a EaD reduziria o custo desse nível de ensino, tornando possível a oferta pelo setor privado e, conseqüentemente desobrigava mais o Estado de um investimento maior.

3. A evolução numérica da EaD na educação superior brasileira: 2003 a 2013

As séries históricas a seguir, nos possibilitam uma análise quali-quantitativa mais apropriada para que chegarmos a algumas considerações que levam em conta os elementos de totalidade e contradição. Em acordo com o Instituto de Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2015), pode-se constatar uma grande evolução do acesso à educação superior através da modalidade EaD no Brasil.

Pelas informações disponíveis pelo INEP, constata-se do ponto de vista absoluto, que no ano de 2013 havia um total geral de 7.305.977 alunos matriculados na educação superior brasileira. Desse total, 6.152.405 (84,2%) estava matriculado na

² “A educação a distância se apresentam como grande potencial para as nações em desenvolvimento, pois se constituem em poderoso canal para integrar a educação a grupos até então excluídos) ” (Tradução livre)

³ “Em datas anteriores, o uso do rádio e da televisão, eram utilizados para atender a alunos que viviam em áreas longínquas. Mas as novas tecnologias baseada na utilização de satélites e internet prometem levar este tipo de ensino a grupos cada vez mais numerosos, e não só a quem vive em zonas remotas e escassamente povoadas, mas também em localidades com aglomeração urbana.” (Tradução livre).

modalidade presencial, enquanto 1.153.572 (15,8%) estava matriculado na modalidade EaD.

Ainda em acordo com o INEP (2015), há uma procura decrescente em relação ao ingresso pela EaD, sendo que a relação de ingresso desta modalidade entre 2012 e 2013 apresentou uma redução de 5%, enquanto os cursos presenciais apresentaram tiveram uma variação positiva de 1%. Observe no Gráfico I abaixo:

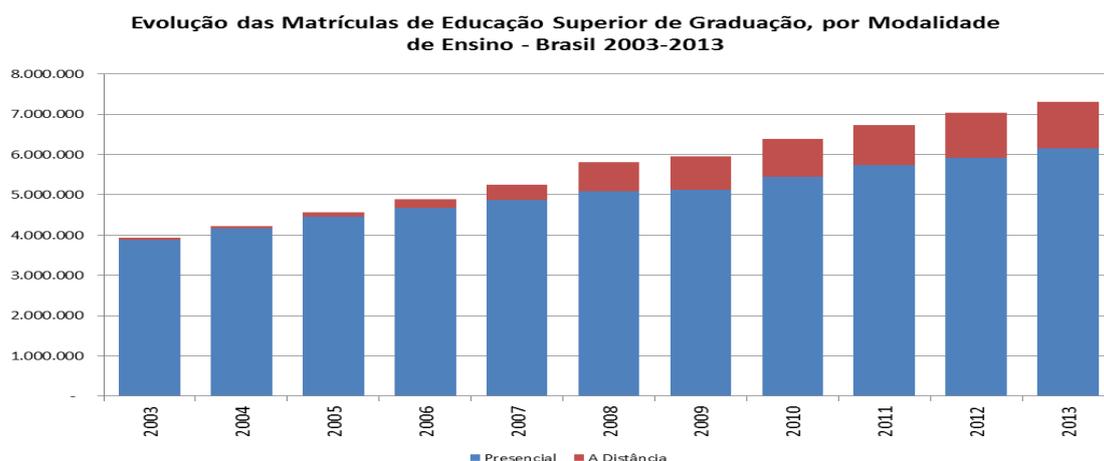


Gráfico 1-Evolução das matrículas de educação superior de graduação, por modalidade de ensino – Brasil 2003 – 2013. Fonte: MEC, INEP

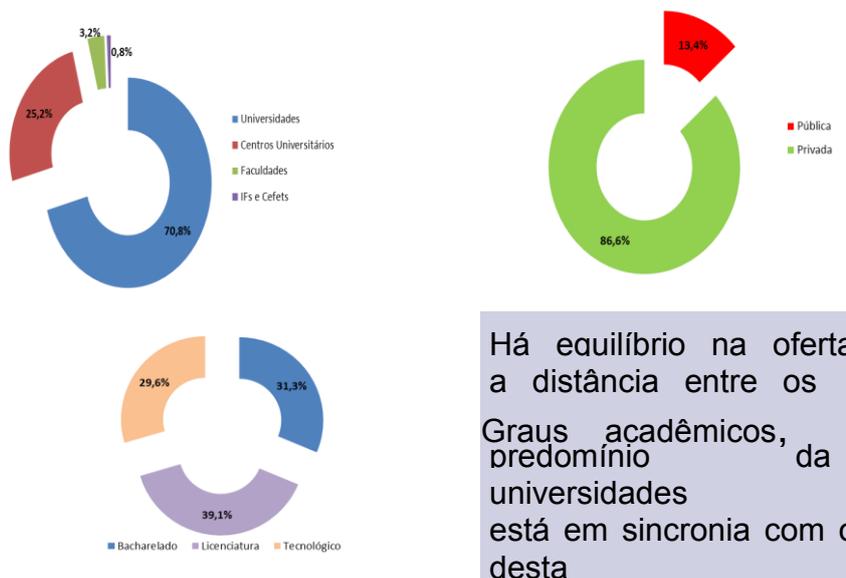
Ainda em acordo com o INEP (2013, p. 94), constata-se que em 2003 havia um total de 3.936.933 alunos. Desse total, 3.887.022 (98,7%) estava matriculado na modalidade presencial, enquanto 49.911 (1,3%) estavam matriculados na modalidade EaD.

Fundamentado nesses dados, e fazendo um comparativo do percentual de crescimento nesses dez anos que cada modalidade apresentou em relação a si própria, verifica-se que a modalidade presencial apresentou um crescimento de cerca de 58%, enquanto a modalidade à distância apresentou um crescimento de aproximadamente 2.220% nesse mesmo período.

Em acordo com o INEP (2015), deve-se considerar também que em 2013 havia um total de 1.153.572 alunos, dos quais 998.994 (86,6%) estão em instituições privadas enquanto apenas 154. 518 (13,4%) dos alunos estão em instituições públicas.

Deste total de alunos, da EaD, a maioria (39,1%) está matriculada nos cursos de formação de professores (licenciaturas). Já 31,3% estão matriculados nos

bacharelados e 29,6% estão matriculados em cursos tecnológicos, conforme apresenta o gráfico dois, logo abaixo:



4. Considerações finais

O estudo busca fazer uma relação entre a totalidade e algumas contradições apresentadas na política de acesso que prioriza a EAD para a expansão do ensino superior. Nesse sentido, destacamos as seguintes considerações:

Destaca-se que, nem sempre, a escolha de soluções baseada em critérios quantitativos consegue satisfazer concomitantemente os critérios qualitativos. No que tange a adoção dessa política de expansão da educação, fica evidente que a ênfase dada pelos organismos internacionais como CEPAL, UNESCO e Banco Mundial, quanto pela adoção dessa política pelos governos brasileiros, que a questão numérica prepondera outras questões.

A segunda análise se relaciona com a possibilidade de continuação das deficiências na formação das habilidades básicas dos estudantes, inclusive em nível **Gráfico 2-Distribuição da matrícula nos cursos à distância por categoria administrativa e organização acadêmica da instituição e grau acadêmico do curso – Brasil 2013.**

termina por reforçar as debilidades nessa área, ao invés de resolvê-las. Esse problema se deve ao caráter focalizado e minimalista da educação oferecida principalmente às pessoas com menos poder aquisitivo, o que reforça o caráter dualista historicamente existente na educação brasileira. Nesse sentido, as políticas neoliberais e a consequente redução dos gastos públicos com educação certamente favorecem e reforçam esse ciclo.

De fato, a implementação da política de EAD, como externado pelos documentos instituintes remetem ao excesso de flexibilidade associado às condições reais da educação, geralmente reforça os baixos perfis acadêmicos e o que deveria compensar acaba por dar continuidade às debilidades. Essa permanência dos baixos perfis se torna um ciclo em razão de que, as pessoas que mais precisavam de uma educação que de fato compensasse sua fragilidade educacional acaba por receber uma educação que reforça essas carências. Assim, o fato de frequentar um curso de qualidade duvidosa se torna extensão da condição precária da educação básica que lhe fora oferecida tornando-se um ciclo vicioso e penalizando-se a vítima, tanto no aspecto educacional quanto no aspecto financeiro para a grande maioria dos alunos posto que os mesmos paguem no sistema privado de educação superior.

A terceira observação que se faz está relacionada ao decréscimo da matrícula nessa modalidade quando se compara o ano de 2012 ao de 2013. Nesse sentido, algumas interrogações se destacam. Seria esse uma tendência passageira de queda ou o sinal de que existe mesmo uma preferência pelo ensino presencial? A diminuição dessas vagas se deu mais no setor público ou privado? Essa preferência estaria baseada em questões financeiras ou educacionais?

Todas essas questões, certamente não serão respondidas aqui neste artigo, mas nos fazem refletir sobre qual seria a melhor alternativa qualitativa para que se junte expansão da educação superior, circulação do conhecimento e crescimento econômico.

Referências

Arapiraca, José Oliveira (1982). *A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. São Paulo: Autores Associados: Cortez. (Coleção educação contemporânea. Série memória da educação).

BM (1996). Banco Mundial. *Prioridades y estrategias para la educación: examen del* Banco Mundial. WASHINGTON – D.C. EUA.

BM (2000). Banco Mundial. *Higher Education in Developing Countries: Peril and*

Promises Washington – D.C. EUA.

Bianchetti, Roberto G. (2001). *Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais*. 3. ed. São Paulo: Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época; 56).

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (1996). Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF.

Cabral Neto, Antônio, Neto e CASTRO, Alda Maria D. A. (2005). Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. *O público e o privado*. Fortaleza, nº 5, jan/jun.

Cabral Neto, Antonio e CASTRO, Alda. M. D. A. (2011). A supremacia da iniciativa privada na expansão do ensino superior: realidade brasileira e repercussões no RN. *In: Cabral Neto, A. Nascimento, Ilma V. e Chaves, Vera J. (orgs). Política de expansão da educação superior no Brasil: democratização às avessas.* – São Paulo: Xamã.

CEPAL. (2014). *La integración de las tecnologías digitales em las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional*. Santiago de Chile. Naciones Unidas.

INEP. (2015). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. *Censo da Educação Superior*. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/matriculas-no-ensino-superior-crescem-3-8. Capturado em: 15/ago/2015

INEP. (2013). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo da Educação Superior: 2011** (resumo técnico). Brasília, DF.

Oliveira, Dalila Andrade. (2000). *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (2004). *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época, n. 120).

UNESCO. (1998). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior: La educación superior em el siglo XXI – visión y acción*. Paris.

UNESCO. (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Paris, 2009. Recuperado em:

http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf

Recuperado em: 20 abr. 2015.