

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSIE DO AMARAL BASTOS

**A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR
DO BRASIL:** uma avaliação do processo de implementação a partir da experiência da
UFMA no Estado do Maranhão

São Luís
2018

JOSIE DO AMARAL BASTOS

**A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR
DO BRASIL:** uma avaliação do processo de implementação a partir da experiência da
UFMA no Estado do Maranhão

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

São Luís

2018

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Bastos, Josie do Amaral.

A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL: : uma avaliação do processo de implementação a partir da experiência da UFMA no Estado do Maranhão / Josie do Amaral Bastos. - 2018.

203 p.

Orientador(a): Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas, 2018.

1. Capital. 2. Educação a Distância. 3. Educação Superior. 4. Estado. 5. Universidade Federal do Maranhão. I. Lima, Valéria Ferreira Santos de Almada. II. Título.

JOSIE DO AMARAL BASTOS

**A POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR
DO BRASIL:** uma avaliação do processo de implementação a partir da experiência da
UFMA no Estado do Maranhão

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Ilse Gomes Silva
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Alberico Francisco do Nascimento
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Maria da Glória Serra Pinto de Alencar
Universidade Federal do Maranhão

Ao meu pai, Marcus Bastos, um exemplo de homem digno, respeitoso e humano. Um professor vitorioso, médico comprometido e pesquisador brilhante. Sem ele, eu não conseguiria sonhar tão alto;

À minha mãe, Regina, também minha fonte de inspiração. Uma mulher determinada e uma profissional dedicada àqueles que, sem ela, não teriam um lugar digno na sociedade. Uma mãe linda e exemplar;

À minha irmã, Jessica, meu espelho, e à sua família. Com a experiência deles e com suas vitórias, sinto-me mais segura e mais forte;

À minha família, Igor e Olga, meu porto seguro. Meus tesouros e meu oxigênio. A eles dedico todo meu esforço e tempo para alimentar o nosso amor;

Aos estudantes e professores que almejam uma educação digna para a construção de uma sociedade mais justa.

AGRADECIMENTOS

Primeiro e acima de tudo a DEUS, que me deu a força e a proteção necessárias para esta caminhada.

À minha família pela paciência e reconhecimento do meu trabalho. Em especial, agradeço ao meu esposo, Igor Viegas, que abdicou do seu tempo e do seu trabalho para fazer parte do meu sonho. Pela sua sensibilidade e compreensão, pelo seu amor e tamanha dedicação à nossa família, muito obrigada. Amo muito você! À minha filha e meu tesouro, Olga Bastos, razão de tudo, a quem dedico meu amor mais profundo, e a energia que preciso para superar os desafios e as dificuldades e para comemorar as alegrias da vida.

À minha sogra, Marise Viegas, e aos meus cunhados, Lydia e Brenno, pelos tantos pedidos de ajuda para ficar com a minha filha nos momentos das viagens, escrita e análise dos dados da Tese. Obrigada mais uma vez pela compreensão!

À professora Dra. Valéria Lima, minha orientadora, pela força, confiança e profissionalismo. Um exemplo de docente e pesquisadora no Brasil.

Ao professor Dr. Rick Voithofer, meu coorientador do Doutorado Sanduíche, realizado na Ohio State University, Columbus/OHIO, USA, entre 2015-2016. Obrigada pela disponibilidade, confiança e parceria.

À UFMA e ao Departamento de Comunicação pelo apoio na realização deste trabalho.

Aos órgãos de apoio à pesquisa, Capes e CNPq, que contribuíram para esta pesquisa.

Ao Núcleo de Educação a Distância (Nead) e a todos os professores, profissionais e estudantes que confiaram no meu trabalho.

Às minhas revisoras Lucilene Santos Lima Vieira e Eliane Silva de Sousa da Universidade Federal de Juiz de Fora- MG, que aceitaram embarcar neste projeto e disponibilizaram seu tempo para correção e avaliação do estudo.

A todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, em especial, à dona Izabel, Edson e Julinho da "xerox", que me acompanharam e puderam participar de momentos importantes e decisivos nesta caminhada.

“Que ninguém se engane, só se consegue a simplicidade através de muito trabalho”.

Clarice Lispector

RESUMO

Uma avaliação do processo de implementação da Política Pública de Educação a Distância (EAD) no ensino superior no Brasil, através do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), tomando como referência empírica da experiência a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos. Adota-se o método crítico dialético para apreender a EAD como fenômeno inserido na totalidade mais ampla da sociedade capitalista contemporânea. Analisa-se o surgimento e o desenvolvimento da EAD no ensino superior e sua relação com o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo em âmbito mundial, sob a égide da ideologia neoliberal, com destaque às suas expressões concretas na região da América Latina e, particularmente no Brasil. Discute-se o projeto dominante de educação, alinhado às demandas sociais e econômicas impostas pelo neoliberalismo e mediado pelas novas tecnologias, materializado em nível local, mais especificamente, no Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal do Maranhão. Analisa-se a concepção e o desenvolvimento institucional da política pública da EAD no Brasil no contexto da reforma do Estado, alinhada às diretrizes e recomendações das agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial. Avalia-se o processo de implementação da Educação a Distância (EAD), por meio da UAB, a partir da experiência concreta desenvolvida pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), nos polos de apoio presenciais de São Luís e Humberto de Campos. Conclui-se que há um discurso baseado nos critérios de eficiência e racionalidade técnica que acompanha a política pública da EAD no país, expressando-se, em nível local, nos polos de apoio presencial de São Luís e Humberto de Campos, de forma muito distante das diretrizes previstas pela política. Ademais, a EAD no Brasil, de forma mais ampla, responde às determinações do capital mundializado e das agências internacionais de financiamento, a favor da expansão e massificação do sistema de ensino superior, sem um maior compromisso com a qualidade do ensino ofertado.

Palavras-chave: Estado. Capital. Educação a Distância. Educação Superior. Universidade Federal do Maranhão. Núcleo de Educação a Distância (Nead).

ABSTRACT

An evaluation of the implementation process of the Public Policy of Distance Education (EAD) in higher education in Brazil, through the Open University of Brazil (UAB) system, taking as an empirical reference, the experience of the Federal University of Maranhão (UFMA), and municipalities of São Luís and Humberto de Campos in the state of Maranhão. The dialectical critical method is adopted to comprehend the Distance Education program as a phenomenon inserted in capitalist society. It analyzes the emergence and development of the Distance Education Programa in higher education system and its relation to the current stage of development of capitalism neoliberal ideology, with emphasis on its concrete expressions in the region of Latin America and, particularly in the Brazil. It discusses the dominant education project, aligned with the social and economic demands imposed by neoliberalism and mediated by new technologies, materialized at the local level, more specifically, at the Distance Education Center of the Federal University of Maranhão. The conception and institutional development of Distance Education public policy in Brazil is analyzed in the context of State reform, in line with the guidelines and recommendations of the international agencies, such as the World Bank. The process of implementation of Distance Education (EAD), through the UAB, is evaluated based on the concrete experience developed by the Federal University of Maranhão (UFMA), in the physical support centers (poles) of São Luís and Humberto de Campos. It is concluded that there is a discourse based on the criteria of efficiency that accompanies the public policy of the EAD in the country, expressing itself, at local level, in the poles of São Luís and Humberto de Campos, that is very distant from the public policy guidelines. In addition, the EAD in Brazil, more broadly, responds to the determinations of the globalized capital and the international financing agencies, in favor of national expansion, without a greater commitment to the quality of the education offered.

Keywords: State. Capital. Distance Education Public Policy. Higher Education. Federal University of Maranhão. Distance Education Center (Nead).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	- Distribuição setorial dos empréstimos do BIRD ao Brasil ocorridos entre 1947-1988.....	43
QUADRO 2	- Participação de setores nos financiamentos efetuados 1947-1988.....	44
QUADRO 3	- Dados compilados do World Education Report, 1993 e 2000, Unesco.....	49
QUADRO 4	- Expansão da Educação Superior.....	64
QUADRO 5	- Espectro do Desenvolvimento histórico da EAD.....	73
QUADRO 6	- O Processo da EAD entre 1980 e 1990: Consolidação da LDB 1996.....	77
QUADRO 7	- Marcos regulatórios com suas ampliações e implementações.....	84
QUADRO 8	- Marcos regulatórios do Governo Lula.....	89
QUADRO 9	- IESs credenciadas para a oferta de EAD.....	94
QUADRO 10	- Beneficiários, Funções e valores para as bolsas da UAB.....	98
QUADRO 11	- Marcos Regulatórios dos Governos de Dilma e Temer.....	106
QUADRO 12	- Gestores entrevistados segundo local de atuação e função.....	128
QUADRO 13	- Implementadores entrevistados segundo local de atuação e função.....	128
QUADRO 14	- Alunos entrevistados segundo local de estudo.....	130
QUADRO 15	- Tabela de dimensões da avaliação de implementação do Nead.....	131
FOTO 1	- Fachada da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	155
FOTO 2	- Fachada da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	155

FOTO 3	- Sala da Coordenação e Secretaria da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	155
FOTO 4	- Sala da Coordenação e Secretaria da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	155
FOTO 5	- Sinalização biblioteca e sala de Tutoria da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	156
FOTO 6	- Biblioteca e sala de Tutoria da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	156
FOTO 7	- Laboratório de Matemática da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	156
FOTO 8	- Salas de aula da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	156
FOTO 9	- Infraestrutura da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	157
FOTO 10	- Infraestrutura da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita.....	157
FOTO 11	- Fachada da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	160
FOTO 12	- Garagem da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	160
FOTO 13	- Secretaria do Programa na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	159
FOTO 14	- Sala de Coordenação do Programa na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	161
FOTO 15	- Biblioteca Fechada na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	161
FOTO 16	- Biblioteca Fechada na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	161

FOTO 17	- Laboratório de Informática na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	162
FOTO 18	- Auditório da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem..	162
FOTO 19	- Infraestrutura interna da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	162
FOTO 20	- Infraestrutura do banheiro da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
Ceerj	Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
Cederj	Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
EAD	Educação a Distância
Eggem	Escola de Governo Municipal
ENC	Exame Nacional de Cursos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação.
Gteades	Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação Superior,
Gtead	Grupo de Trabalho sobre Educação a Distância
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
Ifes	Instituição Federal de Ensino Superior
Ipes	Instituição Pública de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Insaes	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
Nead	Núcleo de Educação a Distância
Ntread	Núcleo de Tecnologia e Educação a Distância
NTI	Núcleo de Tecnologias da Informação
NTIREaD	Núcleo de Tecnologias da Informação, Redes e Educação a Distância
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
Profebpar	Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Proeb	Programa da Rede Pública de Educação Básica
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pares	Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Procampo	Programa Escola da terra e Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
Prontel	Programa Nacional de Teleducção
SocInfo	Programa Sociedade da Informação

PROUni	Programa Universidade para Todos
IUVB.BR	Rede Brasileira de Educação a Distância
Reuni	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RQED	Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância
Seed	Secretaria de Educação a Distância
Sesu	Secretaria de Educação Superior
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
DED/Capes	Diretoria de Educação a Distância da Capes
Seplan	Secretaria Municipal de Planejamento
Sapiens	Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinead	Sistema Nacional de Educação a Distância
THC	Teoria do Capital Humano
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
Unirede	Universidade Virtual Pública do Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A EMERGÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO DA EAD NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO.....	31
2.1	CRISE E REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA SOB A ÉGIDE DA IDEOLOGIA NEOLIBERAL.....	31
2.2	O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NA AMÉRICA LATINA.....	39
2.3	A EXPANSÃO DO CAPITAL SOB O NOVO PARADIGMA DA “SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO” E A EAD.....	52
2.4	REFORMA DO ESTADO E SEUS EFEITOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	57
2.5	REFORMA DO ESTADO E APARATOS LEGAIS RUMO À CONSOLIDAÇÃO DA EAD NO BRASIL.....	62
3	A POLÍTICA PÚBLICA DA EAD NO BRASIL: história, concepção e desenvolvimento institucional.....	70
3.1	A HISTÓRIA DA EAD NO BRASIL: MARCO INICIAL.....	71
3.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NO PERÍODO DE 1996 A 2002 COM DESTAQUE PARA A PROMULGAÇÃO DA LDB 1996.....	76
3.3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NO PERÍODO DE 2003 A 2011: criação da UAB como política pública e o acompanhamento e a expansão da EAD no governo LULA.....	89
3.4	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NA ATUALIDADE: medidas de adaptação do governo para garantir seu crescimento no setor público e privado.....	105
4	A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA UAB NA UFMA E NOS POLOS DE SÃO LUÍS E HUMBERTO DE CAMPOS.....	112
4.1	O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA EAD POR MEIO DA UAB NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA) E O CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA.....	112
4.2	OS POLOS DE APOIO PRESENCIAL NAS CIDADES DE HUMBERTO DE CAMPOS E SÃO LUÍS	126
4.3	O SISTEMA GERENCIAL.....	133

4.4	PROCESSO DE SELEÇÃO.....	140
4.5	SISTEMA DE DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO.....	146
4.6	SISTEMAS LOGÍSTICOS E OPERACIONAIS.....	153
4.7	PROCESSOS DE ENSINO E APRENDIZAGEM.....	165
4.8	SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INTERNOS.....	172
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS: o lugar de incertezas da EAD.....	176
	REFERÊNCIAS.....	185
	ANEXOS.....	196

1 INTRODUÇÃO

Globalização, alta modernidade, sistema mundial, sociedade do conhecimento, Tecnologias de Comunicação e Informação, não importa a terminologia. Todas estas denominações revelam um contexto demarcado por uma nova ordem mundial, tendo por base o poder econômico, que fabrica um lugar de um novo senso comum, atrelado a novos paradigmas de competitividade, eficiência de gestão, integração, entre outros. É nesse ambiente que há, conforme Pretti (2000), um processo de despolitização, em face a uma visão mais gerencial, tecnicista e pragmática “onde a grande empresa capitalista é posta como modelo” (PRETTI, 2000, p. 20). Nesse contexto estrutural do próprio capitalismo, que busca incessantemente estratégias de sobrevivência e de recomposição do lucro, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)¹, no plano ideológico, ganham força, projetando-se em todas as relações de produção capitalista.

Na educação, o cenário comunicacional mediado pelas TICs agregou a Educação a Distância (EAD) um *locus* privilegiado de inovação, integridade e expansão, o que a tornou, segundo Nascimento (2011, p. 15), “ícone da educação contemporânea, nas análises dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial”. Com efeito, a mobilização do Estado e do Capital permitiu consolidar um discurso envolto na racionalidade técnica, em que o setor da educação passa a se configurar como parte integrante desse processo. Fato que se materializa em números expressivos na conjuntura atual da educação superior brasileira.

Dados obtidos pelo censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) confirmam a tendência de aumento da oferta e procura de cursos na EAD no Ensino Superior (2006-2016)². Alcançou, em 2016, um universo de mais de 1 milhão de matrículas registradas nesta modalidade de ensino. Com base nos indicadores da educação superior, considerando a expansão desta modalidade de ensino no país, esta pesquisa, no campo da avaliação de políticas públicas, faz-se necessária para uma compreensão sobre os determinantes desse fenômeno na sociedade brasileira e seus desdobramentos em municípios que constituem a base local de implementação dos programas de EAD, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), um programa do Governo Federal.

¹Conforme explica Carvalho (2007), a expressão “Tecnologia da Informação e Comunicação” é utilizada para designar a ação de tratamento, organização e disseminação de informação. Pode-se utilizar também a sigla TIC.

²De acordo com dados do Inep no Brasil, foram contabilizadas 8.048.701 matrículas, sendo o curso presencial correspondente a 6.554.283 e o a distância corresponde a 1.493.418 (dados obtidos pela Sinopse Estatística da Educação Superior no nível Graduação de 2006- 2016). Acesso realizado em 23/02/2018.

Interessou-me investigar, em especial, a implementação da política pública da EAD, envolta pelo imperativo do progresso técnico, em localidades da região geográfica do Nordeste, a exemplo do Estado do Maranhão, que apresenta um dos piores índices no *ranking* nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³, conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano 2014, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). De forma mais ampla, o objetivo deste trabalho consiste não somente na avaliação do processo de implementação do programa no estado, mas também na verificação de como os indicadores socioeconômicos, educacionais e culturais do Maranhão interferem na dinâmica de sua implementação.

Os motivos que me conduziram a esta pesquisa foram meu envolvimento com o tema desde 2013, quando fui convidada pelo então diretor do Nead/UFMA para ofertar cursos de capacitação para produção de videoaulas a professores da EAD da Universidade Federal do Maranhão. A ideia de promover esta vivência partiu da constatação dos gestores do programa sobre a importância da aprendizagem potencializada pela utilização dos recursos televisuais, bem como a falta do uso apropriado destes na elaboração dos conteúdos didáticos produzidos e postados na internet.

No decorrer desta experiência, foram observadas várias questões, entre elas, a ausência de uma infraestrutura tecnológica necessária para o acesso aos materiais didáticos em alguns polos da EAD no interior do Estado do Maranhão. Esse fato despertou a necessidade de aprofundar os estudos não somente sobre a qualidade dos materiais didáticos, mas também sobre o uso das TICs e acesso a elas por todos os sujeitos envolvidos no programa, no entendimento de que a impossibilidade de uso de tais instrumentos ou sua inadequação poderá causar prejuízos ou até a inviabilidade desta modalidade de educação.

Nesse sentido, ressalta-se a importância deste estudo na compreensão de que a EAD, uma política de educação mundial mediada pelas novas tecnologias, requer uma análise de seus determinantes que se materializam, como aponta Nascimento (2011), nas articulações do Estado com o capital, de forma orgânica, na proporção em que a classe dominante impõe um projeto de educação para as Instituições de Ensino Superior - IESs. Adicionalmente, ao analisar a implementação da EAD em regiões com baixos indicadores de desenvolvimento social e

³ O Maranhão é o penúltimo colocado no *ranking* nacional do IDH, com média de 0,683, superior apenas ao de Alagoas (0,677). As informações constam do plano pedagógico da Universidade Ceuma- São Luís, disponibilizadas para esta pesquisadora por fazer parte do corpo docente da Instituição desde 2013. Outra fonte de informação consultada para analisar este indicador foi o Índice de Exclusão Social (IES), que consta da obra de Pochman et al. (2014). São considerados municípios com alto grau de exclusão social aqueles que apresentam IES inferior ou igual a 0,45. Alagoas (0,46), Maranhão (0,46) e Pará (0,46) constituem os estados com os piores IESs do país.

humano como os do Estado do Maranhão, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, este estudo pretende fornecer subsídios para o aprimoramento da política em foco no Brasil e no mundo, visando a subsidiar a dinâmica de seu ajustamento para otimizar o funcionamento do sistema.

Dentro do Nordeste, a pesquisa circunscreveu-se ao Estado do Maranhão, mais especificamente ao Núcleo de Educação a Distância (Nead) da Universidade Federal de Maranhão, em que sou professora do Magistério Superior, lotada no Departamento de Comunicação Social, Campus de São Luís. O programa de Educação a Distância foi escolhido devido à amplitude que lhe foi conferida nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Nesse período, houve sua regulamentação e um aumento significativo de cursos e matrículas nesta modalidade de educação no setor público e privado. A abordagem adotada teve, portanto, seu direcionamento em explorar a implementação dos programas de EAD, levando-se em consideração o contexto socioeconômico das localidades selecionadas.

Para este trabalho, consideraram-se dois municípios onde se encontram os polos de apoio presencial: São Luís, na capital do estado, e Humberto de Campos, a 181 km da capital. A escolha se justifica pela diferença do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁴ dos municípios selecionadas, sendo a primeiro (polo de apoio presencial e local sede do Programa) com o maior IDHM (0,768, considerado alto desenvolvimento) e a segundo, polo de apoio presencial no interior do estado, com um dos piores IDHMs do estado (0,535, considerado baixo desenvolvimento).

A escolha de dois tipos diferenciados de municípios se fez necessária para buscar a compreensão de que os indicadores socioeconômicos influenciam o processo de implementação de um mesmo programa, e o interesse em focalizar esta pesquisa na região Nordeste deveu-se ao fato, já destacado, de apresentar um elevado índice de exclusão social.

A educação a distância no Brasil foi formalizada como modalidade educacional com a promulgação da Lei das Diretrizes e Bases (LDB), em 1996, tendo sido esta regulamentada pelo Decreto n. 5.622, em 2005 (publicado no Diário Oficial da União em 20.12.2005). Com o

⁴O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice está disponível para consulta no site: <atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 15 Nov. 2017. O Atlas Brasil é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UFs), 21 Regiões Metropolitanas (RMs) e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs). O Atlas é composto por pesquisas/dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Fundação João Pinheiro (FPJ).

referido decreto, pode-se dizer, iniciou-se o arcabouço legal, com uma maior variedade de instrumentos e detalhamentos, favorecendo sua expansão para a iniciativa privada e induzindo sua oferta pela rede pública. A criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) pelo Ministério da Educação (MEC), em 2006, e a promulgação da Portaria n. 4.059, de 2004, trouxeram algumas alterações ao ordenamento legal nesta área, como, por exemplo, a obrigatoriedade de se estruturarem cursos a distância com a mesma duração definida para os cursos presenciais, a oferta de cursos superiores no regime semipresencial (revogando a Portaria n. 2.253/2001), a supressão da expressão autoaprendizagem a fim de garantir uma maior mediação e interação entre aluno e professor e atividades obrigatórias presenciais, como avaliações, estágios, defesa de trabalhos de conclusão de curso e atividades nos laboratórios, caso fossem necessárias.

A UAB, inserida no contexto mais amplo da EAD, se mostra central neste trabalho, já que é por meio desse sistema que a política pública da educação a distância do país, no âmbito do ensino superior, se materializa nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e nos municípios. Esta ação do governo tem como objetivo a interiorização da educação superior pública em regiões onde não há investimentos do estado para a criação de universidades ou de um campus avançado destas instituições. Conforme apontam os estudos de Farias, Lima e Toschi (2013), é o sistema UAB que predomina em praticamente todas as universidades públicas do país como referencial de prática de EAD, com uma dinâmica de ações de fomento e articulação, entre as instituições do sistema de ensino superior e os polos municipais.

Na prática, a EAD no país não é recente, apesar de sua regulamentação na esfera legal ter se dado somente na década de 1990. Conforme Gouvêa e Oliveira (2006), a primeira iniciativa da modalidade de ensino a distância com a utilização de recursos eletrônicos ocorreu em 1923, por meio da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, organizada por um grupo de intelectuais liderados pelo cientista Roquete Pinto. Em 1936, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro se tornou a Rádio do Ministério da Educação e Cultura, constituindo-se como uma ação pioneira da EAD.

No período do regime militar e da consolidação da TV no Brasil, entre 1960 e 1979, surgiram várias emissoras educativas com o objetivo de coordenar as atividades de teleducação em todo o país. Foi criado pelo MEC, em 1972, o Programa Nacional de Teleducação (Prontel), posteriormente substituído pela Secretaria de Aplicações Tecnológicas em 1979. A Fundação Roberto Marinho, em parceria com a fundação Padre Anchieta e a TV Cultura de São Paulo, na década de 1970, deu início à educação supletiva a distância para o primeiro e segundo graus (hoje, ensinos fundamental e médio), por meio do rádio, TV e material impresso. Mais tarde, o projeto passou a receber apoio do Governo Federal. Desde 1998, o Telecurso passou a ser

chamado de Telecurso 2000. No âmbito do ensino superior, a Universidade de Brasília criou, em 1979, os primeiros cursos de extensão a distância.

Vianney, Torres e Silva (2003) destacam que, a partir de 1990, os registros apontam claramente que emergem as possibilidades de se utilizarem as novas tecnologias na modalidade a distância. A Universidade Virtual, entendida como ensino superior a distância, com o uso das TICs, em especial da internet e da videoconferência, surge no Brasil, na segunda metade da década de 1990. Conforme apontam os autores, até esse período, a EAD era utilizada para ofertar cursos livres e de iniciação profissionalizante, focados na complementação dos estudos nos níveis Ensino Fundamental e Médio.

Somente a partir de 1994, com a expansão da internet e com a publicação da LDB, em 1996, se oficializa a EAD como modalidade e equivalente para todos os níveis de ensino. A partir de então, tem-se, no final desse período, o surgimento de consórcios universitários como o Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Ceerj), o consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil (Unirede), a Rede Brasileira de Educação a Distância (IUVB.BR), entre outros. Em 2002, foi criado o Instituto Universidade Virtual Brasileira com o intuito de credenciar cursos a distância.

Com base no contexto apresentado, percebe-se que a consolidação desta modalidade de ensino, posteriormente inserida como uma política de educação no país, deu-se inicialmente por meio de interesses privados e públicos liderados por diferentes grupos e sujeitos. Pode-se observar igualmente, que a EAD se expandiu incorporando os recursos tecnológicos disponíveis em cada momento histórico. No entanto, estas ações se estabeleceram de forma fragmentada, ainda na periferia das políticas educacionais.

O marco legal da EAD se concretizou somente na década de 1990, quando houve uma intensificação de propostas voltadas à democratização do ensino, em especial no nível ensino superior. Um período marcado pelas reformas neoliberais da economia e a Reforma do Estado, que passou a implementar processos de desregulamentação por meio das privatizações, terceirizações e descentralização no campo educacional.

No contexto das reformas estruturantes, as agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial, passaram a influenciar a agenda das políticas públicas do Estado. A educação e, mais especificamente, as instituições de Ensino Superior são entendidas pelos grupos de interesse como instrumentos garantidores de formação de recursos para o “novo trabalhador”, inserido em um ambiente de flexibilidade, competitividade e desregulamentação, na perspectiva de amenizar as consequências e transformações da ofensiva neoliberal.

Inserida nesse contexto, a modalidade de educação a distância ganhou força na agenda política como uma “alternativa” de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, institucionalizando-se na política pública de educação com a promulgação da LDB, sendo regulamentada em 2005, com o Decreto n. 5.800, que criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB), como uma política pública.

Conforme aponta Sousa (2006), nesse período e em conformidade com a política neoliberal, houve um crescente afastamento do Estado no financiamento da educação superior, o que implicou a grande expansão do setor privado, a institucionalização das políticas de educação na modalidade a distância, e diversificação das fontes de financiamento desse nível de educação.

Esse quadro se configurou no contexto da Reforma de Estado, verificado no Brasil na segunda metade da década de 1990, pautando-se na ideia de novo contexto da economia mundial em que os Estados Nacionais deveriam se inserir competitivamente no contexto internacional. Torres e Schugurensky (2002, p. 435) denominam esse momento como “um novo senso comum em nível global”, que influenciou reformas no sistema de educação superior em nível nacional e internacional. Para consolidar o discurso de reforma na educação superior, baseada em princípios de modernização, racionalização e privatização, criou-se uma série de instrumentos jurídicos que garantisse a viabilidade da EAD como uma política pública de educação.

Nesse sentido, admite-se nesta tese a proposição de Nascimento (2011), com base no pensamento de Farias (2000), de que esse conjunto de procedimentos, de acordos e reformas operadas nas nações capitalistas só foi possível porque existe uma relação orgânica entre o estado e o capital, embebida no discurso ideológico do progresso técnico. Foi com a reforma do Estado, no contexto da reestruturação produtiva, e com o suporte neoliberal que foram criadas as condições de mudanças estruturais na máquina do estado. A educação, assim como as outras esferas sociais, também sentiu os reflexos destas medidas, com ações de expansão massiva.

Frigotto (2003, p. 19) denomina essa ação de "economicismo na política educacional" e destaca que esse movimento não é novo, mas tornou-se acentuado nas décadas de 1960, 1970, quando a educação passou a se definir como formadora de recursos humanos para o processo de produção. Essa concepção de educação constitui-se numa espécie de fetiche, “um poder que em si, uma vez que adquirido, independente das relações de força e de classe, é capaz de operar um milagre de equalização social” (FRIGOTTO, 2003, p. 19). O fetiche apontado por Frigotto (2003) é reeditado no discurso oficial da EAD, posto que sua base se sustenta no tripé

tecnologia, conhecimento e inovação para garantir sua expansão no mercado e a reprodução do capital.

Na contramão da retórica oficial embebida no ideário do progresso técnico, os estudos de Gouvêa e Oliveira (2006), Lima (2013), Allonso (2010; 2014), Belloni (2008), Pretti (2000), Almeida, Ianne e Silva (2012), Nascimento (2011), Faria, Lima e Toschi (2013) e Alencar (2013) apontam que as ações desta política pública no Brasil se estabeleceram com fragilidade, falta de recursos técnicos e humanos que pudessem atender às demandas pedagógicas e sem uma organização que suportasse de fato a teia complexa que envolve um sistema de educação a distância. Lima (2013) ressalta que o marco legal da EAD é uma prova disso e que:

A Lei da LDB 9.394/96 foi promulgada no auge das adaptações neoliberais no Brasil, trazendo regulamentações diferenciadas para o ensino superior. Esse contexto fez com que o governo ficasse atento às exigências dos bancos financiadores (LIMA, 2013, p.61).

Ademais, para Allonso (2010), oficialmente, esta ação foi justificada por fatores como a democratização de acesso ao ensino superior e a necessidade de formação de profissionais da educação para atuar e melhorar a qualidade do ensino fundamental e médio. Prova disso foi a criação da UAB, um dos programas da EAD, que visa otimizar um sistema já existente, mas que se materializa envolto de contradições como mostram os estudos de Allonso (2010), Nascimento (2011), Faria, Lima e Toschi (2013).

Considera-se, nesta tese, que, a ideologia do progresso técnico, evidenciado pelas novas tecnologias, denominado por Nascimento (2011) de “fetiche tecnológico”, ocupa um lugar importante na EAD. Uma visão sobre as tecnologias que não passa do campo da abstração, “uma vez que se definem como politicamente neutras e sujeitas a valores estritamente técnicos” (NASCIMENTO, 2011, p. 33).

A análise elaborada neste trabalho refuta interpretações mais otimistas alinhadas às ideias de equalização social e democratização, que vislumbram um cenário positivo da EAD no contexto da educação no país, como apontado nos estudos de Torres e Fialho (2009); Takahashi (2000); Moran (2000); Litwin (2001); Litto e Formiga (2009). Esses autores consideram que a tecnologia, por meio da modalidade de educação a distância, abriu possibilidades de se promover oportunidades educacionais, que “essencialmente transformam a educação permanente em um espaço à disposição dos alunos, sempre mutável, múltiplo e atento aos interesses da produção [...]” (LITWIN, 2001, p. 15). As TICs, nesse espectro de análise, alinham-se ao paradigma de inovação, sem que estejam presentes as determinações históricas e políticas atreladas às mesmas.

Minha posição, distanciando-me do discurso da ideologia do progresso técnico, é de que as novas tecnologias desenham uma sociabilidade, influenciada pelos determinantes da sociedade, atrelados a interesses políticos e de classe. Essa dinâmica é engendrada por relações capitalistas e assentada, como argumenta Nascimento (2011, p. 35), “na maximização da acumulação capitalista”.

Com efeito, foi por meio desse "distanciamento" do discurso ideológico da racionalidade técnica, engendrada na política pública da EAD, no contexto de reestruturação do estado, que surgiu o problema da minha pesquisa e que encaminhei as minhas análises para compreender a implementação desta política pública em um dos estados com o maior nível de exclusão social do país, tendo como referência empírica o Núcleo de Educação a Distância (Nead) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos.

Essas localidades se situam na porção Nordeste do país, que, segundo Pochann et al. (2014), alimenta secularmente uma história associada a graves problemas sociais. Em relação ao índice de exclusão social, o Nordeste brasileiro (região que comporta 18% do território nacional, dividida em nove estados e 1.794 municípios) e, mais especificamente, o Maranhão (estado com 331.983 km², fronteira com o Pará, Tocantins e Piauí) possuem os piores indicadores sociais do país. Pochman et al. (2014) afirmam que os maiores problemas detectados nestas localidades são os serviços precários, as poucas oportunidades de trabalho e de educação para os jovens.

São Luís do Maranhão reúne dois centros importantes para fins desta pesquisa: a sede do Núcleo de Educação a Distância da UFMA (Nead), onde são desenvolvidas as ações administrativas, com a presença do corpo gestor, situada na Cidade Universitária Dom Delgado da Universidade Federal do Maranhão, e o Polo UAB do Nead/UFMA, localizado na Escola de Governo Municipal- Eggem, órgão da Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan).

A capital apresenta um IDHM (0,768) considerado alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Em 2010, viviam no município 1.014.837 pessoas, a maioria concentrada na zona urbana (94,45%). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a longevidade, com índice de 0,813, seguida de educação, com índice de 0,752, e de renda, com índice de 0,741. Naquele ano, considerando-se a população municipal de 25 anos de idade ou mais, 5,92% eram analfabetos, 70,41% tinham o ensino fundamental completo, 54,79% possuíam o ensino médio completo e 13,73%, o superior completo. Segundo o IBGE, o salário médio mensal dos

trabalhadores formais (2015) era de 3,1 salários mínimos⁵.

Já a cidade de Humberto de Campos, a 181 km da capital, apresenta uma faixa do IDHM de 0,535, considerado baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599). Em 2010, viviam, no município, 26.189 pessoas, a maioria concentrada na zona rural (59,88%). Ainda nesse ano, considerando-se a população municipal de 25 anos de idade ou mais, 31,17% eram analfabetos, 21,84% tinham o ensino fundamental completo, 10,28% possuíam o ensino médio completo e 3,24%, o superior completo. O salário médio dos trabalhadores formais (2015) foi de 1,6 salários.⁶

Os polos de apoio presencial nas cidades de Humberto de Campos e São Luís obtiveram parecer homologado para oferta de cursos superiores em EAD pelo Ministério da Educação/ Conselho Nacional de Educação, por meio da Portaria n. 1.369, publicada no Diário oficial da União em 8/12/2010. As ações educativas no Nead/ UFMA via sistema UAB na cidade Humberto de Campos são desenvolvidas na Escola Municipal Zilda Maria Mesquita. Já em São Luís, como destacado, o polo UAB se localiza na Escola de Governo Municipal- Eggem, órgão da Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan).

A expansão e o desenvolvimento das ações da EAD no âmbito da UFMA acompanharam o movimento nacional das Instituições de Ensino de Superior do país no decorrer da década de 1990, que passaram a ofertar cursos na modalidade a distância, com o uso da internet, por meio de consórcios universitários. Nesse mesmo período, a instituição passou a integrar o Consórcio Universitário da Educação Continuada e a Distância - Brasilead, de abrangência nacional, uma ação promovida pelo MEC. O consórcio se compunha de 54 instituições de ensino superior, com supervisão da Universidade de Brasília – UnB. O objetivo era o de levar cursos na modalidade EAD para áreas profissionais, destinadas aos funcionários dos bancos.

Ainda no final da década de 1990, foi criada a UFMA Virtual, com um auditório que oferecia uma estrutura para oferta de cursos, e, em julho de 2002, foi lançada a página na *web* www.virtual.ufma.br, junto com a criação da sala de videoconferência, utilizada para transmissão de aulas e encontros voltados para outras cidades. Em 2004, surgiram outras iniciativas, como a criação do Núcleo de Tecnologias da Informação, Redes e Educação a Distância (NTIREaD), duas subunidades ligadas ao Gabinete da Reitoria.

⁵ Esses dados foram extraídos do *site* do IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/sao-luis/panorama>>. Acesso em 22 nov. 2017.

⁶ Esses dados também foram extraídos do *site* do IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/humberto-de-campos/panorama>>. Acesso em 02 mar. 2018

Com a consolidação da UAB como política pública, e, por meio da Portaria n. 682, de 17 de março de 2006 do Ministério da Educação – MEC, a UFMA foi credenciada e autorizada a ofertar cursos na modalidade a Distância. Segundo Zordan (2012), o primeiro vestibular, como processo seletivo especial, para os cursos de graduação a distância, foi realizado por meio do Acordo de Cooperação Técnico-Científico assinado entre a Capes, UFMA e a Prefeitura de Porto Franco, interior do Estado, que se tornou o Primeiro Polo de Apoio Presencial UAB.

Em 26 de abril de 2010, ocorreu a assinatura de outro acordo de cooperação técnica entre a UFMA e a Capes, por meio da UAB, para a oferta de novas turmas de Administração, Química, Ciências Biológicas, Matemática e Pedagogia. No período entre 2007 a 2011, a UFMA também aderiu a outros programas do Governo federal para a oferta de cursos na modalidade a Distância como a Universidade Aberta do SUS (Unasus), o Programa de Formação de Administradores Públicos – Pnap e o Mestrado em Matemática- Profmat.

De acordo com o site da UFMA, atualmente (2017), o Nead/UFMA, por meio do edital n. 075/14 Capes, iniciou as atividades de dez cursos de graduação e três cursos de especialização para 3.500 alunos. No ano de 2018, a Capes liberou mais 838 novas vagas em cursos de Licenciatura nas áreas de Ciências Visuais, Computação, Física, Letras/Português, Matemática e Química, em seis polos de apoio presencial UAB. Foram incluídos mais três polos nas cidades de Arari, Dom Pedro e Viana. A previsão do início das aulas será no primeiro semestre do mesmo ano.

O Núcleo se mantém, em quase sua totalidade, por meio do Projeto Universidade Aberta do Brasil – UAB (responsável por mais de 90% dos recursos) do Ministério da Educação. Conta com a colaboração de professores concursados da universidade, funcionários terceirizados e bolsistas. Todos os cursos são gratuitos e são ministrados através da Plataforma de Ambiente Virtual de aprendizagem (AVA).

As ações pedagógicas se realizam por meio de parcerias do Governo federal com os gestores municipais nas cidades em que EAD está presente. O Nead oferta o curso com a garantia do material pedagógico e as prefeituras viabilizam a infraestrutura necessária para a instalação dos polos presenciais onde os alunos poderão ter contato com os tutores presenciais, além do acesso aos computadores e à internet para participar das atividades didáticas propostas na Plataforma *Ava*, como com o uso de videoconferências, fóruns de discussão, materiais para leitura, videoaulas, entre outras.

O professor pode ainda utilizar os recursos interativos por meio da criação de *blogs*, *softwares* específicos, assim como enviar livros, materiais didáticos, CDs e DVDs para os polos

presenciais nos municípios. Cada polo pode ofertar até mais de um curso na modalidade a distancia sob a coordenação de diferentes universidades.

O caminho percorrido para analisar a política pública da EAD no Brasil buscou apreendê-la na dimensão de suas determinações no campo ideológico, considerando o processo social, político e produtivo que o fenômeno determina. Coaduna-se com o argumento de Nascimento (2011) de que a concepção da EAD, disseminada pela classe dominante, toma as novas TICs como protagonistas dessa modalidade de ensino, o que não passa do nível retórico do discurso, uma vez que a crença no poder da técnica não confere com a realidade captada neste trabalho.

Para a construção do texto, orientei-me pelo método crítico dialético, no entendimento de que a realidade é complexa e só se deixa compreender por movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, capazes de superar a aparência e desvelar a essência, expressa por suas determinações e contradições. Nesse sentido, analiso a EAD, inserida em uma dinâmica de contradições, a partir de um fenômeno concreto, para compreender suas determinações e assim captar sua essência. Para Kosik (1998):

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa se manifesta naquele fenômeno e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir sua essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível (KOSIK, 1998, p.12).

Reafirma-se a Tese de Nascimento (2011) e Alencar (2013) de que, no contexto do uso das TICs na educação, vinculado a uma noção fetichista de tecnologia engendrada pelo Estado e determinada pelo capital, há mais empolgação dos decisores políticos no plano do discurso do que em ações efetivas, que possam garantir a operacionalização da tecnologia diante das condições sociais nas quais a telemática funciona. Nesse contexto, uma análise da educação não pode, como afirma Nascimento (2011),

Ser desconectada do modo de produção social. O contexto no qual está inserida é determinante para as suas práticas político-pedagógicas, mas também vivencia movimentos contraditórios que emergem no processo de luta entre classes, possibilitando resistências e práticas educativas alternativas (NASCIMENTO, 2011, p. 19).

O universo de análise deste trabalho é pautado na construção de uma pesquisa para desvelar a EAD para além da sua aparência circunscrita na racionalidade técnica. Nesta perspectiva, a pesquisa avaliativa deste estudo valoriza a análise crítica da política ou programa na sua relação com o Estado e a Sociedade. O corte temporal proposto incide sobre a construção

do conjunto normativo referente à EAD desde seu marco legal, em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Período esse que representa no Brasil a política de ajuste estrutural no bojo da reforma do Estado, alinhada às diretrizes das agências internacionais nos países da América Latina.

Como tese central, parto do pressuposto de que a EAD, como política pública compensatória, proposta por grupos de interesse do Estado brasileiro, e engendrada no discurso da racionalidade técnica, surge para garantir a reprodução do capital, por meio da oferta massiva dos cursos de graduação. Confirmou-se nesta pesquisa o uso sedutor desse discurso, encapado no próprio papel da tecnologia no desenvolvimento da lógica capitalista. Confirmou-se igualmente que os determinantes socioeconômicos, educacionais e culturais de tais localidades interferem na dinâmica de sua implementação, principalmente em relação à ponta mais evidente da EAD, representada pelos polos de Apoio Presencial. Ressalto firmemente que esse trabalho não pretende execrar ou condenar o uso das tecnologias na educação, mas estas devem ser encaradas na EAD como um meio e não como um fim em si mesmas.

Na avaliação desenvolvida sobre o Programa de Educação a Distância do Brasil, tendo como referência empírica a experiência do Núcleo de Educação a Distância (Nead), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos, foram considerados aspectos ligados à concepção do programa e à sua implementação. Pressupostos conceituais fundamentaram teoricamente esta investigação, destacando-se a avaliação de políticas públicas e, mais especificamente, a avaliação de processo. No que tange à pesquisa avaliativa no campo das políticas públicas, recorre-se aos conceitos de Draibe (2001), que considera a avaliação como aquela que tem como objeto uma dada intervenção na realidade social. Conforme os critérios de avaliação apontados por Silva e Silva (2001; 2013), Draibe (2001) e Arretche (2001) na presente pesquisa, o foco desta avaliação se situa no critério da eficácia.

De acordo com Arretche (2001), por critério de eficácia entende-se uma avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e os resultados alcançados. Draibe (2001) considera que uma avaliação de eficácia é por natureza uma avaliação de processo, cabendo ao avaliador responder à pergunta básica: “quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material ou institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas?” (DRAIBE, 2001, p. 35).

Ao lidar com a proposta de avaliação de processo, foram consideradas como referencial teórico acerca desta modalidade as obras de Perez (2009), Silva e Silva(2013), Draibe (2001;

2013), já que estas tratam mais especificamente das avaliações de processo de implementação de programas sociais.

Figueiredo e Figueiredo (1986) ressaltam que a importância desta linha de avaliação recai sobre a possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado. Nesse contexto, a avaliação permitirá “controlar com devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.5). Coaduna-se com as contribuições de Perez (2009), que aponta a superação das pesquisas sobre eficácia e desempenho que procuram cortejar somente metas e objetivos com os resultados alcançados pelos programas. Os modelos mais dinâmicos e processuais levam em consideração não apenas a relação de implementação com o contexto mais geral da macropolítica mas também:

As relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais e econômicas dos atores que certamente irão influenciar o seu comportamento, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores, que interagindo entre si e com a estratégia de implementação, pode afetar o grau de alcance dos resultados e das formas de implementação (PEREZ, 2009, p. 72).

Nesta perspectiva, é preciso examinar as mudanças de um programa em curso, já que a implementação de políticas sociais é parte de um processo de interação acompanhado de efeitos não previstos que redesenham o curso das ações desenvolvidas continuamente. Este trabalho apresentou uma abordagem quantitativa e qualitativa⁷. Parte-se do pressuposto de que a finalidade desta investigação não é somente classificar ou medir os dados, mas sim observar o campo para formular interpretações, descrições e comparações sobre a realidade empírica.

Para sua efetivação, foi utilizado um conjunto de procedimentos metodológicos no sentido de efetivar a abordagem *quanti-quali*. Apresentou-se inicialmente a importância de se apreender a política a ser estudada. Nesse sentido, foi necessário explorar o Programa de Educação a Distância no Brasil, por meio de seu desenho e desenvolvimento institucional. Para tanto, foram efetivadas pesquisas bibliográfica e documental, complementadas por uma coleta de dados secundários realizada por ocasião de visitas ao Núcleo de Educação a Distância (Nead) e nos Polos de Apoio Presencial São Luís e Humberto de Campos.

Para completar o alcance dos objetivos desta pesquisa, foi necessário ainda traçar o perfil dos municípios selecionados onde se situam os polos UAB do Nead/UFMA no estado.

⁷ De acordo com Lima (2013), na abordagem qualitativa, o investigador irá se preocupar com a busca de informações no ambiente natural, ou seja, da fonte direta no campo de pesquisa e está preocupado com o modo como as pessoas percebem o objeto em estudo e dão sentido a ele.

Esse levantamento foi efetivado por meio da utilização dos bancos de dados disponíveis no *site* do IBGE, pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas, além dos documentos disponibilizados nos polos selecionados para o escopo do estudo.

Na pesquisa empírica, optei pela técnica de entrevista semiestruturada com os gestores do Nead (Coordenador geral da UAB e o Diretor do Núcleo). Nesse aspecto, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os implementadores da política pública responsáveis pelos Polos de Apoio Presencial analisados (Coordenadores de Polo representando o gestor municipal, Professor formador, tutor *on-line* e tutor presencial). Estas entrevistas foram orientadas por roteiro elaborado, considerando os seguintes aspectos: Sistema Gerencial e Decisório, Processos de Seleção dos beneficiários e implementadores Processos de Divulgação e Informação, Sistemas Logísticos e Operacionais, Processos de Ensino e Aprendizagem e Sistemas de Avaliação e Monitoramento Internos. Também foram realizados encontros de grupos focais com os alunos do Programa de EAD nos dois municípios indicados no estudo.

Participaram desse universo alunos que estavam em turmas iniciantes, com experiências anteriores em EAD e alunos já graduados por cursos na forma presencial por outras IESs e pela própria UFMA. Esta diversidade de sujeitos e de discursos propiciou a este estudo, uma riqueza de troca de experiências e informações a respeito da implementação do Nead nos polos selecionados. Foi utilizado um roteiro de perguntas para os gestores (ANEXO I), outro para os implementadores (ANEXO II) e um terceiro para a realização do grupo focal com os alunos (ANEXO III).

Embora eu tenha optado pela utilização de um roteiro previamente elaborado, permite incluir perguntas e questionamentos a fim de garantir o surgimento de ideias e posicionamentos relevantes, ainda que não previstos no trabalho. Na análise do material escrito e do discurso dos entrevistados, assumi uma postura de investigação que valorizasse a análise crítica do programa avaliado. Nesse sentido e conforme destaca Silva e Silva (2013), este estudo se contrapõe à ideia de neutralidade. Coaduno com a afirmação de Silva e Silva (2013) de que os resultados de qualquer avaliação devem ser considerados parciais e questionáveis, já que sempre se trata de um julgamento parcial.

O estudo aqui apresentado, além da introdução, possui três capítulos e as considerações finais. No segundo capítulo, busco analisar o surgimento e o desenvolvimento da EAD no ensino superior, como uma política de estado, e sua relação com os determinantes ideológicos

do neoliberalismo no contexto mundial, na América Latina e no Brasil. Esse debate recai sobre o projeto dominante de educação, alinhado às demandas sociais e econômicas impostas pelo contexto neoliberal, mediado pelas novas tecnologias e materializando-se em nível local, mais especificamente no Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal do Maranhão.

O terceiro capítulo traz a história, concepção e desenvolvimento institucional da política pública da EAD no Brasil e sua relação com o contexto da reforma do Estado, alinhada às diretrizes e recomendações das agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial. Um cenário envolto pelo ideário do progresso técnico, com seus desdobramentos nos aparelhos do Estado que redefiniram as políticas públicas da educação superior brasileira, a exemplo do processo de expansão massiva da EAD no país.

No capítulo quatro, demarco o meu percurso de análise da implementação do Nead/UFMA nos polos do Apoio Presencial São Luís e Humberto de Campos, a partir da percepção dos gestores, implementadores (coordenadores de polo, professor formador e tutores) que atuam no Nead e dos alunos atendidos nos cursos de graduação UAB. Nas considerações finais, apresento uma reflexão sobre os pontos analisados desta investigação a fim de propiciar instrumentos para a reflexão sobre a ideologia dominante do projeto de educação para fomentar o mercado de trabalho e a reprodução do capital. Espero que este trabalho possa contribuir ainda mais para os debates acerca da EAD no campo das políticas públicas e de educação.

2 A EMERGÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO DA EAD NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Este capítulo tem o objetivo de analisar o surgimento e o desenvolvimento da EAD no ensino superior, como uma política pública de Estado, e sua relação com os determinantes ideológicos do neoliberalismo no contexto mundial, na América Latina e no Brasil, materializando-se em nível local, mais especificamente no Núcleo de Educação a Distância (NEAD), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em São Luís-MA.

Nesse sentido, faz-se necessário compreender o processo de reestruturação do capital ocorrido após a crise de 1970 nos países hegemônicos e como a mundialização do capital, mediada pelas novas tecnologias, influenciou as políticas econômicas e educacionais em todo o mundo, e em especial, nas nações periféricas. O capítulo está subdividido em cinco seções. Na primeira será exposta a consolidação do discurso da ideologia neoliberal diante do contexto de crise capitalista e mundialização do capital, conforme as proposições de Chauí (2014), Duriguetto e Montañó (2010), Ribeiro e Raichelis (2012), Mota (2011) e Lima (2004). Na segunda, e com base nas considerações de autores como Pastorini (2010), Leher (1999) e de Ribeiro e Raichelis (2012), será discutido o plano de ajustamento proposto pelos organismos internacionais aos países periféricos para homogeneizar as economias, com reflexos na educação.

Na terceira seção será evidenciado o surgimento da denominada ideologia apologética de “revolução tecnológica”, no contexto de reestruturação produtiva capitalista, produzindo efeitos nos países periféricos, a exemplo do Brasil. Autores como Mattelart (2002), Nascimento (2011), Alencar (2013) e Santos (2001) irão chamar a atenção para a relação do discurso da sociedade do conhecimento, e a expansão das políticas de inclusão digital. Na quarta e quinta seções serão explicitadas as ações e diretrizes da Reforma do Estado que permitiram consolidar um discurso envolto de uma estratégia ideológica para a expansão do mercado, com reflexos na educação, e mais especificamente, na consolidação da EAD como uma política pública.

2.1 CRISE E REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA SOB A ÉGIDE DA IDEOLOGIA NEOLIBERAL

Para Chauí (2014), o termo “neoliberalismo” surgiu nos anos de 1930, alinhado aos ideais do liberalismo econômico, cuja expressão máxima era “laissez faire, laissez aller, laissez passer” (deixai fazer, deixai ir, deixar passar). O termo ganhou “corpo” em 1947, por um grupo

de cientistas políticos e economistas, liderados pelo austríaco Hayek⁸ e pelo norte-americano Milton Friedman.

Os pesquisadores opunham-se ao surgimento da política do Estado de bem-estar social ou Estado Providência com seus encargos sociais e com sua função de regulador das atividades de mercado e de promoção social. Nesse período, a orientação da sociedade capitalista partia de dois grandes princípios: o Keynesiano de intervenção do Estado na economia por meio de investimentos e endividamentos para a distribuição de renda e bem estar social, e o princípio Fordista de organização industrial, baseado no planejamento, na formação de grandes estoques, na política salarial e promocional visando aumentar a capacidade de consumo do trabalhador.

Entre 1950 e 1960, os pesquisadores entusiastas da política neoliberal elaboraram um projeto econômico e político detalhado, no qual atacavam duramente esta forma de governança. Para eles, esse tipo de Estado destruía a liberdade dos cidadãos e a competição do mercado. Estes ideais ficaram restritos ao grupo político até o início da década de 1970, quando a economia mundial sentiu os efeitos das baixas taxas de crescimento econômico e das altas taxas de inflação.

Ribeiro e Raichelis (2012) denominam esse momento de transição crítica, marcada pela crise energética (1973), guerra do Vietnã e decisão unilateral do governo norte-americano com os acordos de conversibilidade do dólar em ouro, provocando a valorização da moeda norte-americana, a atração de investimentos internacionais e do custo financeiro dos empréstimos realizados pelos países devedores, com maior prejuízo às nações em desenvolvimento.

Sobre esta questão, Mota (2011) defende que, embora se apresente no discurso oficial uma relação direta entre a crise econômica do final da década de 1970 associada a questões referentes a fatores externos (a exemplo da crise do petróleo de 1973, comportamento dos sindicatos e lutas sociais pela libertação dos povos do Terceiro Mundo), as crises não são resultado de um acaso e nem produto de situações exógenas. Elas correspondem à lógica inerente ao sistema.

Os fatores externos desempenham um forte papel no ciclo, entretanto, não servem para explicitar a dimensão generalizada expressa no movimento de retração da atividade econômica. Para ilustrar sua argumentação, a autora explica que, no final da década de 1960, a economia

⁸De acordo com Duriguetto e Montañó (2010), August von Hayek (Austria 1899-1992), pode ser considerado um dos fundadores do termo “neoliberalismo” dado a sua crítica e combate ao intervencionismo e a defesa de um retorno de um mercado desregulado. Para Hayek, a concorrência efetivada de mercado seria o verdadeiro meio de organização e regulação social e este seria incompatível com o planejamento estatal. Em suma, para Hayek, o desenvolvimento da democracia, da igualdade de oportunidades e/ou justiça social limita a ação da concorrência e da plena realização da liberdade.

norte-americana já revelava perda de seu dinamismo em função dos gastos orçamentários ocorridos com a guerra do Vietnã.

Já o poder econômico de nações como a Alemanha e o Japão apresentava um quadro de crescimento, tornando-se fortes competidoras. Sobre esta questão Lima (2004) acrescenta que, nesse período, as corporações europeias e japonesas despontaram como fortes concorrentes na luta dos EUA pela conquista e expansão das fronteiras do capital, “efetuando um volume cada vez mais expressivo de investimentos diretos no exterior, inclusive nos Estados Unidos” (LIMA, 2004, p. 88).

Nesse sentindo, as bases da crise da década de 1970 já estavam postas com a expansão e internacionalização do grande capital, com a superelevação de salários reais principalmente na Europa Ocidental e nos EUA e a elevação dos preços de matérias primas básicas. Com efeito, o aumento do preço do petróleo, em 1973, foi apenas um dos elementos catalisadores do período de recessão entre 1974-1975. Ainda sobre esta questão Lima (2004) atenta que paralelamente ao cenário e transformações da economia em nível mundial, no plano produtivo, a partir da década de 1960, os princípios tayloristas - fordistas de organização de trabalho e produção também enfrentaram um esgotamento de seus próprios limites e métodos de produção. O resultado, levando-se em consideração a escalada de salários e dos preços das matérias-primas, foi uma elevação dos custos unitários de produção e uma redução da taxa de lucro. Assim:

A resposta imediata a essa crise de rentabilidade do capital foi o deslocamento da parcela significativa dos fundos monetários capitalistas das esferas de produtivas e comercial para a esfera financeira, como uma estratégia para a preservação do processo de valorização [...]. A dimensão e complexidade atingidas por esta expansão financeira foram, na verdade, outro efeito perverso do caráter transnacional da dinâmica de crescimento e acumulação dos corporações norte-americanas e da política do poder de compra mundial, que se constituíram nas bases sobre as quais se sustentou a hegemonia dos Estados Unidos (LIMA, 2004, p. 89).

A autora ainda destaca que as políticas econômicas e sociais implementadas pelos Estados Nacionais hoje estão atreladas e condicionadas pelos movimentos do capital financeiro especulativo, extremamente volátil e livre de qualquer controle por parte das instituições reguladoras tanto em nível nacional quanto internacional. Já o capital que se mantém na esfera produtiva experimentou, a partir da década de 1980, um conjunto de estratégias de reestruturação frente à tendência de queda de lucro.

Dessa forma, com o aprofundamento das mudanças no cenário internacional, as estratégias empresariais voltam-se para a flexibilização das formas de trabalho e da produção, por meio da introdução de novos equipamentos, e inovações organizacionais, inspiradas no

modelo de produção japonês. Estas medidas de flexibilização incidiram também na adoção das formas atípicas de contratação da força de trabalho como:

[...] trabalho temporário, trabalho em tempo parcial, sobcontratação de trabalho a domicílio; realocação de plantas para regiões de fraco poder de organização sindical; na incorporação de um padrão de relação e trabalho que privilegia a negociação direta e individualizada entre patrão e empregado; e na descentralização na produção, ou seja, focalização e especialização em atividades que constituem a vantagem competitiva da empresa [...] (LIMA, 2004, p. 91).

Diante desse cenário de diminuição da atividade econômica de produção, a expansão e internacionalização financeira do capital, a flexibilidade de mercado de trabalho e da competitividade estrutural desencadeando um processo de reestruturação produtiva (novas formas de produção e de controle de trabalho), a administração global passou a assumir diferentes expressões a partir de 1980⁹. O aprofundamento da crise dos anos de 1970 e meados de 1980 fragilizou os governos social-democratas e a política de regulação econômica desenvolvida pelo Welfare State, favorecendo “a vitória de políticos conservadores em países importantes como EUA, Grã-Bretanha e Alemanha. Estes países influenciaram as agências internacionais a estimular medidas de ajuste estrutural” (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 56).

Com base no contexto da crise capitalista, o discurso da ideologia neoliberal pelo grupo liderado por Hayek ganhou força já que apresentava uma explicação para o problema: a desaceleração da economia fora causada pelo poder excessivo dos sindicatos e dos movimentos operários, que pressionavam as instituições por reajustes salariais e exigiam o aumento dos encargos sociais do Estado. Estas práticas seriam as responsáveis pelos baixos níveis de lucro das empresas e pelos processos inflacionários contínuos.

Dessa forma, o regime de acumulação fordista-keynesiano, em que os interesses do capital eram “permeados” pelas demandas trabalhistas, passou a se configurar como ineficiente, desnecessário e até negativo para o capital. Adicionalmente, Duriguetto e Montañó (2010) apontam que, para se alinhar ao discurso do projeto neoliberal, o regime “antigo” deveria ser apropriadamente substituído por uma nova estratégia hegemônica. Uma articulação que:

Anule as conquistas trabalhistas e que permita a superexploração do trabalho como um todo; uma estratégia que altere as condições do contexto anterior criando, no pós - 1970, um novo regime de acumulação que Harvey denomina de flexível: a ofensiva neoliberal (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p.192).

⁹Mota (2011) qualifica a crise dos anos de 1980 como a crise do capital, cuja determinação é econômica, resultante de uma crise de superprodução administrada por uma política de expansão de crédito para financiar os deficits das potências hegemônicas e a integração dos países periféricos ao processo de internacionalização do capital.

Essa nova estratégia sustentava-se em três pilares fundamentais, bem articulados, no contexto de crise e mundialização do capital: ofensiva contra o trabalho e suas formas de organização e lutas, reestruturação produtiva e contrarreforma do Estado. Em suma, o neoliberalismo seria uma nova estratégia adotada mundialmente para alterar as formas anteriores de acumulação do capital que se apoia no projeto de crescimento produtivo/comercial num contexto de crise para promover a acumulação ampliada do capital na fase monopolista. Dessa forma, e guiada pelo novo ideário, foi proposta uma série de ações com o objetivo de restabelecer o crescimento da economia. De acordo com Chauí (2014), elas propunham:

- Um Estado forte para quebrar o poder dos sindicatos e movimentos operários, para controlar os dinheiros públicos e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia;
- Um Estado cuja meta principal deveria ser de estabilidade monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial e de reserva que quebrasse o poderio dos sindicatos;
- Um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos privados e, portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentado os impostos sobre a renda individual e, assim, sobre o trabalho, o consumo e o comércio;
- Um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade, operasse a desregulação: em outras palavras, abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização (CHAUI, 2014, p.86).

O ajuste neoliberal é testado inicialmente no Chile¹⁰, após o golpe de estado liderado por Augusto Pinochet (1973-1990) ao governo de Salvador Allende. Em seguida, na Inglaterra, com Margareth Thatcher, em 1979, e Reagan, em 1980, nos Estados Unidos¹¹, expandindo-se para os outros países capitalistas e, após a queda do Muro de Berlim, para países do Leste Europeu. México, Argentina, Colômbia e Peru, vão dar continuidade à hegemonia neoliberal mais tardiamente na América Latina, com o Brasil ingressando nessa dinâmica estrutural, com o Governo Collor, a partir de 1990.

¹⁰ No Chile, a incorporação da ideologia neoliberal se deu sob a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990). Nesse período, o país experienciou mudanças significativas no sistema de ensino superior como a diversificação das instituições e o aumento do investimento privado no setor. Como ilustração, de acordo com Torres e Schugurensky (2002), o montante de recursos públicos destinados ao sistema de Ensino Superior Chileno, em 1981, foi de US\$ 171 milhões. Em 1988, os investimentos foram reduzidos para US\$ 115 milhões (cerca de US\$ 55 milhões a menos).

¹¹ Nos Estados Unidos, por exemplo, nos últimos 50 anos, o neoliberalismo tem incorporado todos os aspectos da política norte-americana, sendo prevalecente entre boa parte dos congressistas, que procuram legislar em favor do mercado livre. Esta política social e econômica também influenciou as guerras contra o Afeganistão e o Iraque e conduz boa parte das ações de mercado dos países pertencentes ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA).

Para Duriguetto e Montañó (2010), nesse processo, os capitais mundiais buscavam arrancar riqueza, em especial, dos países da América Latina, na forma de juros. Nessa lógica, a dívida externa aumentou nas nações latino-americanas, a exemplo do plano Baker, nos Estados Unidos em 1985, no qual os organismos financeiros internacionais, como FMI e Banco Mundial (BM)¹², emprestavam dinheiro aos países devedores¹³, que, em contrapartida, comprometiam-se em realizar uma série de medidas pautadas na liberalização comercial, privatizações, redução do déficit público, austeridade fiscal, elevação dos juros e das tarifas dos serviços públicos.

Esse “contrato” ficou conhecido como a “Carta de Intenções”, substituído, posteriormente pelo chamado “Plano Brandy”, em 1990, com o objetivo de renegociação da dívida. Desse modo, as consequências da crise financeira internacional, na década de 1970, e da “crise da dívida” dos países latino-americanos, na década de 1980, resultaram em um conjunto de procedimentos e reformas operadas no Estado, influenciando e impondo também um conjunto de mudanças nos sistemas de ensino na América Latina e no Brasil.

Especificamente, sobre estas nações constituintes da “periferia capitalista”, ainda no final de 1950 e início de 1960, Ribeiro e Raichelis (2012) destacam que o governo norte-americano intensificou seu olhar para questões referentes aos baixos índices de desenvolvimento capitalista e bolsões de pobreza, características destas nações, que poderiam influenciar e facilitar a disseminação comunista. As autoras explicitam que, alarmado com a Revolução Cubana de 1959, o governo norte-americano passou a promover ações para influenciar a dinâmica econômica, cultural, social e política dos países vizinhos como uma estratégia de combate as ações da nação “inimiga”: Estas ações se desmembraram na criação, por exemplo:

¹² De acordo com Riberio e Raichelis (2012), as agências de financiamento internacional, a exemplo do Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), foram criadas a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944, dada a fragilidade das economias europeias e da norte-americana, desde a crise de 1929, agravada pela destruição durante a Segunda Guerra Mundial. Ao FMI e BM foram delimitadas as tarefas de criar ajustes e estatutos aos países que necessitavam de empréstimos destruídos pela guerra, fomento ao desenvolvimento e estabilização da economia mundial. O mercado norte-americano foi a principal fonte da provisão de recursos do BM. Sobre a constituição do BM, destaca-se também que integram no contexto recente (2016) o grupo do Banco Mundial as instituições como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Agência multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). Estas informações foram extraídas do site do BM no endereço: <http://www.worldbank.org/en/about>. Acesso realizado em 27 jul. 2016

¹³ Ainda segundo Ribeiro e Raichelis (2012), inicialmente, e de forma geral, cabia ao FMI e BM oferecer recursos financeiros aos países destruídos pela Guerra Mundial. No entanto, as atividades desses organismos internacionais logo passaram a se preocupar e impulsionar o desenvolvimento dos países periféricos “gerando como efeitos colaterais as dívidas externas e o aprofundamento da relação de dependência na qual se encontravam vários dos chamados países da periferia capitalista” (p. 50)

[...] Do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1959) a fim de obter recursos externos voltados para oferecer financiamento e desenvolvimento econômico e institucional na região e promover a integração regional [...] Ainda em 1961, o Congresso norte-americano aprovou a criação da Agency for International Development (AID), no âmbito do Banco Mundial, com objetivo de conceder empréstimos a longo prazo aos países em desenvolvimento sem cobrança de juros (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 51).

Em suma, estas iniciativas internacionais nos permitem considerar, e em conformidade com as afirmações das autoras supracitadas, que essas dinâmicas institucionais constituídas em torno das organizações internacionais, a exemplo da Conferência de Bretton Woods¹⁴ e da criação da ONU, representam uma parte de um projeto ideológico e político de hegemonia mundial, centrado nos interesses da nação norte-americana. Assim:

Ao constituir canais de repasse direto de recursos em forma de empréstimos ou doações aos países com dificuldade, o governo norte-americano fortaleceu sua posição e a defesa dos seus interesses no cenário global com relativa autonomia em relação aos países desenvolvidos (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p.53).

As autoras atentam ainda para a permanência de ideologias e interesses destes organismos internacionais independente da alternância de Governos, com as Constituições nacionais:

A multiplicidade de organismos criados após a Segunda Guerra Mundial desempenhou importante papel na estratégia de consolidar a internacionalização do sistema econômico vigente. Nas democracias modernas, os governos com alternância prevista a cada quatro ou cinco anos, de acordo com as Constituições nacionais. As estruturas das instituições são permanentes e oferecem a possibilidade de fixar concepções, valores e interesses, dos quais são instrumentos de implementação e sedimentam dinâmicas próprias de funcionamento, apesar do apoio dos governos “de plantão” (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 53).

Com base nesse contexto, Nascimento (2011) defende que esse conjunto de procedimentos, acordos e reformas operadas nas nações capitalistas, influenciando e impondo também um conjunto de mudanças na América Latina, só foi possível porque existe uma relação orgânica entre o capital e o Estado, considerando este último, e em conformidade com o pensamento de Farias (2000), como um fenômeno que traz a marca da história e que sofre as variações temporais e espaciais. Para Farias (2000), o Estado é fenômeno processual e contingente:

¹⁴ Para Ribeiro e Raichelis (2012), os sistemas de organização internacionais constituídos a partir da ONU e da Conferência de Bretton Woods (BM e FMI), em 1944, representavam parte do projeto político de hegemonia mundial almejado pela nação norte-americana. As instituições de Bretton Woods vão ser reorientadas pelo Consenso de Washington, na década de 1990.

Não se trata de um valor universal, de um ideal abstrato, de uma forma fixa, irregular e aleatória. Ao contrário, o fenômeno estatal obedece às leis que trazem a marca da história, e articulação orgânica com as formas assumidas pelo ser social na produção, na reprodução e na crise do capitalismo (FARIAS, 2000, p.39-30)

Alinhada aos estudos de Nascimento (2011) e Farias (2000) sobre o fenômeno estatal, a categoria adotada para definir o Estado nesta pesquisa será a de um “ser social rico em determinações que se estruturam material e socialmente tanto no nível fenomênico quanto no essencial” (FARIAS, 2000, p. 30), e se exprime sob a aparência de um Governo ou regime político. Com esta noção de Estado, torna-se mais claro visualizar sua projeção e seu nível de relação com o capital. Farias (2000) atenta que não existe nenhuma hierarquia ou permuta entre ambas. Para ele:

A unidade entre o Estado e o capital é um resultado [...] não se trata de um princípio escolástico, de um dado a priori. Quando se considera um aspecto particular da forma-Estado para apreender a sua natureza capitalista, trata-se do efeito, e o capital é a causa. Quando se considera um outro aspecto particular da forma-Estado para apreender seu papel na economia capitalista, o Estado é a causa, enquanto o capital é o efeito. [...] O que importa é a reciprocidade ou a relação orgânica entre o capital e o Estado (FARIAS, 2000, p. 26).

Nessa lógica, é coerente afirmar que é com a reforma do Estado, no contexto da reestruturação produtiva e com o suporte ideológico neoliberal, que são criadas as condições sociais, políticas e econômicas necessárias para a consolidação de mudanças estruturais nos diferentes setores do Estado, sendo a educação uma parte dele, e mais especificamente a educação superior com ações de expansão massiva, utilizando a educação a distância como um instrumento destas ações, objeto de investigação deste estudo, que será evidenciado no decorrer deste trabalho.

O Estado, demarcado por sua relação orgânica com o capital será considerado, como nas palavras de Nascimento (2011, p. 93) “um metabolismo social que atende as necessidades de reprodução ampliada do sistema capitalista”. E, como tal, sofre mudanças profundas em sua estrutura e instituições para legitimar e atender aos interesses de reprodução ampliada do capital. Ele destaca que:

O formato do Estado vigente, no último quartel do século XX, vivenciou uma ampla reforma em resposta à crise da década de 1970 que resultou num processo de reestruturação política-economia e cultural em sua dinâmica de desenvolvimento, cuja estrutura ideopolítica constitui o chamado neoliberalismo. A crise em questão evidenciou-se através de vários fatores, como: esgotamento do bem-estar, derrocada do regime de acumulação fordista, redução das taxas de crescimento econômico, elevação das taxas de desemprego e aumento da taxa de inflação (NASCIMENTO, 2011, p. 94)

Uma das consequências do contexto de crise econômica-política é a busca do capital hegemônico por ampliar seus lucros contra os capitais mais fracos e contra o trabalho, que culmina na redução e desestabilização das lutas sociais. É nesse contexto de superprodução e super acumulação do capital, ao mesmo tempo de desemprego e subconsumo para o trabalho, que, conforme Duriguetto e Montaña (2010), acirra-se a exploração da mais-valia, com a redução dos direitos trabalhistas e dos empecilhos à acumulação.

Para Mota (2011), é diante deste contexto, que um contingente significativo de países periféricos transforma-se em um campo fértil de investimentos produtivos “contribuindo para que o capital se reproduzisse a uma taxa de lucro elevada [...] modificando, com base nesse contexto, a condição de países eminentemente exportadores de produtos primários” (MOTA, 2011, p. 57). E, nesse sentido, o Estado passa a intervir na dinâmica econômica de forma sistemática e contínua, cumprindo um papel de indutor integrado às necessidades dos grandes oligopólios internacionais e ressaltando cada vez mais sua relação orgânica com o capital já que:

Suas funções políticas imbricam-se com as funções econômicas. Nesse caso, as funções econômicas do Estado se organizam e ele passa a atuar como empresário, nos setores básicos, na assunção de controle das empresas em dificuldades financeiras, e como fornecedor de recursos públicos ao setor privado por meio de subsídios, empréstimos com juros baixos etc. (MOTA, 2011, p. 57)

É nesse ambiente de crise do capital, expressa em um cenário de crise de superprodução, que se administram medidas como expansão de crédito para financiar tanto os déficits dos próprios países hegemônicos, e para consolidar a política externa dos países credores, por meio das agencias internacionais às nações periféricas. É o que Mota (2011) denomina de “processo de internacionalização do capital”.

2.2 O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL NA AMÉRICA LATINA

Como já explicitado, para acompanhar as transformações no contexto socioeconômico e político mundial, e sob a pressão de organismos internacionais, foi realizada uma série de reformas administrativas nos países periféricos, inseridas em um contexto de redefinição do papel do Estado. Dois momentos se destacam nesse contexto: “a crise da dívida de 1982”¹⁵, nas

¹⁵Sobre a crise da década de 1980 na América Latina, Mota (2011) a define como um período de “crise orgânica”. Isso ocorreu porque houve, nesse período, nos países centrais e periféricos, um movimento de transição política

nações centrais e do sul, e o Consenso de Washigton, formulado em 1989, para avaliar as reformas econômicas da América Latina. Para Mota (2011), esse movimento de ajuste global, com a consolidação de um plano único de ajustamento das economias periféricas, imposto a partir do *Washington Consensus* deve ser pensado “como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise de 1980” (MOTA, 2011, p. 80).

Esta ação se refere especialmente às reformas implementadas pelas nações em desenvolvimento, devedoras do capital financeiro internacional. Adicionalmente, Ribeiro e Raichelis (2012) asseveram que as recomendações documentadas em cartilha do Consenso e sob o comando de agências financeiras como o FMI, passaram a orientar a economia mundial consolidando a política neoliberal.

Nesse contexto, os países dependentes dos aportes do FMI deveriam submeter seus projetos de desenvolvimento a medidas como controle da dívida pública, privatização das empresas e enxugamento das responsabilidades sociais do Estado. Leher (1999) defende que, nesse contexto de reordenamento das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países capitalistas, as nações periféricas da América Latina perderam seu poder de pressão, com a impossibilidade de um desenvolvimento autônomo à margem do sistema capitalista mundial. E, no cenário de crise estrutural, “o Banco pode impor condicionalidades com uma abrangência inédita” (LEHER, 1999, p. 23). Ele ainda argumenta que:

Indubitavelmente, a crise da dívida de 1982 tornara os países latino-americanos extremamente dependentes do aval do FMI e do Banco Mundial, uma condição necessária para a renegociação com os investidores privados. A condicionalidade do Banco não se restringia mais a indicadores macroeconômicos, como a balança de pagamentos, mas principalmente ao hoje famoso “ajuste estrutural” (LEHER, 1999, p. 24).

Em consonância com as análises de Leher (1999), Pastorini (2010) acredita que houve uma generalização das políticas neoliberais em todos os países periféricos, começando pela América Latina, estendendo-se pela África e ao Leste Europeu. Esse “denominador comum”, expresso sob a égide do ideário neoliberal diz respeito à incorporação de modelo de desenvolvimento elaborado pelo Banco Mundial, FMI e Consenso de Washington “passando e

imprimindo novas práticas sociais de classe. No Brasil, por exemplo, esse período foi considerado de ruptura com as bases da ditadura militar pela sociedade civil, no restabelecimento do Estado Democrático. Paradoxalmente, foi considerado por muitos também como a década perdida, em função das baixas taxas de crescimento do PIB, redução dos salários e aumento da concentração de renda, já que o período de crescimento e expansão vivenciado na década de 1970 foi sustentado pelo crédito internacional que viria a ser suspenso em 1983, período no qual “o país se vê obrigado a exportar o capital para pagamento dos empréstimos recebidos” (MOTA, 2011, p. 61) .

assumindo como única interpretação e alternativa aos problemas de estabilização e crescimento desses países” (p. 76).

Para se materializar, o plano de ajustamento proposto pelos organismos multilaterais aos países periféricos, cujo objetivo era homogeneizar as economias, manteve três características: a estabilização macroeconômica (revisão das relações fiscais e da previdência pública); as chamadas reformas estruturantes (liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais); e a retomada do investimento e crescimento econômico.

Dentro desta lógica, Pastorini (2010) ainda ressalta que os processos característicos do início de 1980 e adotados pelas nações capitalistas, como a globalização, o neoliberalismo, a reestruturação produtiva e o desemprego não podem ser considerados como decorrências naturais do sistema capitalista, e sim produtos de uma opção política assumida pela maioria dos governantes. Ademais, os teóricos da dependência¹⁶ assumem um posicionamento, de que a pobreza e a marginalidade na América latina seriam uma das consequências desse processo homogêneo de ajuste estrutural. Essa corrente defende que o processo de modernização não pode ser entendido como um movimento harmônico e sem tensões. Para eles, o próprio processo de modernização implica em desarticulações e rupturas, produzindo assimetrias e relações desiguais entre diferentes países.

Esse movimento é denominado por Mota (2011) de “periferização do centro”. Para ela, essa articulação decorreu face à mobilidade do capital com a globalização, catalisada com a busca de trabalho nos países periféricos, a custos baixíssimos, pela dispersão espacial do processo de produção e agilidade proporcionada pelos sistemas de comunicação e transporte. Tudo isso foi possível pelo processo de flexibilização do capital, propiciado e intensificado por meio de sua relação orgânica com o Estado. E, nesta nova reorganização mundial, os perdedores não são exatamente os Estados nacionais, mas as regiões, os grupos sociais específicos e os setores industriais já que:

O processo de desterritorialização e flexibilização do capital industrial e financeiro termina por determinar a perda de autonomia dos poderes locais, na medida em que retira dos governos nacionais a possibilidade de administração autônoma de tensões internas, fazendo surgir um campo fértil para o crescimento de disputas corporativas e conflitos regionais ou setoriais (MOTA, 2011, p.81).

¹⁶ Pastorini (2010) explicita que as explorações entre os países e as especificidades nos processos de desenvolvimento capitalista foram analisados por um grupo chamado de teóricos da dependência, na segunda metade da década de 1960. Os estudos integravam o Centro de Atenção das análises Cepalinas, que trouxe contribuições importantes para o debate latino-americano.

Sader e Gentili (1995) explicam que o sucesso, ou melhor, o “período da Lua de Mel” do Neoliberalismo na América Latina, principalmente no Chile, Argentina, Bolívia e no México foi propiciado pela forte crise econômica, crise fiscal refletida na inflação, vivenciada por estas nações, início da década de 1980. Assim, o maior controle da inflação com a adoção do programa neoliberal produziu efeitos políticos e ideológicos fortes a partir da diminuição brusca dos processos hiperinflacionários. No entanto, no decorrer desse curso, os déficits nas balanças comerciais, e nas balanças de pagamentos, a desindustrialização, os desequilíbrios sociais, as altas taxas de desemprego, provenientes da abertura do mercado foram também reflexos desse período.

Para ilustrar esta questão, Boschetti e Behring (2007) utilizam os estudos de Kucinski e Bradford (1987), que mostram o aumento da inflação no Brasil na década de 1980. De acordo com eles, o país saltou de uma inflação anual de 91,2% em 1981, para 217,9% em 1985. Isso demonstra que as políticas de estabilização da década de 80 do século XX tiveram, nas palavras de Tavares e Fiori (1993), “fôlego fraco” e pouca capacidade de mudar o quadro de crise financeira do início da década.

Além dos ajustes econômicos, e seus efeitos paradoxais na América Latina, os organismos internacionais a exemplo do BM, FMI, BIRD e BID se encarregaram de formular e apresentar, nestas regiões, as medidas de implementação para a reforma do Estado. De acordo com Nascimento (2011), a justificativa para implementação de tais medidas centrava-se na melhoria e eficiência da qualidade dos serviços prestados pelas instituições burocráticas e administração pública, pela necessidade de um melhor aproveitamento e otimização dos recursos humanos e econômicos, abertura da iniciativa privada, especialmente sobre os setores operados exclusivamente pelo Estado.

Em relação à atuação específica do Banco Mundial nos países capitalistas, e em especial na América Latina, Soares (2000) ressalta que historicamente sua atuação vem mudando, desde sua criação, em 1944, na Conferência de Bretton Woods. Inicialmente, o BM esteve vinculado à reconstrução das economias destruídas pela guerra e para concessão de empréstimos de longo prazo ao setor privado. As transformações do cenário internacional modificaram essa dinâmica.

A própria bipolaridade, com a emergência da Guerra Fria, passou a influenciar e conformar as políticas de desenvolvimento no âmbito internacional. Dessa forma, o BM passou a atuar e a se envolver progressivamente no processo de estabilização e expansão do capitalismo mundial a partir da década de 1950. Cabe ressaltar, também, que desde sua criação, os Estados Unidos sempre estiveram com um peso maior na gestão do Banco Mundial, que utiliza esse

espaço como instrumento auxiliar do governo norte-americano para consolidar e executar sua política.

Ainda de acordo com Soares (2002), até 1965, 56% das concessões de empréstimos do Banco Mundial concentravam-se nas nações do continente europeu. Já de 1965 a 1968, os recursos do banco foram direcionados para o financiamento de infraestrutura das nações do sul (sendo que 70% destes empréstimos destinavam-se aos setores de energia, telecomunicações e transportes). O Brasil recebeu o primeiro empréstimo do Banco em 1959, no valor de 75 milhões de dólares. Na fase seguinte, O BM passou oito anos sem aprovar empréstimos ao país por motivos políticos (na primeira fase pelo viés nacionalista de Getúlio Vargas e, no segundo momento, pelo rompimento do JK com FMI, somado ao Governo de João Goulart).

Com o início do regime militar, e com fortes interesses políticos, o BM foi progressivamente ampliando o somatório de empréstimos no país. Na década de 1970, o país tornou-se um dos maiores tomadores de empréstimos do BIRD. Sobre esta questão, Araújo (1991) apresenta um quadro de empréstimos de prioridades setoriais ocorridos no Brasil entre 1947 a 1988, com base em relatórios anuais do Banco Mundial.

Quadro 1: Distribuição setorial dos empréstimos do Bird ao Brasil ocorridos entre 1947-1988

Ano	Setor agricultura	Setor energia	Setor transportes	Setor indústria	Setor Desenvolvimento urbano	Setor Água e Esgoto	Setor Educação	Setor Outros
1947-1965	-	92,5%	7,5%	-	-	-	-	-
1966-1975	9,2%	32,6%	33,0%	19,7%	-	3,0%	1,6%	0,8%
1976-1983	22,1%	18,7%	12,6%	13,0	9,0%	13,1%	1,6%	9,8%
1984-1988	43,4%	21,4%	9,3%	-	8,7%	1,4%	2,8%	12,5%

Fonte: Araújo (1991, p.55)

Conforme aponta Araújo (1991) na tabela, o país acompanhou, de forma geral, as prioridades setoriais estabelecidas pelo Bird. O setor de energia e notadamente o de hidroeletricidade dominou, em todo o período de análise, o montante dos empréstimos. Nota-se também que, não obstante às pressões do banco, no somatório dos empréstimos, pouco se observaram investimentos nas áreas sociais, a exemplo da educação. Nota-se também que, a partir do período de 1976, o setor agrícola passou a ter uma expressão maior em relação ao montante de empréstimos de outras áreas (22,1%). Esse quadro se mantém no período entre 1984-1988 com 43,4% do total de empréstimos. A partir do final da década de 1980, esse quadro mudou.

Soares (2000) indica que, diferente do ocorrido na década de 1970, já no início de 1980, o país passou a adotar uma postura mais crítica em relação às pressões do FMI, no tocante às políticas de ajuste estrutural. Principalmente após a segunda metade de 1980, o Brasil passou a discordar dos programas heterodoxos de estabilização e, no final de 1980, o governo brasileiro decretou moratória da dívida externa. Sendo assim, em 1989, a participação do Brasil nos empréstimos do Bird diminuiu de forma significativa. Os fatores contribuintes para tal situação não foram somente as divergências no campo político e econômico, mas também “os crescentes problemas de gerenciamento de projetos pelas entidades executoras brasileiras” (ARAÚJO, 1991, p.33).

Ainda de acordo com a autora, nota-se, no período correspondente a 1987- 1990 e 1991-1994, uma queda de participação do setor da agricultura nos financiamentos efetuados, e o aumento de créditos ligados a área social, a exemplo da educação, que passou de 2%, em 1987-1990, para 29%, entre 1991-1994, conforme ela apresenta na tabela a seguir:

Quadro 2: Participação de setores nos financiamentos efetuados 1947-1988

Ano (US\$ milhões)	Setor agricultura	Setor energia	Setor transportes	Finanças	Setor Desenvolvimento urbano	Setor Água e Esgoto	Saúde e Nutrição	Setor Educação
1987- 1990	2.279	479	640	-	575	410	475	74
%	47%	10%	12%	0%	12%	8%	10%	2%

1991- 1994	379	260	308	350	404	794	160	1.059
%	10%	7%	8%	9%	11%	21%	4%	29%

Fonte: Relatório Banco Mundial *apud* Araújo (1991)

Com base na exposição de Soares (2002) e nas tabelas apresentadas, observa-se que o Banco Mundial, o Bird e o FMI passam a ocupar um lugar estratégico, ao longo das décadas, de 1960, 1970 e início de 1980, nas políticas de reestruturação dos países da América Latina, a exemplo do Brasil. Para a autora, esse novo papel do Banco Mundial reforçou a sua capacidade de impor políticas, por meio dos créditos internacionais, “o que torna muito difícil a resistência de governos eventualmente insatisfeitos com a nova ordem” (SOARES, 2002, p.21). É justamente nesse contexto que surgem os programas de ajuste estrutural, uma modalidade de empréstimos sujeitos a condicionalidades de cunho macroeconômico e setorial, que passam a ser gerenciados pelo BM, a partir de 1980. Esse período marca, dessa forma, um crescente intervencionismo exercido pelo Banco para impor suas políticas.

A intenção é fazer desaparecer as características julgadas como inconvenientes ao novo padrão adotado de desenvolvimento, com base na política neoliberal. A justificativa da necessidade de promover o ajuste estrutural é que a maior parte das dificuldades encontradas nesses países centra-se, sobretudo, na rigidez de suas economias. Para promover um crescimento “mais adequado”, permitindo o retorno da estabilidade econômica, dos investimentos externos e do crescimento econômico, esse conjunto de reformas estruturais dos países endividados que foi batizado, no final da década de 1980, sob o nome de “Consenso de Washigton”, apresentava cinco principais eixos, entre eles:

- A) Equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
- B) Abertura comercial, pela redução de tarifas de importação eliminação das barreiras não tarifárias;
- C) Liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso do capital estrangeiro;
- D) Desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.;
- E) Privatização das empresas e dos serviços públicos (SOARES, 2002, p. 23).

Envolto pelo discurso de “cooperação” e/ou de “aliança”, Stone (2012) argumenta que, do ponto de vista ideológico, essa situação de dependência se mostra muito eficaz, quando se apresente cercada de decisões políticas, permeadas de condicionalidades, com poucas ou quase nenhuma chance de mudança. Ela considera que:

Na política existe uma presunção de lealdade. As pessoas esperam dos outros uma aproximação de acordo com interesses e grupos. Para “desalinhar” esse quadro seria preciso ocorrer um evento de extrema importância. Em suma, quebrar antigas alianças pode ser arriscado, e as pessoas não a fazem com normalidade (STONE, 2012, p. 29, tradução nossa).

Stone (2012) parte da perspectiva de que os indivíduos ocupam de alguma forma, mesmo que não diretamente, organizações e instituições, a exemplo dos estudantes, trabalhadores, líderes ou até consumidores, portanto, suas opiniões e interesses certamente sofrem a influência a dinâmica desses institutos, que, de forma orgânica, dependem dos mesmos para se fazerem representados e para que seus interesses sejam correspondidos. Assim, fica mais fácil criar um ambiente consensual de discurso, em que ganha quem possui mais poder de influência e de recursos institucionais. Inseridos nesse contexto, os países da América Latina, a exemplo do Brasil, quase sempre endividados e dependentes de condicionalidades impostas, tornam-se agentes perfeitos para adotar um único discurso institucional de desenvolvimento, em que os incentivos ofertados pelas agências internacionais passam a significar muito mais que uma escolha, mas uma única opção.

Nesse contexto, o aumento de investimentos na área social, em especial na educação, estabeleceu-se como um fator de redução de pobreza e principalmente como um instrumento essencial para a formação de “capital humano”, inserido nessa nova perspectiva de crescimento e padrão de acumulação. Criou-se, dessa forma, um novo consenso, fundado em um pacto entre trabalhadores, estados e empresários. Para Torres e Schugurenky (2002), a globalização passa a ser não somente uma expressão do setor da economia, mas também de uma ideologia política e cultural necessária para “preparar” e garantir recursos ao trabalhador inserido na arena da competitividade, eficiência e tecnologia, cada vez mais polarizada entre os que possuem recursos e bons salários e os que não os possuem.

Para Soares (2000), nesse ambiente e paradoxalmente, as políticas sociais previstas pelo Banco Mundial convivem com propostas, a exemplo da proposta de flexibilização do mercado de trabalho (com impactos diretos na redução de direitos trabalhistas e salários), privatização do sistema previdenciário (reduzindo os benefícios já oferecidos e precários), entre outros. Em suma, para a autora, as reformas propostas pelo BM não alteraram o eixo central de suas políticas, sendo responsáveis pelo crescimento desigual e excludente da população. As consequências do ajuste no Brasil não fogem às regras dos demais países da América-Latina. Soares (2002) ilustra o quadro recessivo que esta política de reforma estrutural impôs como:

A taxa de crescimento do PIB caiu de 8,6% nos anos de 70 para 1,7% nos anos 80 e se tornou negativa no início dos anos 90;
 O PIB per capita em 1990 foi inferior ao de 1979; entre 1981 e 1990 caiu 5,3%;
 A taxa de crescimento real em 1989 era inferior em 5,3%, à taxa de 1980, implicando na redução no potencial de crescimento no país;
 A dívida externa, a despeito da maciça transferência de recursos para o exterior, subiu de 64 para 145 bilhões entre 1980 e 1993;
 Aumentou a concentração de renda no país: os 10% mais pobres, que em 1981 detinham 0,9% da renda nacional, chegaram a 1989, com apenas 0,7%; a participação dos 50% mais pobres reduziu-se de 14,5% para 11,2%;
 A percentagem de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza passou de 29% em 1980 para 39% em 1990;
 O salário mínimo real caiu de 45,4% entre 1979 e 1992;
 Os salários, que se apropriaram de mais de 50% da renda nacional, no fim da década de 70, passaram a deter, no início da década de 90, apenas 35% (SOARES, 2002, p. 37) .

Foi inserido nesta relação orgânica entre o capital e o estado, em que o capital retoma suas ações de expansão no contexto da América Latina, que as reformas estruturantes do BM também se estenderam para o Ensino Superior, influenciando fortemente a agenda das políticas públicas para o setor, com críticas e alternativas, como se observa no relatório publicado pelo Banco Mundial e divulgado por Hauptman (1998). O documento propõe a implementação de medidas consideradas fundamentais para dinamizar o setor como:

- Aumentar a oferta de cobertura: um número maior de jovens brasileiros alcançaria o ensino superior, uma vez que teriam mais oportunidades neste sentido do que as gerações anteriores. O sistema atual oferta educação superior para menos de 10% da população e está inadequado para atender às demandas crescentes. Para responder a este desafio, o sistema de ensino superior brasileiro terá de se tornar mais diversificado, menos custoso e mais qualificado.
- Reestruturar os mecanismos de financiamento para dar suporte à autonomia institucional e incentivar a eficiência. Seria preciso reexaminar os fundos de financiamento e os mecanismos de controle e regulação do ensino superior. Repensar a questão dos incentivos é fundamental para garantir-lhe mais qualidade e eficiência.
- Atribuir ao Governo Federal o papel de provedor, financiador e regulador do sistema de ensino superior. A última grande reforma do ensino superior ocorreu 1968¹⁷. Atualmente, o apoio federal para o ensino superior direciona-se, quase exclusivamente, para as universidades federais (e esmagadoramente para o pagamento dos salários dos funcionários). Pouco se tem estudado a fim de se buscar um sistema mais diversificado de oferta de ensino superior.
- Buscar a qualidade do Sistema Institucional: a qualidade do sistema curricular e institucional se apresenta frágil, rígida e politizada. Esta política não incentiva a diversidade ou a flexibilidade do currículo.
- Focar os implementadores: a realidade política mudou. Muitos dos problemas do sistema educacional são bem conhecidos e amplamente discutidos no Brasil. Os opositores à mudança são influentes no país e são frequentemente enriquecidos por uma forte proteção legal burocrática. Qualquer mudança de política viável deve lidar

¹⁷ De acordo com Martins (2009), a Reforma Universitária de 1968 produziu efeitos paradoxais no ensino superior brasileiro. De um lado, modernizou as universidades federais, instituições estaduais e confessionais. Criou condições para que as instituições passassem a articular as atividades de ensino e pesquisa, que, até então, com raras exceções, estavam desconectadas. Institucionalizou a carreira acadêmica, progressão docente, entre outros. Por outro lado, a reforma abriu também condições para o surgimento do ensino privado, marcadamente profissionalizante e distanciado da atividade de pesquisa.

estrategicamente com a oposição política potencialmente forte e bem organizada (HAUPTMAN, 1998).

A educação, mais especificamente as Instituições de Ensino Superior, passou a ser entendida pelos grupos de interesses, e no contexto da reforma do estado, como instrumentos garantidores de formação e recursos para esse “novo trabalhador”, inserido em um ambiente de flexibilidade, competitividade e desregulamentação. Entende-se, dessa forma, que os acordos entre o Brasil e as agências financiadoras internacionais foram permeados por interferências e interesses em nível nacional e internacional. Entende-se igualmente que, inserido em uma atmosfera de insegurança e instabilidade econômica, o Estado passou a criar políticas públicas compensatórias, com efeitos na educação, na perspectiva de amenizar as consequências e transformações decorrentes da ofensiva neoliberal. Em suma, a “nova” economia global e competitiva influenciou reformas que impactaram o sistema de educação do ensino superior no Brasil e no mundo, desenvolvendo o que Torres e Schugurensky (2002) denominam de “novo senso comum em nível global”. Esses autores argumentam que:

Sobre um imperativo pensamento internacional, novas agendas e políticas públicas estão sendo disseminadas, um novo “senso comum em nível institucional” está criando rotinas de trabalho, leis e regulamentações, que estão sendo implementadas na esfera da educação superior em nível global (TORRES; SCHUGURENSKY, 2002, p. 435).

Por extensão, pesquisadores como Torres (1998) defendem que tanto na esfera nacional como na internacional, no contexto das reformas estruturantes, a política educativa passou a ser controlada por economistas e não por profissionais vinculados à educação, com um olhar mais apurado para a economia e a sociologia do que propriamente para o currículo ou a pedagogia. Essa dinâmica terminou por selar um discurso formulado por economistas para ser implementado por educadores. Dessa forma:

Assume-se como óbvio o esquema vertical acima-embaixo na formação e a aplicação das políticas educativas, que “caem de paraquedas” na sala de aula, por meio de leis e normas, currículos e textos, disposições institucionais e capacitação docente, o que, pressupõe-se, será recebido e assinado pela instituição escolar, dirigentes, docentes, pais e alunos (TORRES, 1998, p. 140).

Adicionalmente, as propostas de políticas feitas pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento basearam-se em pressuposições de que os problemas da educação destas nações são semelhantes aos dos países desenvolvidos. É tanto que, e conforme Torres (1998), tanto o BM quanto os outros organismos internacionais assumiram o papel de interlocutores das experiências e dos processos de reforma educativa. Isso foi feito não somente

para fixar modelos, “mas, sobretudo, para antecipar problemas e evitar erros já cometidos por estes países” (p.146).

Nesta mesma esteira de pensamento, Pimentel (2011) argumenta que, ao olhar para a agenda de reformas de base para a educação nas nações da América Latina, verifica-se que a maioria tem uma relação direta com a garantia das condições de reprodução do capitalismo e com seus novos padrões de produção e consumo, agora e mais do que nunca internacionalizados no centro do desenvolvimento nacional. Dessa forma:

A apologia do ensino privado da renovada apologia ao individualismo está presente na sociedade atual. A reestruturação dos currículos, com ênfase as competências, acaba por atender tanto às alterações objetivas observadas na divisão do trabalho quanto às tentativas neoliberais de administrar a precarização do trabalho docente. Finalmente as políticas de educação adquirem especial relevo diante de poucos resultados, principalmente no contexto das imensas carências sociais e educacionais dos países latino-americanos (PIMENTEL, 2011, p. 69).

Em suma, o que os autores (PIMENTEL, 2011; LOBO, 2011; TORRES, SCHUGURENSKY, 2002) chamam a atenção é para a relação que a educação superior e a formação de trabalhadores para a reprodução do capital adquire no contexto da globalização, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, principalmente nas nações da periferia. Sobre esta questão, Lobo (2011) argumenta que, após a Segunda Guerra Mundial, em países como a Inglaterra e os mais adiantados da Europa Continental, registrou-se um crescimento acelerado do ensino superior. No entanto, foi no contexto do neoliberalismo, entre 1980 e 1996, que esse mesmo nível de ensino passou pelo mesmo crescimento nas nações em desenvolvimento, conforme o quadro a seguir:

Quadro 3: Dados compilados do World Education Report, 1993 e 2000, Unesco

País	Número de matriculados em milhões ANO/ 1980	Número de matriculados em milhões ANO 1996	Crescimento
Canadá	4.035	5.953	47%
Portugal	944	3.242	234%
México	654	1.739	165%
Reino Unido	1.468	3.237	120%
Chile	1.305	2.546	95%

Brasil	1.162	1.424	22%
--------	-------	-------	-----

Fonte: Martins (2009)

Nota-se que, nesse mesmo período, o Brasil foi a nação que menos apresentou um crescimento expressivo do número de estudantes matriculados no ensino superior (22%). No entanto, e conforme destaca Lobo (2011), a partir de 1996, com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB), e outras medidas complementares, como a liberação de mantenedoras para fins lucrativos, o ensino superior ganhou um novo impulso no Brasil, alinhando-se ao crescimento das demais nações capitalistas. Entre 1998 e 2008 (Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva), o número de matriculados mais que duplicou, passando de dois para cinco milhões, uma taxa de quase 10% ao ano e alguns fatores explicam isso: redução das exigências e convite à maior participação do capital privado.

Foi justamente nesse contexto, e conforme Nascimento (2011), que, baseado em um discurso de aumento da eficiência com a Reforma do Estado, passou-se, a partir de 1990, no Brasil, a implementar os processos de desregulamentação por meio das privatizações, terceirizações e descentralização no campo educacional. A Educação a Distância, objeto desse estudo, é parte integrante desse processo.

Para Nascimento (2011), a Reforma do Estado no Brasil, implementada durante os primeiros anos de gestão de Fernando Henrique Cardoso, baseou-se em princípios de modernização, racionalização e privatização. A ideia era consolidar um discurso em que se mudava o caráter de uma administração burocrática, considerada rígida, lenta e ineficiente, diante da globalização econômica, para uma administração gerencial¹⁸ conforme o projeto defendido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - Mare, sob o comando do Ministro Luís Carlos Bresser Pereira, em 1995.

Ainda de acordo com Nascimento (2011), o argumento dos tecnocratas para consolidar a Reforma baseava-se nos relatórios das agências multilaterais, que viam o estado como o agente responsável pela crise econômica. Estas ideias estão presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e pelo Presidente da República e no Caderno 1 editado pelo Mare, intitulado “Reforma do Estado dos Anos de 1990:

¹⁸O documento define a implantação de uma administração pública gerencial como uma “reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico social para Estado que atue como regulador e facilitador [...] desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p.17).

lógica de controle e Mecanismos de Controle”, do Ministro Bresser Pereira, em 1997. O programa de Reforma de 1995 apresenta como inadiáveis:

(1) Ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar a sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

O documento indica que a Reforma do Estado deve ser entendida no contexto da redefinição do seu papel, “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social via produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). O plano destaca ainda o caráter ineficiente do estado ao reduzir sua função de executor ou prestador direto dos serviços transferindo “para o setor privado a tarefa de produção, que, em princípio, se realiza de forma mais eficiente” (BRASIL, 1995, p. 12).

Nesta mesma “cartilha”, salienta-se ainda o processo de descentralização para o setor público não estatal a execução de serviços que não “envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p.13). O nome desse processo denomina-se de “publicização”, em que “transfere-se para o setor público não estatal¹⁹, a produção dos serviços competitivos e não exclusivos do Estado estabelecendo-se um sistema de parceria e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p.13). É justamente nesse ponto que Nascimento (2011) atenta para extensão do movimento da Reforma do Estado nos seus aparelhos e na redefinição das políticas implementadas, a exemplo do que ocorreu com as políticas de educação superior, em especial as políticas da EAD. Para ele:

A reforma educacional brasileira da segunda metade dos anos de 1990 foi determinada pelas mudanças referenciadas acima e se estruturou segundo a mesma racionalidade [...] Com efeito, o crescimento massivo da EAD é uma expressão concreta do Estado/capital. É o redirecionamento da demanda educacional do Estado para o mercado, o resultado de uma lógica perversa que trata a educação como mercadoria (NASCIMENTO, 2011, p. 102).

¹⁹Pereira (1998) compreende o espaço público como mais amplo que o estatal, podendo esse ser estatal ou não, a exemplo de uma Fundação, que, embora seja uma instituição pública, na medida em que está voltada para os interesses gerais, não é estatal. Nesta compreensão, para ele “o espaço público não estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia” (PEREIRA, 1998, p. 27).

2.3 A EXPANSÃO DO CAPITAL SOB O NOVO PARADIGMA DA “SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO” E A EAD

Para Alencar (2013), o surgimento da denominada ideologia apologética de “revolução tecnológica” está relacionado com a reestruturação produtiva capitalista que se manifesta por meio da ideologia neoliberal, no centro do capitalismo mundial, em 1980 produzindo efeitos, nos países periféricos, a exemplo do Brasil, a partir da década de 1990, influenciando diretamente as ações da esfera do Estado, os seus aparelhos e a criação de políticas públicas. O ideário neoliberal avança com o discurso de globalização, que a princípio, remete à ideia de conjunto, integralidade ou totalidade, mas que esconde uma realidade que não se apresenta homogênea, mas dividida, marginalizada e excludente. Sobre esta questão Santos (2001) assinala:

A globalização primeiramente se refere à rede de produção de troca de mercadorias que se estabelece um nível mundial. Também designa o fenômeno de intercâmbio político, social e cultural entre as diversas nações, atualmente intensificado pelas profundas transformações decorrentes de aplicação das inovações científicas e tecnológicas na área da comunicação. Ela é concebida, por muitos de seus ideólogos, como um novo patamar civilizatório e como um processo inexorável. Representa também uma nova forma de organização das sociedades, capaz de superar as identidades nacionais e os particularismos religiosos, étnicos e regionais. No entanto, de forma contraditória, ressurgem com força inusitada, em vários locais do planeta, diversas manifestações fundamentalistas, racistas e terroristas que a humanidade considerava quase superados (SANTOS, 2001, p. 173).

Além desta contradição que a própria nomenclatura apresenta, Santos (2001) também chama a atenção para o fato do termo globalização ser considerado um fenômeno novo. Ela explica que Marx já fazia referências às formas de expansão do capitalismo ao mercado mundial e à transformação das grandes indústrias e dos monopólios, destacando o papel da burguesia para desenvolver o caráter internacionalista da relação de produção e consumo. Assim, o processo da globalização, embora consolidado como fenômeno recente, já estava contido no capitalismo desde sempre. Esse modo de produção já nasce com vocação internacional, já que a internacionalização faz parte de sua própria constituição e forma de expansão. Ela destaca:

A tendência do sistema capitalista à expansão contínua das forças produtivas é algo inato à sua constituição. No entanto, contraditoriamente, os obstáculos decorrentes das relações de produção (apropriação privada dos meios e riquezas geradas), explicam as constantes crises cujas implicações hoje são mundiais (SANTOS, 2001, p. 175).

Chesnais (1995) defende o uso “mundialização do capital”, por entender, assim como Santos (2001), que o fenômeno da globalização²⁰ por si só se mostra vago e impreciso. A mundialização do capital representa essa dinâmica do próprio regime de acumulação do capital. Dessa forma, e por meio da conquista do mercado mundial e da exploração de trabalhos, os grupos hegemônicos vão impondo cada vez mais o seu domínio. É nesta própria essência do processo de expansão e acumulação do capital que se produz esta crescente polarização. Santos (2001) argumenta:

Os contrastes sociais são cada vez maiores: de um lado emergem enormes contingentes de desamparados, sem moradia, sem condições mínimas de sobrevivência, e de outro, os guetos da opulência e o luxo supérfluo de condomínios e mansões. Formam-se dois extremos: os pólos da riqueza, concentrado nas mãos de poucos e, ao mesmo tempo, imensos pólos de pobreza. Esta dinâmica não se manifesta somente entre países, e é importante destacar isso, ela também ocorre no interior de um mesmo país, determinando profundas desigualdades entre classes sociais e regiões (SANTOS, 2001, p. 181).

Mattelart (2002) denomina essa uniformização do mundo, assinalado como “globalização” como um “lugar” que fabrica um novo senso comum, e nessa produção do imaginário, a tecnologia e o discurso ocupam uma posição decisiva e singular. O mesmo para ele vale para as apologias da “Sociedade da Informação” que criam novos paradigmas e causação de um mundo mais igualitário, transparente e solidário. No entanto, ele lembra que esta sociedade prometida só evidencia seu sentido dentro de uma configuração geopolítica, que nada tem de igualitário, homogêneo e solidário.

Para Mattelart (2002, p. 7), “as visões instrumentais do ciberespaço contribuem ao esquecimento disso”. O que Santos (2001) chama a atenção para esse processo é a estrutura contraditória inerente ao mundo globalizado, já que se de um lado gera um processo de homogeneização dos elementos produtivos e culturais, de outro, surge o universo das diferenciações, conflitos e tensões sociais. Ela complementa:

Globalização e regionalização, fragmentação e unidade, inclusão e exclusão são polos antagônicos inter-relacionados de forma dialética, ou seja, são forças opostas que estão em constante inserção. A revolução na informática e na comunicação gera relações sociais novas, mas o velho ressurgiu de forma inusitada, gerando diversos conflitos sociais (SANTOS, 2001, p. 185).

²⁰De acordo com Chesnais (1995), “o termo ‘global’ oculta uma das características essenciais de mundialização: integrar como componente central da ação de um capital ‘liberado’ um duplo movimento de polarização que acaba com uma tendência secular que ia no sentido da integração e convergência [...]. A economia ‘globalizada’ é excludente, pois é dirigida pelo movimento do capital e nada mais” (p.15).

A tecnologia, portanto, imbuída de contradições, inserida em um mundo de luta de classes e expansão internacional do capital é mistificada pelos ideólogos da nova modernização, colocando-a em um lugar a-histórico, como capaz de erradicar os problemas que afligem as mazelas da exclusão social. Isto não significa que as transformações aceleradas de circulação de bens e mercadorias e dos sistemas de comunicação produzam somente impactos negativos. Esse movimento se faz de forma dialética e, conforme defende Santos (2001), “a predominância de um ou outro efeito depende da correlação de forças e do resultado do embate entre os diversos interesses antagônicos” (SANTOS, 2001, p.185) .

É com base nesse movimento dialético de contradição e polarização inerentes ao movimento da mundialização do capital que Alencar (2013), Nascimento (2011) e Santos (2001) atentam para seus efeitos no modelo hegemônico neoliberal. Assim:

Seu receituário inclui como principais objetivos, entre outros, redução do poder do Estado, privatizações, abertura às importações, endividamento externo, redução de salário e gastos sociais, enfraquecimento dos sindicatos e limitação das garantias trabalhistas. As empresas globalizadas pressionam o Estado no sentido de flexibilização na legislação trabalhista para maximizar os seus lucros. Neste contexto, as consequências mais imediatas são taxas de exploração da força de trabalho cada vez maiores e precarização das relações de trabalho (SANTOS, 2001, p. 186).

Inserido no discurso da sociedade do conhecimento, ou sociedade da informação no sentido da fetichização das tecnologias, são entendidas como a-históricas e inseridas na ideologia dominante, que se consolida no Brasil, a partir da década de 1990, a origem e expansão das políticas de inclusão digital. Segundo Alencar (2013) e reforçando a tese de Nascimento (2011) sobre a relação orgânica entre capital e estado, essa ação ideológica advinda do Estado e do capital incorpora-se à lógica dominante das metrópoles nos países periféricos, sustentada por um discurso equalizador e inerentemente democrático do uso das novas tecnologias de comunicação e informação nas sociedades.

Sobre esta questão, defende-se nesta tese, novamente, e assim como os autores supracitados, que inegavelmente, as TICs resolvem questões do cotidiano, assim como potencializam os diversos campos científicos, diminuindo as distâncias e o acesso à informação em geral. O que se atenta, como um estudo que se instrumentaliza com base nas determinações históricas e políticas atreladas à tecnologia, que nada disse ocorre sem que os interesses de classes estejam presentes e determinem esta utilização da tecnologia.

O marco político dessa relação no Brasil e de sua inserção no universo da “Sociedade do Conhecimento”, ou da Informação se dá com o lançamento em 2000 do Programa Sociedade da Informação (SocInfo), batizado de Livro Verde ou LV, portanto, durante Governo FHC,

período de consolidação da EAD como modalidade de ensino por meio da Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96) e da expansão expressiva da oferta da educação superior no país por meio da iniciativa privada. O LV é um documento fruto da colaboração de um grupo composto por representantes do Governo, setor privado, comunidade acadêmica e Terceiro Setor, comandado por Tadao Takahashi²¹, então coordenador geral do Programa Sociedade da Informação (SocInfo). De acordo com Carvalho (2007), o LV, com objetivo de fomentar e acelerar a implantação da Sociedade da Informação, foi lançado pela Presidência da República no ano anterior, com o Decreto 3.294/99. A sua coordenação esteve a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

Ainda de acordo com o autor, não houve um debate amplo com a sociedade por meio de consultas ou audiências públicas, o que “reduziu, dessa forma, a possibilidade de diálogo e participação do cidadão na definição estratégica do país sobre uma política essencial para o desenvolvimento do amplo acesso à rede” (CARVALHO, 2007, p. 5).

Para Alencar (2013) e Carvalho (2007), essa dinâmica de ausência participativa nesse processo permite afirmar que o Programa foi instituído no país muito mais direcionado para criar condições na consolidação de ambiente regulatório as TICs, com a pressão internacional para a explicitação de regras e assegurar a garantia de investimento de empresas na área de informática, do que de fato para se constituir como agenda sistêmica de debate que vinha circulando e consolidando na sociedade.

O emprego do fenômeno global e a necessidade de acelerar o processo de articulação efetiva de um programa nacional para a sociedade da informação constam já nas primeiras páginas do Livro:

A Sociedade da Informação não é um modismo. Representa uma profunda mudança organizacional da sociedade e da economia, havendo quem a considere um novo paradigma técnico-econômico. É um fenômeno global, como elevado potencial transformador das atividades sociais e econômicas, uma vez que a estrutura e a dinâmica dessas atividades inevitavelmente serão, em alguma medida, afetadas pela infra-estrutura de informação disponível. É também acentuada por sua dimensão político-econômica decorrente da contribuição da infra-estrutura de informações para que as regiões sejam mais ou menos atraentes em relação aos negócios e empreendimentos [...] Os países e blocos políticos, desde meados da década de 1990, defrontam-se com as oportunidades e riscos que cercam o futuro e, reconhecendo a importância e estratégia da sociedade da informação, vêm tomando iniciativas para assegurar que essa nova era venha em seu benefício. (TAKAHASHI, 2000, p. 5)

²¹De acordo Carvalho (2007), Tadao Takahashi foi um dos articuladores da Internet no Brasil. Inicialmente ele atuou como coordenador da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e depois como coordenador-geral do Programa Sociedade da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia do Governo FHC.

A educação também se eleva, associada ao uso das tecnologias, como uma ferramenta fundamental para “superar antigas deficiências e criar as competências requeridas pela nova economia” (TAKAHASHI, 2000, p. 7). A ideia de integridade e expansão é associada com o investimento na educação a distância. Assim:

As novas tecnologias de informação e comunicação abrem oportunidades para integrar, enriquecer e expandir os materiais instrucionais. Além disso, apresentam novas formas de interação e comunicação entre instrutores e alunos. Entretanto, cuidados devem ser tomados, para não representar erros do passado. Os investimentos fixos são substancialmente maiores do que nas modalidades mais convencionais [...]. Nesse sentido, para que o ensino a distância alcance um potencial de vantagens que pode oferecer, é preciso investir no aperfeiçoamento e, sobretudo, regulamentar a atividade e também definir e acompanhar indicadores de qualidade (TAKAHASHI, 2000, p. 47).

Destaca-se que a tecnologia, elevada à qualidade de inovação, alinha-se com os ideais de equalização social, democratização por possibilitar novas “formas de interação e comunicação entre instrutores e alunos”. Esse discurso, conforme argumenta Nascimento (2011), é o que alimenta o imperativo do progresso técnico, sob o caráter do fetichismo tecnológico, fundado em novo paradigma, distanciando-se da sua relação com os outros determinantes da sociedade, no conjunto da reestruturação do capital. Ele salienta:

A função da ideologia na sociedade do conhecimento, na conjuntura atual, é de sustentar uma interpretação como natureza salvífica, ou seja, com elementos determinantes de todo o social. Essa força ideológica é elemento fundamental na produção, na promoção de mecanismos de socialização e homogeneização da tão propalada sociedade do conhecimento [...]. A reconfiguração da EAD ao incorporar as novas tecnologias de informação e comunicação é apresentada pela ideologia dominante relacionada apenas às novas concepções de espaço e tempo na área educacional como sua função estratégica. Fica encoberta a manutenção da inspiração dessa modalidade com o paradigma econômico vinculado ao processo de reestruturação do capital (NASCIMENTO, 2011, p. 55- 57).

O que se pretende chamar a atenção com o argumento de Nascimento (2011), e como hipótese deste trabalho, que tem como objeto a implementação da EAD em municípios maranhenses com os piores IDHs do país, é que o discurso baseado na racionalidade técnica das novas tecnologias, como forma de dominação ideológica cria uma falsa sensação de pertencimento em um mundo “globalizado”, no qual, parafraseando as ideias do autor: “não há barreiras, divisão de classes, nem limites para o exercício de cidadania” (NASCIMENTO, 2011, p. 58). Ademais, e como atesta Sorj (2003), muitas das visões tecnicistas sobre o uso da tecnologia na educação podem ser irreais em relação às condições sociais dentro das quais a telemática funciona e impacta a vida das pessoas, já que os computadores são instrumentos, e

servem "como apoio à pesquisa e à capacidade de elaborar problemas no lugar de repostas" (SORJ, 2003, p. 48).

2.4 REFORMA DO ESTADO E SEUS EFEITOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nascimento (2011) considera que a perspectiva de “publicização” dos serviços considerados não exclusivos do estado²² é uma forma de “suavizar” o termo de privatização, já que “viabilizar a ação do capital em áreas antes exclusivas do Estado [...] é agir no sentido de proporcionar as condições favoráveis para que o capital possa se instalar e explorar com garantia de operacionalidade esses novos setores comerciais” (NASCIMENTO, 2011, p. 99). Observa-se aqui, mais uma vez, a relação orgânica entre capital e Estado, na medida em que o Estado passa a atender as necessidades do capital para permitir sua ingerência na condução dos serviços sociais, a exemplo da educação, e mais especificamente a Educação a Distância. Ele destaca que:

A concepção formalista do Estado afirma a condição de estatal como pública, como de todos. Nesse sentido, público não estatal é no mínimo uma operação mistificadora do conceito de público que serve para atenuar o caráter privatizante dos serviços sociais e o processo de terceirização, mecanismo segundo o qual o governo transfere para o setor privado os serviços que, segundo os tecnocratas brasileiros, o Estado não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para realizá-los. Publicização é privatização sim (NASCIMENTO, 2011, p. 100).

Diante do exposto e corroborando com as análises de Nascimento (2011), afirmo que as diretrizes da Reforma do Estado permitiram consolidar um discurso envolto por uma estratégia ideológica que permite a expansão do capital em áreas antes consideradas prioritárias do setor público estatal, reduzindo assim sua responsabilidade social, sob o argumento da rigidez, lentidão e ineficiência do Estado burocrático diante de um mercado global e competitivo. Isso recaiu na educação, agora considerada uma área de atividade não exclusiva para possibilitar sua articulação com o mercado. Para ele:

A ideia foi remeter a atividade educacional para o mercado e tornar o aluno cliente de um serviço que, de acordo com a análise dos tecnocratas da reforma do Estado, se mantido apenas pelo Estado capitalista seria ineficiente, enquanto que no mercado se pauta a partir de princípios empresariais que o estado gerencial consegue administrar (NASCIMENTO, 2011, p. 102).

²² De acordo com o documento (BRASIL, 1995), os serviços considerados não exclusivos correspondem aos setores onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. Estas instituições não possuem o poder do Estado, mas envolve serviços de direitos humanos fundamentais, não podendo ser transformados em lucros.

Sobre esta questão, Chauí (1999) chama a atenção para os efeitos desse movimento. Para a filósofa, ao tornarem-se não estatais, estas entidades, a exemplo das Instituições de Educação, tornam-se organizações sociais que celebram “contratos de gestão” com o Estado, considerado não mais um executor direto desses serviços. Assim, e pela natureza destas organizações, estas instituições passam a ser regidas pelos princípios de gestão, planejamento, previsão, controle, êxito e suas operações são definidas pelas ideias de eficácia e de sucesso de emprego. Ela argumenta:

A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares (CHAUÍ, 1999, s/p.).

Adicionalmente, a filósofa questiona: como é possível passar a ideia da universidade como instituição social à sua definição como organização prestadora de serviço? Para ela, esse processo de passagem da universidade da condição de instituição à organização é parte dos efeitos da nova forma do capital “avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível [...] estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional” (CHAUÍ, 1999, s/p.). Dessa forma, a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser concebida como serviço, que pode ser privado e privatizado.

Essa mudança de “estatuto” permitiu que o discurso econômico passasse a dominar as políticas de ensino, com estímulo ao empresariamento do setor, em especial no ensino superior. Para chegar a essa ideia de universidade operacional, característica da década de 1990, Chauí (2014) apresenta uma periodização sumária das universidades públicas entre 1970 e 1997. Ela propõe a seguinte sequência: entre 1970 e 1980, instalou-se no Brasil a universidade funcional, com o objetivo de preparar rapidamente os estudantes para um novo mercado de trabalho gerado pelo milagre brasileiro (momento de ampliação das universidades públicas, do financiamento estatal das universidades privadas e do vestibular unificado feito pelas empresas privadas).

Entre 1980 e 1990, tem-se a perspectiva de universidade de resultados, definida pela produtividade, medida por critérios administrativos e aberta a “parcerias” de instituições privadas. Em 1990, com a Reforma do Estado, chega-se então à ideia de universidade operacional, em que prevalecem as ideias de competição, produtividade e eficiência, quando passou a ver a si mesma tomando as relações do mercado como parâmetro. Ela destaca que as consequências dessa transposição se mostram desastrosas quando:

Em primeiro lugar, empregando critérios que visam à homogeneidade, a avaliação despoja universidade de sua especificidade, isto é, a diversidade e pluralidade de suas atividades, determinadas pela natureza própria dos objetos de pesquisa e de ensino, regidas por lógicas específicas, temporalidades e finalidades diferentes; em segundo, nada é conseguido como autoconhecimento da instituição, mas apenas um catálogo de atividades e publicações (acompanhadas de inexplicados conceitos classificatórios) que absurdamente vão orientar a alocação de recursos; em terceiro, a prestação de contas à sociedade não se cumpre porque tantos orçamentos quanto execuções orçamentárias são apresentados com números agregados, sem explicação de critérios, prioridades, objetivos e finalidades e sem explicitar os convênios privados (CHAUÍ, 2014, p. 101).

Sguissardi (2006) chama esse processo de consolidação da “Universidade de Ensino”, diferente do modelo europeu de “Universidades de Pesquisa” (modelo humboltiano)²³, e em conformidade com as diretrizes, mesmo que implícitas, do Banco Mundial. Estas constatações se fazem presentes no documento preparado pelo BM, em 1998 denominado de “The Financing report and managements of higher education - a status report on worldwide reform”.

De acordo com o Sguissardi (2006), nesse documento, faz-se um balanço das reformas concernentes à gestão das universidades e demais IESs e afirma-se existir um movimento homogêneo nesse processo de reforma, mesmo em países de sistemas econômicos e políticos diferentes. As recomendações do BM são semelhantes aos documentos publicados anteriormente como a expansão de matrículas das IESs, cada vez mais diferenciadas, redução custo/aluno, orientações e soluções para o mercado e diversificação de fontes ou busca de recursos não estatais.

Adicionalmente, o documento de 1998 passa a denominar as reforma da educação superior, como uma reforma de terceira via denominada de “tertiary education” (WORLD BANK, 1998, p.2), um agente responsável por uma mudança de cultura e do processo do desenvolvimento econômico. Ainda de acordo com o Sguissardi (2006), e conforme as recomendações defendidas pelo Banco, esse nível de ensino não poderia ser tratado como apenas um “bem estritamente público” em razão de suas condições de competitividade (oferta limitada), excluibilidade (pode-se obter mediante o pagamento) e recurso (não é requerido por todos), características mais alinhadas à natureza de um bem privado do que público. Por extensão, fica claro nesse documento também que a ideia da educação denominada de terceira

²³ Lobo (2011) traz uma definição internacional (Carnegie Foundation) que considera uma universidade de pesquisa uma instituição (modelo humboltiano), que, além de realizar pesquisa intensa, transfere também por meio de sua produção e formação de recursos humanos e doutoramento. Estas Instituições precisam apresentar pelo menos 15 programas de Doutorado e realizar pelo menos 50 defesas de Tese por ano nesses programas. Em 2008, o país possuía 23 Universidades que atendiam a esses critérios (20 públicas e três privadas, sendo estas últimas as PUCS RJ, SP, RS). Um número que correspondia a aproximadamente 1% das IESs. Nesse mesmo período, nos EUA, 3,5% das IESs atendiam a esse critério.

via se estabelece mediante sua relação estreita com o mercado alinhada aos princípios neoliberais da economia (WORLD BANK, 1998, p. 3).

Outro ponto que o texto destaca é a ingerência, não mais do Governo, mas dos próprios donos ou membros das IESs e do cliente agora denominado de consumidor. Na tentativa de compreender esse processo de mudanças na oferta do sistema de educação, o filósofo americano Laberre (1997) argumenta que as reformas no campo educacional, e as posteriores críticas decorrentes das mesmas advêm, *a priori* pelo “lugar” de onde são tomadas as decisões, que não são de ordem pedagógica, social, ou cultural, mas fundamentalmente de ordem política, portanto, visando a atender a determinados grupos, objetivos independentes do debate público. Ele afirma:

O estabelecimento de metas é, acima de tudo, uma decisão política, e não de ordem técnica. Ela se baseia, portanto, em escolhas para além das evidências científicas. Proponho que antes de lançarmos um novo centro de pesquisa ou propor uma mudança organizacional (como escolha de um modelo de escola ou currículo nacional), precisamos participar de um debate público para discutir ações que possam ser resultantes de interesses pessoais ou de determinados grupos (LABARRE, 1997, p.40, com tradução desta autora).

Nessa mesma linha de análise, Gutmann (1999) também crítica às ingerências políticas e econômicas na educação, em especial no nível superior, e defende a ideia da manutenção do que ela denomina de liberdade acadêmica “academic freedom” dentro das universidades. Esse ideal estaria distante do que ela chama de universidade utilitária articulada com as perspectivas e demandas do mercado. Para ela, as IESs servem melhor à democracia quando elas estabelecem um ambiente de conhecimento livre e criativo, sem necessariamente possuir um caráter de utilidade econômica, apreciando muitas vezes áreas, consideradas impopulares e valorizando os intelectuais sem necessariamente ter que transformar todo esse conhecimento em dados e/ou resultados úteis e produtivos ao mercado.

Dado esse contexto de reformas da educação superior, críticas e retrocessos, o quadro que se vê no Brasil, a partir de 1990, mostra-se bastante alinhado às reformas neoliberais da economia e da Reforma do Estado que ocorreu na nação. Para Sguissardi (2006), não é de estranhar, portanto, que esse movimento em nível mundial, baseado em recomendações do BM e inseridos nesse ambiente de reforma estrutural, possa ter reforçado e orientado mudanças pontuais no ensino superior brasileiro. Ele destaca algumas:

A) Gradativa desresponsabilização do Estado com o financiamento e manutenção da educação superior, embora mantendo sobre ela estrito e crescente controle via sistemas de avaliação, regulação, controle e credenciamento.

- B) O estímulo e as facilidades para a criação e expansão de IES privadas sem e com fins lucrativos
- C) A indução a que as IES públicas sejam organizadas e geridas à semelhança de empresas econômicas
- D) A valorização de qualidade acadêmica em moldes administrativo-gerenciais e empresariais, custo/benefício
- E) O incentivo à competição intra e internacional;
- F) A manutenção das Ifes sem autonomia de gestão financeira e as tentativas de aprovação de instrumentos legais que instituíssem um modelo de autonomia distinto e constitucional, isto é, autonomia financeira em lugar de autonomia de gestão financeira;
- G) O implemento à diversificação das fontes de financiamento mediante, entre outras medias, a criação de FAIS, a cobrança de mensalidade, contratos de pesquisa com empresas, venda de serviços e consultoria e doações da iniciativa privada;
- H) O implemento à diferenciação institucional - universidade de ensino, em especial, além da carreira docente por instituição, salários individualizados por volume de aulas e de produção científica (vide GED) (SGUISSARDI, 2006, p. 1039)

Para consolidar o discurso da reforma da educação superior, tendo como pano de fundo as significativas mudanças nos planos políticos e da economia, criou-se uma série de instrumentos legais e medidas administrativas, sendo uma delas a consolidação da EAD como uma política pública de educação. Sobre essa questão, Nascimento (2011) destaca que, quando o Estado passou a centrar suas ações na educação a distância, ele se tornou um “assegurador” do interesse e do capital privado, uma vez que passou a financiar parcialmente o ensino superior, por meio de incentivos fiscais, dos instrumentos e aparatos legais (LDB) (Lei. 9.934/96) e com suporte de infraestrutura via leis e programas federais de valorização e captação de inovação tecnológica, a exemplo do Programa Sociedade da Informação (SocINFo), no ano de 2000.

Esses elementos reunidos fizeram com que uma atividade potencialmente pouco lucrativa, pelo estigma da ineficiência, ganhasse rentabilidade e se tornasse “apta a ser captada pelo capital” (NASCIMENTO, 2011, p. 103). A própria LDB, ao flexibilizar os tipos de instituições superiores e de cursos, a exemplo da EAD, contribuiu para o alto crescimento do setor educacional regulado pelas normas e critérios de competitividade do mercado. Nesse “formato” de política educacional, a preocupação passou a ser de formação profissional alinhada a uma cultura empresarial contemporânea, com reflexos na transformação das universidades públicas, até então produtoras do conhecimento, em instituições ou centros operacionais, como já referenciado por Chauí (1999). Para a autora, flexibilizar a educação, na “linguagem” do MEC significa:

- 1) eliminar o regime único de trabalho, o concurso público e a dedicação exclusiva, substituindo-os por “contratos flexíveis”, isto é, temporários e precários; 2) simplificar os processos de compras (as licitações), a gestão financeira e a prestação de contas (sobretudo para proteção das chamadas “outras fontes de financiamento”,

que não pretendem se ver publicamente expostas e controladas); 3) adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às necessidades profissionais das diferentes regiões do país, isto é, às demandas das empresas locais (aliás, é sistemática nos textos da Reforma referentes aos serviços a identificação entre “social” e “empresarial”; 4) separar docência e pesquisa, deixando a primeira na universidade e deslocando a segunda para centros autônomos (CHAUÍ, 1999, s/p.).

Inserido nesses ambientes regidos por contratos de gestão e avaliados por índices de produtividade, o docente passou também a se conformar à lógica produtivista (baixos salários e nas várias formas de intensificação do trabalho pedagógico), com reflexos na própria oferta da qualidade do ensino. Para a autora, a docência na universidade operacional é entendida como:

Habilitação rápida para graduados, que precisam entrar rapidamente num mercado de trabalho do qual serão expulsos em poucos anos, pois se tornam, em pouco tempo, jovens obsoletos e descartáveis; ou como correia de transmissão entre pesquisadores e treino para novos pesquisadores. Transmissão e adestramento. Desapareceu, portanto, a marca essencial da docência: formação (CHAUÍ, 1999, s/p.).

Com efeito, pode-se argumentar, com base no exposto, que a reforma do estado brasileiro desencadeou uma série de mudanças e implicações nas políticas de educação. Todas estas medidas submetem a formação superior a um novo padrão de acumulação, sob a ingerência do capital financeiro, e das recomendações das agências internacionais de financiamento, a exemplo do BM, da Organização Mundial do Comércio - OMC, do Fundo Monetário Internacional - FMI, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

Esta forte ofensiva conservadora se materializa hoje de diferentes formas, seja no âmbito das instituições públicas, seja nas privadas. Está presente, por exemplo, na expansão do ensino via oferta da EAD e também nos diversos mecanismos de reestruturação das Ifes, que igualmente atinge o processo de formação presencial, alterando o próprio sentido de formação, com implicações na composição e organização das profissões.

2.5 REFORMA DO ESTADO E APARATOS LEGAIS RUMO À CONSOLIDAÇÃO DA EAD NO BRASIL

Como exposto, foi a partir da década de 1990 que a educação superior brasileira apresentou uma expansão significativa. Esse movimento está fundamentado e atrelado à lógica da Reforma do Estado, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, e com base no discurso da eficiência com a consolidação das ideias de Universidade Operacional (CHAUÍ, 1999), o então presidente promoveu políticas voltadas à privatização da oferta dessa

modalidade de ensino. De acordo com Nogueira (2011), a prioridade do Governo estaria voltada ao fortalecimento do ensino fundamental conforme as determinações do Plano Decenal Educação Para Todos da Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei no 10.172/2001, correspondente ao período de 2001-2010, e atendendo as determinações dos organismos internacionais e Unesco.

Figueiredo (2009) aponta que a década de 1990 foi marcada por um consenso entre o Bird e o Banco Mundial quanto às recomendações do Estado para ofertar serviços essenciais de educação e saúde. Esses serviços poderiam “amenizar” ou manter a pobreza em níveis suportáveis para atender os efeitos recessivos das duras políticas de ajuste econômico.

Para ilustrar o quantitativo de empréstimos financeiros, Soares (1999) atesta que, durante 1980 e 1997, o Bird concedeu 151 empréstimos ao Brasil no valor de U\$ 18,9 bilhões. Na educação e tecnologia, esse valor ultrapassou U\$ 1 bilhão. Mais especificamente na área da educação, Figueiredo (2009) aponta que os recursos foram direcionados para contemplar seis projetos em 13 estados. Foram eles: “Educação Básica para o Nordeste I” (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe), “Educação Básica no Nordeste II” (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia), “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais” (Minas Gerais), “Projeto Inovações da Educação Básica em São Paulo” - Inovações (São Paulo), “State of Espírito Santo Basic Education Project” (Espírito Santo) e o “Projeto de Qualidade no Ensino Público do Paraná – PQE” (Paraná). Esses projetos exigiam envolvimento substancial do Banco em supervisão (BANCO MUNDIAL, p. 16, 1994 *apud* FIGUEIREDO, 2009).

Aliado ao financiamento internacional e com prioridade de investimento do governo brasileiro no ensino fundamental, os instrumentos legais, a exemplo da LDB, passam a apresentar, no seu texto, as possibilidades de flexibilização, no plano do financiamento, para a oferta do ensino superior, como exposto no artigo 45 ao estabelecer que “A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1998).

Na mesma Lei, no artigo 80, foi garantido também à Educação a Distância o *status* de modalidade de ensino, assumindo-a como uma política de Estado na educação. Ainda de acordo Nogueira (2011), todos esses aparatos legais contribuíram para o alto crescimento do setor privado educacional regulado pelas normas do mercado e critérios de competitividade, assumindo seu papel de universidades operacionais e mais uma vez reforçando a relação orgânica entre estado/capital propalada por Nascimento (2011). Um levantamento realizado

com dados divulgados pelo MEC/ Inep/ Seec e por Nogueira (2011) entre 1995, 2002 e 2009 ilustra esse quadro de expansão da educação superior:

QUADRO 4: Expansão da Educação Superior
Número de Instituições da Educação Superior

ANO	BRASIL	Número de Instituições Privadas	Número de Instituições Públicas
1995	894	684	210
2002	1.637	1.442	195
2009	2.314	2.069	245

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC e Nogueira (2011)

Conforme o levantamento do MEC e de Nogueira (2011), observa-se que, no período entre 1995 e 2002, no Governo Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos (1995 e 1998 e 1999 e 2002), houve um aumento de 83% das IESs no país. As Instituições privadas cresceram 110% em detrimento às Instituições Públicas. No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, também considerando os dois mandatos (2003 e 2006 e 2007 e 2012), houve um aumento das IESs no país (41%), com um aumento no setor privado (43%), no entanto, e diferente do verificado no Governo de FHC, houve uma expansão na oferta das Instituições Públicas (25%).

Esses números corroboram a tese de incentivo estatal ao setor privado na oferta da educação, alinhado aos ideais propostos pelo Reforma do Estado, em 1995, e às recomendações dos organismos internacionais sobre os rumos da expansão da educação superior no país, principalmente no Governo FHC²⁴. Em suma, e alinhado à argumentação de Nascimento (2011), verifica-se que a expansão da oferta de IESs, a partir da década da segunda metade da década de 1990, é parte integrante do projeto neoliberal, marcado pela relação orgânica entre Estado/ capital em que o setor de educação passa a funcionar como um balcão de negócios. Nas palavras de Nascimento (2011):

²⁴De acordo com Sousa (2011), os mesmos dados divulgados pelo MEC/Inep revelam que, entre 2007 e 2008 (no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva), houve uma queda do número total de IESs no país (-1,3%). Esse período também apresentou um decréscimo do número de IESs privadas, chegando-se a -0,8%. Entre os fatores que podem explicar esta redução ele destaca: possível rigor das instâncias governamentais para abertura de novas IESs, saturação da expansão da iniciativa privada; transformações de instituições menores em outras de maior porte e criação de novas universidades públicas, até então, atendidas predominantemente pelas instituições de natureza privada.

Nesse novo ‘padrão estrutural’ do Estado, o mercado constitui-se o fundamento da ordem social, em torno do qual se articulam o social e o educacional, além de ser o parâmetro maior de orientação das políticas públicas em geral, e educacionais, em particular (NASCIMENTO, 2011, p. 104).

Inserido em um movimento de contradições, Nascimento (2011) e Nogueira (2011) atentam para o fato de que, inspirado nos princípios ortodoxos do liberalismo, o discurso governamental também esteve acompanhado de uma estratégia estatal centralizadora, principalmente no Governo Lula, traduzidas em políticas de Estado para os segmentos de mercado educacional, a exemplo da EAD, do Programa de Expansão e Interiorização das Instituições Federais, do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Esse discurso governamental caminha no sentido de mostrar seu interesse em democratizar a oferta do atendimento educacional, por meio de uma expansão massiva desses segmentos educacionais, especialmente com a EAD.

No cenário de expansão, outro importante marco destacado por Nogueira (2011) foi o papel da avaliação da educação superior brasileira. A década de 1990 foi expressiva para a institucionalização da avaliação nesse campo, a exemplo do Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão para avaliar o desempenho dos alunos de graduação e a Avaliação das Condições de Oferta para analisar as condições do projeto pedagógico, corpo docente e infraestrutura dos cursos de graduação. A autora atenta para o fato de que o ideário neoliberal também se mostra presente no cotidiano avaliativo do setor, já que acaba por transformar o resultado destas avaliações em instrumento de competitividade entre as IESs “cumprindo a lógica do mercado e estabelecendo rankings entre as instituições” (NOGUEIRA, 2011, p. 247).²⁵

Certamente a condição de subalternidade dos países da América Latina, a exemplo do Brasil, envoltos por um discurso de cooperação e/ou lealdade, referenciado por Stone (2012), constituiu um elemento determinante para que se consolidasse o discurso internacional da necessidade de execução das políticas reformadoras em território nacional, mantendo-se, nas palavras de Nascimento (2011), “em sintonia política e ideológica à nova racionalidade produtiva e de mercado globalizado” (p. 105). Para ele, a consolidação da EAD como *status* na

²⁵ Ainda de acordo com Nogueira (2011), para substituir o ideal do mercadológico que a regulação do setor acabou assumindo, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinae), em 2004, no Governo Lula, com base nas dimensões: autoavaliação, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), avaliação de cursos e avaliação externa. Nessa perspectiva, o relatório final traria pontos fortes e fracos das IESs, sem a intenção de estabelecer um ranqueamento entre elas.

modalidade de ensino é, embora sustentada pelos ideólogos, uma exigência do mundo globalizado, um promissor exemplo de difusão da relação entre políticas educacionais implantadas nos países periféricos e as relações mercantis. Esse alinhamento no plano ideológico do uso de novas tecnologias de comunicação na educação não pode ser compreendido apenas pelo seu potencial de empoderamento de técnicas, metodologias de ensino e racionalização do processo do trabalho educativo. Ele atenta para o fato de que:

Com efeito, elas vão muito além dessa visão de progresso técnico e fetichismo tecnológico. Devem ser compreendidas pelas possibilidades que têm de potencializar o capital e consolidar a ideologia dominante, a partir das dinâmicas conjunturais que o Estado capitalista vai operando e impondo ao setor educacional através de políticas públicas que funcionam também como produtoras de novos produtos no mercado (NASCIMENTO, 2011, p. 106).

Nascimento (2011) argumenta que esse quadro de consolidação da política neoliberal no sistema de educação do país começou já nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994). Conforme um mapeamento realizado por ele, observa-se que foram realizadas ações pontuais no sentido de demarcar a reestruturação da política pública de educação superior. Ele destaca inicialmente o *Programa Setorial de Ação de 1991-1995*. Sobre esse programa, Yanaguita (2011) argumenta que sua meta era inserir o país na nova revolução tecnológica no mundo moderno. A proposta apontava a educação como uma fonte de potencialidades rumo à modernização, conforme os princípios difundidos pela Teoria do Capital Humano (THC).

Nesse programa, a gestão democrática da educação foi focada na descentralização dos processos decisórios, cabendo também à sociedade a contribuição, o controle e a avaliação das ações implementadas pelo poder público. Um outro Programa denominado de *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991)* tinha o objetivo de compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade e instituições privadas “reforçando a ideia que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira” (YANAGUITA, 2011).

No Governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área da educação foram expressas no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Nascimento (2011) destaca que o plano foi aprovado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo esse fundamental também para a consolidação do projeto neoliberal de educação no país com a aprovação da Lei n. 8.958/94, que dispõe no artigo 1º a possibilidade das Ifes e demais Instituições Científicas e Tecnológicas de “celebrar convênios e contratos [...] no prazo determinado com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa e extensão [...]” (BRASIL, 1994). Outras medidas como a assinatura de um protocolo de

intenções entre o MEC e o Ministério das Comunicações para a criação de um sistema nacional de EAD no Brasil, denominado de Consórcio InterUniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead), formado por 54 instituições de ensino superior públicas e a extinção do Conselho Federal de Educação com a criação do Conselho Nacional de Educação foram fatores determinantes para ampliar os poderes do MEC e viabilizar a criação e o funcionamento dos novos cursos de educação em nível superior.

Outro fator de fundamental importância para a consolidação das reformas no ensino superior, e mais especificamente, na materialização da EAD como modalidade de ensino prevista por lei no Brasil é a sustentação do discurso da propalada Sociedade da Informação no panorama político brasileiro a partir da década de 1990. Sobre esta questão Alencar (2013) observa que a ênfase às chamadas “tecnologias de informação e comunicação” nas últimas décadas despertou um interesse de muitos autores para entender como as TICs contribuíram para uma nova dinâmica na sociedade. Sociedade esta que possui variadas denominações como “Sociedade da Informação”, “Sociedade do Conhecimento”, “Sociedade pós-moderna”, “Era da Informação”. Nesta perspectiva, as sociedades estariam de modo geral participantes e atreladas a essa dinâmica.

A própria definição de tecnologia, base para a consolidação do termo “Sociedade da Informação” merece atenção: diferentes caminhos epistemológicos permitem diferentes interpretações sobre o seu uso e relação com a história. McOmber (1999) argumenta que se pode defini-la sob três grandes vertentes. A primeira estaria atrelada a seu uso como instrumento de práticas e atividades sociais necessárias para a sobrevivência humana. O que faz algo ser considerado uma tecnologia é, portanto, a sua possibilidade de uso como um instrumento dentro de um contexto histórico. Dessa forma, toda a história da humanidade estaria interrelacionada com a tecnologia, já que, como afirma Jhonstone (1982), “Há um senso de que tudo o que fazemos recai sobre o uso da tecnologia” (JHONSTONE, 1982 *apud* MCOMBER, 1999, com tradução desta autora).

A segunda vertente seria associar o início da tecnologia com o período específico da história, durante os séculos XVIII e XIX, durante a I e II revolução industrial no Ocidente, e seus efeitos na sociedade, especialmente nas relações entre capital e trabalho. Aqui, a tecnologia coexiste com a industrialização do Ocidente, sendo ela um produto específico da história, em que alguns países tiveram e outros não. De modo geral, esta concepção está mais atrelada às visões pessimistas do determinismo tecnológico, que forçou uma série de mudanças culturais e ideológicas a partir desse período. Essa corrente encontra-se mais alinhada à noção de tecnologia sob a perspectiva, por exemplo, de Chesnais (1995), Santos (2001), Duriguetto e

Montaño (2010). Estes autores defendem que o investimento estatal na tecnologia, característico da revolução industrial, foi necessário ao desenvolvimento do sistema capitalista, já que o mesmo se sustenta pela acumulação incessante do capital para reproduzir-se. Assim, a ciência e a tecnologia se tornam a mola propulsora fundamental para esse processo de expansão e acumulação do capital que vem acompanhado da “alteração instrumental”, maquinaria, fonte de energia, tecnologia e metodologia de trabalho. Conforme Duriguetto e Montaño (2010):

Com isso não apenas se encurta o tempo necessário para se produzir as mercadorias (aumentado o volume de produção por unidade de tempo), como também diminui o tempo necessário para a reprodução da força de trabalho (aumentando o tempo excedente, e, portanto, a mais-valia). Assim o aumento do volume de produção (e do valor produzido) obtém-se por duas vias: por um lado, pela extensão do tempo de trabalho excedente (dado ao encurtamento do necessário à reprodução da força de trabalho); por outro, pelo aumento da produtividade nesse tempo excedente (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2010, p. 166).

Dessa maneira, investir constantemente na tecnologia garante à grande indústria o diferencial de produtividade e a coloca em situação de vantagem competitiva, com um custo de produção menor que a média social. Aqui a tecnologia se interrelaciona com a expansão do capital promovida no período da industrialização.

A terceira concepção de tecnologia estaria relacionada a seu uso quanto um produto de inovação, portanto, atrelada às iniciativas mais recentes na área da educação, em especial da educação a distância, a internet entre outras tecnologias comunicacionais. Nesta vertente, a tecnologia se apresenta como um produto fruto da imaginação humana, sem necessariamente possuir qualquer forma de continuidade ou vínculo com os instrumentos tecnológicos anteriores, os efeitos por ele produzidos e suas consequências.

Nesta vertente, também não seriam considerados outros elementos, como a política, economia e a cultura, que agregados à tecnologia determinados na história e na geopolítica. Em suma, a tecnologia aqui é considerada, portanto, a-histórica, sendo representada por teóricos mais otimistas, já que a mesma, ao ser descontextualizada, não estaria situada em uma construção histórico-social, permeada, nas palavras de Nascimento (2011) “pela luta de classes que historicamente tem marcado a humanidade” (NASCIMENTO, 2011, p.47).

Para efeitos desta pesquisa, a definição que melhor representa o conceito de tecnologia, na perspectiva de evitar o reducionismo de sua dimensão e importância na sociedade, é considerá-la como um instrumento e como parte integrante e necessária para a acumulação e expansão do capital, portanto situada historicamente e inserida dentro de uma dinâmica de luta de classes. Esta definição nos permite pensar para além da forma limitada ou fragmentada da tecnologia, enquanto dimensão apenas tecnicista, a-histórica e antissocial, mas como parte

integrante ou produto da sociedade do conhecimento e da ideologia do progresso técnico. Essa visão nos aproxima do que Nascimento (2011) e Alencar (2013) denominam de “fetichismo tecnológico”. Esta expressão se alinha à terceira vertente referenciada por Mcomber (1999), entendendo a tecnologia sob o caráter apenas da inovação, apresentada como uma ciência capaz de revolucionar as relações econômicas e sociais, criando novos paradigmas e aumentando a eficiência de bens e produtos por meio dos artefatos tecnológicos.

Nascimento (2011) assinala:

A análise do fetichismo da tecnologia mostra o caráter político supostamente neutro, sujeito a valores estritamente técnicos e atribuído às novas tecnologias da informação e comunicação pela ideologia dominante, situando-a a partir de uma construção histórico-social, permeada pela luta de classes que historicamente tem marcado a humanidade (NASCIMENTO, 2011, p. 47).

Parafraseando as ideias de Nascimento (2011), é, portanto, dentro desta visão reducionista da tecnologia, que a categoria fetichismo se incorpora a esta pesquisa na tentativa de compreender como o discurso da sociedade do conhecimento ou informação se insere em uma lógica dominante e seus efeitos no processo educativo e mais especificamente na consolidação da educação a distância no Brasil.

Dessa forma, e com base no que foi exposto, afirma-se, neste estudo, que a política de consolidação da EAD, como modalidade de ensino no país está atrelada, na década de 1990, de forma mais ampla, ao movimento de mundialização do capital que se apoia no ideário da racionalidade técnica, no contexto da reestruturação produtiva do capital. Assim, o fetiche tecnológico e a ideologia neoliberal formaram a base da propalada “Sociedade do Conhecimento”, fundada em um novo paradigma de modernização e desenvolvimento, entendendo a tecnologia por si só como um fim, e produzindo efeitos, a exemplo do Brasil, em seus aparelhos do estado, e na criação de políticas públicas.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DA EAD NO BRASIL: história, concepção e desenvolvimento institucional.

Este capítulo objetiva analisar a política pública da EAD no Brasil em sua concepção e desenvolvimento institucional. Parte-se do pressuposto de que as ações referentes à implementação da EAD no Brasil traduzem a política de ajuste estrutural no bojo da reforma do Estado, alinhadas às diretrizes e recomendações das agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial, nos países da América Latina e particularmente no Brasil. Certamente, esse movimento do surgimento e consolidação da EAD foi envolto por um cenário de progresso técnico, traduzido por Nascimento (2011) como “fetiche tecnológico”. É justamente nesse ambiente da racionalidade técnica, mediado pelas novas tecnologias e seus desmembramentos nos aparelhos do Estado, que se redefinem as políticas públicas da educação superior brasileira, produzindo efeitos sobre as formas e a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação, a exemplo do processo de expansão massiva da EAD no país, intensificado após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- LDB de 1996.

Ratifica-se, neste estudo, o argumento de Nascimento (2011) de que estas ações referentes à institucionalização da EAD como política de Estado se realizam porque há uma articulação orgânica entre a ação política e ideológica do Estado, materializada sob a forma de ajuste estrutural, com os interesses do capital mundializado. Nesta lógica, é certo afirmar que a consolidação da EAD no país como uma modalidade de ensino prevista por lei, a partir da década de 1990, e sua relação com o mercado educacional é um efeito concreto desse processo de retroalimentação entre capital e Estado, embebido sob o discurso ideológico do progresso técnico, para garantir a reprodução do capital, por meio da oferta massiva de cursos de graduação.

Este capítulo está subdividido em quatro seções. Na primeira seção, será exposta a trajetória as primeiras experiências de EAD no Brasil e no mundo, seu percurso histórico e a apropriação das tecnologias de cada época. Nesse espectro, autores como Nascimento (2011), Belloni (2002), Giolo (2008) e Gouvêa e Olivera (2006) chamam a atenção para caráter pontual e compensatório que marcou esta modalidade de ensino no Brasil até a década de 1990, quando ganhou a legislação própria, sendo assumida como uma política de Estado.

Na segunda seção revela-se o processo de “amadurecimento” e consolidação da EAD no Brasil, presente nos apontamentos de Giolo (2008), Nascimento (2011), Allonso (2010) e Lima (2013), com destaque aos estímulos da parceria entre setor público e privado na perspectiva de garantir a expansão desta modalidade de educação no ensino superior. Na

terceira seção, apontam-se as escolhas institucionais relacionadas à EAD no Governo Lula com destaque ao Decreto n. 5.622 de 2005, que regulamenta o artigo 80 da LDB n. 9.394/96, e ao Decreto 5.800, de 2006, que cria o a Universidade Aberta do Brasil (UAB) como uma política pública. O sistema UAB, inserido no âmbito da EAD, representa o contexto de contradições e problemáticas que envolve esta modalidade de ensino no país, expressando-se, em nível local, nas ações do Núcleo de Educação a Distância (Nead) da UFMA, e nos polos de apoio presencial São Luís e Humberto de Campos, no Estado do MA.

Na última seção, destacam-se as ações referentes ao período entre 2011 até a atualidade, entre elas a Portaria Normativa n. 11, de 20 de junho de 2017, artigo 1º, que permite o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância sem a necessidade do credenciamento para a oferta de cursos presenciais. Uma mudança no ordenamento jurídico que abre uma “brecha” legal para as Universidades públicas e privadas do Brasil ofertarem cursos da Educação Superior em sua totalidade a distância.

3.1 A HISTÓRIA DA EAD NO BRASIL: marco inicial

Nascimento (2011) argumenta que a questão que marca a trajetória da EAD no Brasil, dentro de uma abordagem construída pelos ideólogos neoliberais no atual processo de acumulação capitalista, tem como base a inovação tecnológica, em que tudo se passa dentro de um processo determinado pelo progresso técnico. Essa visão mais tecnicista sobre o uso da tecnologia, compartilhada pelos ideólogos da nova modernização pode ser encontrada nos estudos e publicações de Vianney, Torres e Silva (2003), Moran (2002), Alves (2009), Torres e Fialho (2009), Litto e Formiga (2009).

Na contramão dessa perspectiva analítica, autores como Nascimento (2011), Allonso (2010), Dourado (2002), Giolo (2008; 2010), Lima (2013), Freitas (2007), Pretti (2000) chamam a atenção para os fatores que transcendem o caráter da inovação tecnológica relacionados à EAD, com a expansão do ensino superior e seus efeitos na educação, transformando esta modalidade de ensino em um “locus” quantitativista, privatista e de novos ninchos de mercado. Nascimento (2011) observa que a visão fetichista da tecnologia simula uma realidade “onde tudo se passa como se o processo fosse algo simplesmente determinado pelo progresso técnico, que em última instância representa o próprio progresso da humanidade” (NASCIMENTO, 2011, p. 143).

No mesmo sentido, Preti (2000) ressalta que não se trata de condenar ou execrar o uso das tecnologias, mas que estas devem ser encaradas na EAD como meios e não como um fim

em si mesmo. Assim, “não devem ser avaliadas como neutras, pois nelas estão embutidos valores, conceitos, visões de sociedade, processos de conflitos, de privilégios, e de exclusão, etc.” (PRETTI, 2000, p.34). Esses autores chamam a atenção para o uso “sedutor” desse discurso encapado no próprio papel da tecnologia no desenvolvimento da lógica capitalista. Uma retórica que se baseia no acesso à informação, ao conhecimento científico e técnico que se torna, nas palavras de Harvey (1999, p.151), essencial “à coordenação centralizada de interesses corporativos descentralizados”, tornando o próprio saber “uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem paga mais, sob as condições que são elas cada vez mais organizadas e competitivas” (HARVEY, 1999, p. 151).

Dessa forma, nessa dinâmica, em que o capitalismo se torna cada vez mais organizado por sua dispersão, mobilidade geográfica, flexibilização dos mercados e mudanças nos processos de trabalho e de consumo, acompanhado pelo investimento e consolidação de um discurso de inovação tecnológica, materializa-se a denominada “sociedade do conhecimento”. Uma sociedade protagonizada, conforme as análises de Nascimento (2011), pelo capital e que se torna um fundamental acessório para sustentar as apologias da EAD baseadas no tripé tecnologia, conhecimento e inovação, principalmente em relação ao processo de separação física entre alunos e professores, sendo essa comunicação mediada pelas TICs.

O percurso histórico da educação a distância e sua apropriação das tecnologias de cada época no mundo não é característico dos séculos XX e XXI. As primeiras iniciativas de EAD datam de 1728, quando um curso ofertado por um professor foi divulgado na Gazeta de Boston “The Boston Gazette”. De acordo com Gouvêa e Oliveira (2006), inicialmente, estas experiências se davam por interesses particulares e pontuais. Foi somente a partir da segunda metade do século XIX que esta oferta de ensino se expandiu e foi institucionalizada de forma mais abrangente em outras partes do mundo, a exemplo da França e do Canadá, com a oferta de EAD em nível superior, e na Inglaterra e Suécia, com o Instituto Hermond.

As autoras destacam que a EAD, desde o início, passou a incorporar as diferentes iniciativas e experiências de comunicação que surgiram ao longo do século XX. Dessa forma, há registros, conforme apontam os estudos de Peters (2004), sobre o uso do rádio, já em 1935, na *Japanese National Broadcasting Service* (NHK) nos seus programas escolares, como complementos e enriquecimento da escola oficial. Em 1947, transmitem-se aulas de matérias literárias da Faculdade de Letras e Ciências Humanas de Paris.

Em 1956, o Chicago TV College iniciou a transmissão de programas educativos pela TV. Em 1971, criou-se a British Open University, e, em 1972, em Madri, Espanha, a Universidad Nacional de Educacion a Distancia (Uned). Na América Latina, os primeiros

registros da modalidade também surgiram na primeira metade do século XX, com iniciativas em 1947, no México e na Colômbia. Na Argentina, em 1960, criou-se a TV Escola Primária do Ministério da Cultura e Educação, que convergia materiais impressos com televisão e tutoria. Estas ações ocorreram simultaneamente em várias partes do mundo. Sobre o uso das tecnologias na EAD, há pesquisadores que optam por dividir esse percurso em gerações e modelos de gestão. Para proporcionar um espectro mais geral do desenvolvimento histórico desta modalidade de educação no mundo, apresenta-se um quadro publicado por Hack (2010a), com base nos estudos de Rumble (2000).

Quadro 5: Espectro do Desenvolvimento histórico da EAD

Modelos/ Geração de EAD	Descrição
I Geração: Modelo por correspon-dência	Baseada no texto, impresso ou escrito à mão. Esta geração dispunha de uma indústria gráfica relativamente barata. Desenvolveu-se após a redução dos preços dos serviços postais a partir de 1840, momento em que o transporte ferroviário trouxe mais confiabilidade e agilidade a esse tipo de serviço. A utilização do transporte rodoviário foi um incremento do século XX à I Geração de EAD.
II Geração: Rádio e Televisão	As leituras ao vivo na sala de aula onde se encontrava o professor eram captadas e transmitidas por meio da TV e/ou rádio. Em alguns casos, existem linhas telefônicas à disposição do aluno para se comunicar com o professor. O grande impulso desta geração ocorreu no final da década de 1950. Inicialmente as redes de transmissão eram terrestres e a amplitude de cobertura dependia de fatores como potência dos transmissores, número de alcance de estações de repetição e barreiras físicas. Os sistemas de transmissão satélite proporcionam uma cobertura geográfica mais ampla e os serviços de telefonia se tornaram uma área onde os avanços tecnológicos se mostram significativos.
III Geração:	Transmissão audiovisual tende a ser usada como um meio de apoio ao material impresso. A informática foi incorporada aos processos de ensino. Existem os contatos presenciais, mas os tutores são vistos como apoio ao ensino predominantemente via mídias. Os sistemas da III

Abordagem multimídia (texto áudio e vídeo)	Geração contam como uma maior gama de tecnologias que podem facilitar a disponibilidade, acesso pelos alunos, custo, durabilidade, entre outros recursos.
IV Geração Comunicação baseada no Computador	Caracteriza-se pela utilização de conferência por computador, correio eletrônico, acesso a banco de dados, pesquisas em bibliotecas eletrônicas, utilização de Plataformas Virtuais e Ensino e Aprendizagem. Esta geração surgiu na década de 1990 e requer o uso do computador e acesso à internet. Os custos para sua produção eram elevados no início já que se necessitava do uso de PCS, <i>softwares</i> específicos e conexão com a internet. Com o surgimento de Plataformas Virtuais de Ensino e Aprendizagem <i>freeware</i> (a exemplo do <i>Moodle</i>), barateamento de computadores e facilidade de acesso à internet, esta geração fica ainda mais acessível aos consumidores.

Fonte: Hack (2010a) com edições desta autora

Hack (2010a) considera que há ainda uma quinta geração caracterizada pelo uso de agentes e sistemas de respostas inteligentes baseadas em pesquisas no campo da inteligência artificial. Esta geração precisaria de equipamentos mais sofisticados e linhas de transmissão eficientes. O Brasil²⁶ também passou pela experiência da EAD de incorporação das tecnologias existentes em cada período histórico. Gouvêa e Oliveira (2006) ressaltam que as primeiras iniciativas oficiais da EAD estão ligadas ao uso do rádio. Em 1923, um grupo de intelectuais liderados por Roquete Pinto fundou a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Em 1936, ela se tornou a Rádio do Ministério da Educação e Cultura, que possuía um caráter mais educativo e cultural, constituindo-se como uma ação pioneira no campo da EAD.

No período do regime militar e da consolidação da TV no Brasil, entre 1960 e 1979, surgiram várias emissoras educativas com o objetivo de coordenar as atividades de teleeducação em todo o país. Dessa forma, foi criado pelo MEC, em 1972, o Programa Nacional de

²⁶Segundo Alves (2009), estudos realizados pelo Ipea, com base em elementos disponíveis na época, mostram que, no Brasil, um pouco antes de 1900, já existiam anúncios em jornais de circulação no Rio de Janeiro com a oferta de cursos profissionalizantes por correspondência. Assim como ocorreu em outros países séculos antes, esses cursos não eram ministrados por ambientes de ensino, e sim por professores particulares. O marco de referência oficial é a instalação das Escolas Internacionais em 1904. Esta unidade de ensino era filial de uma organização norte-americana que ofertava cursos para as pessoas que buscavam empregos na área do comércio e serviço. O ensino era por correspondência com remessas de materiais didáticos pelos correios, estes usavam as ferrovias para o transporte.

Teleducação (Prontel), posteriormente substituído pela Secretaria de Aplicações Tecnológicas, em 1979. A Fundação Roberto Marinho, em parceria com a Fundação Padre Anchieta e a TV Cultura de São Paulo, na década de 1970, deu início à educação supletiva a distância para o primeiro e segundo graus (hoje, ensinos fundamental e médio), por meio do rádio, TV e material impresso. Mais tarde, o projeto passou a receber apoio do Governo Federal. Desde 1998, o Telecurso passou a ser chamado de Telecurso 2000.

No âmbito do Ensino Superior, em 1979, a Universidade de Brasília criou os primeiros cursos de extensão a distância. Em 1995, o Núcleo de Educação Aberta e a Distância da Universidade Federal do Mato Grosso ofertou um curso de graduação em Licenciatura em Educação Básica, voltado para formação de professores em exercício, das primeiras séries do ensino fundamental.

Tem-se, no final da década de 1990, e já com o uso da internet, o surgimento de consórcios universitários como o Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Ceerj), o consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil (Unired), a Rede Brasileira de Educação a Distância (IUVB.BR), entre outros. Esse movimento de expansão da rede consorciada da EAD também incorporou instituições de ensino superior da região Nordeste, a exemplo da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). De acordo com Zordan (2012), nesse mesmo período, a UFMA passou a integrar o sistema de Consórcio InterUniversitário da Educação Continuada e a Distância - Brasilead, composto por 54 instituições de ensino superior com supervisão da Universidade de Brasília – UnB.

Como se pode observar, nesse quadro mais geral, a EAD se expandiu, incorporando, conforme demonstra Hack (2010a), os recursos tecnológicos disponíveis em cada momento histórico. No entanto, e apesar desta rápida expansão, suas ações, até a promulgação da LDB de 1996, foram consideradas pontuais, de caráter fragmentário e descontínuo, na periferia das políticas educacionais, conforme as análises de Nascimento (2011), Gouvêa e Oliveira (2006) e Belloni (2002).

As medidas no âmbito das fundações, empresas privadas e universidades possuíam um caráter mais emergencial, direcionadas a atender os problemas mais graves e imediatos da educação de caráter compensatório²⁷, como o baixo nível de instrução escolar, falta de escolas

²⁷Belloni (2002) reafirma o uso de algumas experiências de televisão escolar no país como políticas de caráter compensatório e frágil. É o que ela denomina de experiência de Televisão Escolar Substitutiva. No Brasil, três estados do Nordeste desenvolveram as experiências de televisão escola (Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão). Uma das experiências mais desastrosas foi o famoso Projeto Saci, que propunha difundir ao mesmo tempo e para todas as escolas brasileiras por televisão via satélite as mesmas aulas, dispensando assim a formação especializada dos professores locais. A produção era localizada no Instituto de Pesquisas Espaciais (Impe), em São Paulo, com

presenciais e qualificação de trabalhadores e professores. Nesse contexto, pode-se afirmar que, até a década de 1990, a EAD não representava uma política de Estado para a educação superior.

28

Fato é que, antes da aprovação da LDB 9.394/96, a EAD era modalidade de ensino sem prestígio e expressividade em qualquer dos níveis de ensino de educação brasileiro. A iniciativa privada não via nessa modalidade um campo para investimento, pois não contava com o apoio do Estado, que, por sua vez, no âmbito da educação superior, ainda priorizava o formato do ensino presencial (NASCIMENTO, 2011, p. 150).

Foi a partir de 1990 que a EAD ganhou o *status* de modalidade de ensino com legislação própria, sendo assumida como uma política de Estado, como um efeito do ajuste econômico imposto pelos organismos internacionais aos países periféricos. A expansão, a partir da promulgação da LDB, no ano de 1996, expressou-se na base da dinâmica entre capital/estado, tendo como suporte a propalada sociedade do conhecimento. A oferta do Ensino a Distância no Brasil foi normalizada pelo Decreto n. 5.622/2005.

3.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NO PERÍODO DE 1996 A 2002 COM DESTAQUE PARA A PROMULGAÇÃO DA LDB 1996

a prioridade de “experimentar as potencialidades do satélite de comunicação, sendo a educação mero pretexto” (BELLONI, 2002, p. 131). Outro exemplo foi o caso do Projeto Viva Educação no Estado do Maranhão, um convênio entre o Governo do estado, no ano de 2000, Governo Rosena Sarney (PFL), e a Fundação Roberto Marinho. Há de se destacar que a família da então Governadora é a proprietária da TV Mirante, afiliada da Rede Globo do Maranhão. O objetivo do projeto era atingir, em 18 meses, cerca de 150 mil alunos com a oferta de ensino médio a distância, com materiais do Telecurso 2000 e da Fundação Roberto Marinho (FRM), por meio da montagem de mais de 3.750 telessalas. No entanto, Belloni (2002) destaca que a consolidação desse projeto tinha como pano de fundo uma ampla aprovação da opinião pública nacional para influenciar positivamente as pretensões eleitorais de Roseana à Presidência da República. Com base no uso do discurso tecnocrático, a Governadora escolheu não recrutar e formar professores e propôs a expansão (por meio do discurso tecnicista) do ensino médio sem professores especializados. Uma reportagem publicada no *site* da UOL, em 2001, revelou que das 3.750 telessalas prometidas somente 3.094 tinham sido instaladas e o valor contratual de R\$ 102.575.354,00 tinha sido rebaixado para R\$ 91.808.204,00. Os livros didáticos e os vídeos do Telecurso não foram fornecidos pela FRM, mas comprados pelo estado por R\$ 16 milhões do único fornecedor existente: a Editora Globo, empresa das Organizações Globo. Em maio de 2002, num clima de suspeita referente aos valores do contrato com a FRM, o programa encerrou suas atividades. Estas informações estão disponíveis no *site*: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2308200120.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016

²⁸Sobre esta questão Giolo (2010) critica os posicionamentos de quem costuma localizar a gênese da EAD, no Brasil, no século XX, havendo inclusive quem indique o final do século XIX como sua origem, e com isso se tenta justificar sua maturidade. Ele argumenta que “esse passado não serve em nada, para os propósitos que se têm em mente, pois consiste numa história de ensino não escolar e cujos resultados nunca foram adequadamente avaliados, tão inexpressivos foram para a elevação cultural, científica e tecnológica do país. A educação a distância como substituta da educação escolar é posterior à LDB de 1996 e, na maioria dos casos, é fruto do século XXI” (p. 1.287).

Para um melhor entendimento de como ocorreu esse processo de “amadurecimento” e consolidação da EAD no Brasil, principalmente nos anos anteriores à promulgação da LDB de 1996, tomar-se-á de empréstimo, e como quadro ilustrativo, o estudo de Nascimento (2011). O autor destaca que, embora consideradas de caráter pontual e desarticuladas, estas ações formaram o “embrião” das políticas públicas do setor. As informações do seu estudo foram obtidas no *site* do MEC, por meio do *link* da página da Secretaria de Educação a Distância (Seed), criada pelo Decreto n. 1.917, de 27/05/1996, e extinta em 2011.²⁹ Atualmente, o setor do MEC responsável pelas informações a respeito do programa de EAD no país é a Secretaria de Educação Superior SESu, que congrega também outros programas sociais.³⁰

QUADRO 6: O Processo da EAD entre 1980 e 1990: Consolidação da LDB 1996

Ano	Ações
1981	I Seminário Nacional de Informática na Educação, promovido pelo MEC/SESI/CNPq na Universidade de Brasília.
1982	Criação do Centro de Informática Cenifor/ Funtevê
1982	Aprovação das diretrizes para o estabelecimento da política de Informática no setor da educação, cultura e do desporto pela comissão de coordenação geral do MEC
1982	II Seminário Nacional de Informática na Educação, promovido pelo MEC/SESI/CNPq na Universidade da Bahia
1984	Assinatura do protocolo de Intenções entre MEC/SESI/CNPq/ FINEP/ FUNTEVÊ para dar sustentação financeira à operacionalização do Projeto Educon nas Universidades

²⁹Sobre a extinção da Seed, Mattar (2011) publicou em seu *blog* uma carta direcionada ao então Ministro da Educação Fernando Haddad (PT) solicitando a revogação da Secretaria, considerando que a mesma se constituía como um forte canal de contato entre a comunidade de educadores do Brasil e Ministério da Educação. O texto pode ser encontrado em <<http://joaomattar.com/blog/2011/02/22/carta-aberta-ao-mec-sobre-a-extincao-da-seed>>. Acesso realizado em 12 out. 2016. Ainda sobre a extinção do SEED, Allonso (2014) observa que os programas e ações da então Secretaria, como o Domínio Público- biblioteca virtual, DVD Escola, E-ProInfo, E-Tec Brasil, ProInfo, TV Escola, Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), entre outros, foram integrados a outros organismos do Ministério da Educação.

³⁰ Destaca-se que as informações sobre educação a distância em 2017 e sobre o sistema UAB, com seus respectivos marcos regulatórios foram visualizados no portal da Capes www.capes.gov.br. Acesso realizado em 28 jul. 2017

1984	Início da implantação dos Cieds, Centros de Informática na Educação de primeiro e segundo graus e Educação Especial, junto aos sistemas estaduais públicos de ensino
1987	Implantação do projeto Formar, promovido pelo MEC/SEINF, com a realização do primeiro curso de especialização em Informática na Educação, na Unicamp
1989	II curso de Especialização em Informática na Educação, projeto Formar II, realizada na Unicamp, promovido pelo MEC/SEINF
1992	Criação da rubrica específica no Orçamento da União para ações de Informática na Educação
1992	Criação da Coordenadoria Nacional de Educação a Distância pelo MEC
1993	Criação do consórcio com abrangência nacional, o Consórcio Brasilead, pelo MEC
1994	Inauguração do Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead)
1995	Criação da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), sendo que os associados são de Instituições de Administração Privada
1996	Criação da Secretaria de Educação Básica a Distância - Seed (Decreto 1.197/96) e apresentação do documento básico “Programa da Informática na Educação” e II reunião extraordinária do Consed, que se consolidou no ano seguinte, com a criação do Programa Nacional de Informática na Educação Proinfo (Portaria MEC 533/97). Com a Proinfo, as políticas públicas de EAD começaram a ganhar expressividade. Preti (2000) ressalta que a metade do dinheiro do programa veio do Banco Mundial (Bird) e o restante, dos cofres da União.

Fonte: Nascimento (2011), do Conselho Nacional de Educação Conselho Pleno (2013) com edição desta autora

Ainda de acordo com o Nascimento (2011), o marco cronológico do processo de consolidação da EAD no Brasil foi a promulgação da LDB n. 9.394/96 no artigo 80. Sua tramitação durou oito anos e começou por volta da metade de 1980, tendo sido aprovada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse intervalo de tempo correspondeu, de forma contraditória, ao período da abertura política e ao momento em que o ideário neoliberal se consolidava no país, por meio da Reforma do Estado. Sobre a LDB, Nascimento ressalta que:

O resultado da pressão do capital ficou evidente, pelos “vazios”, resultantes da forma superficial e omissa que a Lei tratou determinadas questões como a EAD. Tais lacunas foram preenchidas, a *posteriori*, em consonância com a lógica do mercado, configurando a LDB como um instrumento que não impediu o realinhamento da educação à orientação neoliberal (NASCIMENTO, 2011, p. 154).

Sobre a promulgação da LDB n. 9.394/96 no artigo 80 há de se destacar o tratamento privilegiado dado à EAD no que se refere à utilização dos canais de radiodifusão, consolidando esse espaço, como argumenta Allonso (2010), como um “locus” privilegiado ou exclusivo da educação a distância. Salienta-se o que diz a LDB no artigo 80:

Art. 80. 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.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (BRASIL, 1996).

Após a promulgação da LDB de 1996, seguiu-se o Decreto de n. 2.949, de 10 de fevereiro de 1998, destinado a regulamentar o artigo 80 referente à Educação a Distância. O decreto conceituou a educação a distância (artigo 1º), tratou de matrículas, transferências, aproveitamento de estudos, certificados e diplomas (artigos 4º, 5º, 7º) e definiu penalidades para o não atendimento dos padrões de qualidades assim como outras irregularidades (artigos 2º e 6º). Outra questão nova desta legislação foi a obrigatoriedade da avaliação presencial e da divulgação periódica, por parte do Poder Público, sobre a relação das instituições credenciadas, recredenciadas e programas autorizados (artigo 9º). No essencial, destacam-se estes pontos da legislação:

Art. 4º- Os cursos a distância poderão aceitar transferência e aproveitar créditos obtidos pelos alunos em cursos presenciais, da mesma forma que as certificações totais ou parciais obtidas em cursos a distância poderão ser aceitas em cursos presenciais.

Art. 5º- Os certificados e diplomas de cursos a distância autorizados pelos sistemas de ensino, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional.

Art. 7º- A avaliação do rendimento do aluno para fins de promoção, certificação ou diplomação, realizar-se-á no processo por meio de exames presenciais, de

responsabilidade da Instituição credenciada para ministrar o curso, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto autorizado [...].

Art. 9º- Poder Público divulgará, periodicamente, a relação das Instituições credenciadas, recredenciadas e os cursos ou programas autorizados (BRASIL, 1998).

Sobre o Decreto de n. 2.949, há alguns pontos a destacar. Conforme análise de Giolo (2008), o documento se mostra bastante genérico e incompleto quanto ao objeto. Remete-se a posteriores regulamentos para além do que se estabelece nele mesmo, como se pode observar no artigo 1º, referente à oferta dos programas de Mestrado e Doutorado, e nos artigos 2º e 3º, relacionados ao credenciamento de Instituições do Sistema Federal de Ensino e autorização e reconhecimento de programas a distância de educação profissional e de graduação de qualquer sistema de ensino. O artigo 2º dispõe que:

§ 1º - A oferta de programas de mestrado e de doutorado na modalidade a distância será objeto de regulamentação específica.

§ 2º - O Credenciamento de Instituição do sistema federal de ensino, a autorização e o reconhecimento de programas a distância de educação profissional e de graduação de qualquer sistema de ensino, deverão observar, além do que estabelece este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica e as regulamentações a serem fixadas pelo Ministro de Educação e do Desporto.

§ 3º - A autorização, o reconhecimento de cursos e o credenciamento de Instituições do sistema federal de ensino que ofereçam cursos de educação profissional a distância deverão observar, além do que estabelece este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica (BRASIL, 1998a).

Em abril de 1998, foi publicado o Decreto n. 2.561, alterando o Decreto n. 2.949, de fevereiro do mesmo ano, na redação dos artigos 11 e 12, destinada a regular o credenciamento da oferta de EAD para o Ensino Superior, Fundamental de Jovens e Adultos e Ensino Médio, ampliando esta competência para o Ensino Profissional de Nível Técnico. No mesmo ano, foi publicada a Portaria 301/1998 para regulamentar o credenciamento de instituições para a oferta de cursos a Distância. A portaria determinou ao Ministério da Educação e do Desporto o credenciamento dos cursos a distância de graduação e profissional em nível tecnológico (artigo 1º). A portaria delegou aos sistemas estaduais e municipais a regulamentação e credenciamento de cursos a distância em nível fundamental e médio (incluindo a Educação de Jovens e Adultos e a educação profissional em nível técnico) e definiu os critérios que deveriam ser apresentados a estas instituições.

No artigo 5º, estabeleceu-se a necessidade da formação de uma comissão de credenciamento constituída por representantes da Secretaria de Ensino Superior (SESu) e Secretaria de Educação Média e Tecnológica (Semtec) no que diz respeito à educação superior e profissional e da Secretaria de Educação a Distância (Seed), extinta em 2011, para avaliar a

documentação apresentada e verificar in loco as condições de funcionamento e potencialidades da instituição.

Em dezembro de 2005, o então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) assinou o Decreto n. 5.622, publicado no Diário Oficial da União em 20 de dezembro, complementado posteriormente pelo Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Esses decretos firmaram a EAD como modalidade de Ensino e regulamentaram quais seriam estas modalidades em que ela poderia atuar. Conforme Giolo (2008), esses decretos tornaram a regulamentar o artigo 80 da LDB, de 20 de dezembro de 1996, mas de forma muito mais concreta e detalhada, revogando os dois publicados anteriormente (2.494/1998 e 2.561/1998). Os documentos estabelecem as normas para EAD e tratam principalmente do credenciamento de instituições para a oferta de EAD e autorização dos cursos.

Sobre esta questão, Lima (2013) destaca que o Decreto n. 5.622 acrescentou elementos que podem garantir os indicadores de qualidade na oferta de cursos a distância, favorece sua expansão pela iniciativa privada, induzindo sua oferta pela pública. Para Lima (2013), Giolo (2008) e Nascimento (2011), pode-se dizer que, com o Decreto de 2005, iniciou-se o arcabouço legal, com maior variedade de instrumentos e detalhamentos, ao longo do período até os dias atuais (2017). A seguir, apresentam-se os principais aspectos da nova regulamentação:

- I. Exige momentos presenciais para a avaliação de estudantes, estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; defesa de trabalhos de conclusão de curso, atividades relacionadas a laboratórios de ensino (Art. 1º). Segundo Lima (2013), esse foi um dos itens mais criticados pelas instituições privadas que ofertam esta modalidade de ensino.
- II. Delimita os níveis de modalidade de oferta (Art. 2º) com restrições para a educação básica, podendo esta ser oferecida como uma complementação de aprendizagem ou em situações emergenciais (Art. 30).
- III. Dá equivalência sem distinção entre diplomas de cursos superiores presenciais e a distância (Art. 5º).
- IV. Estabelece a necessidade de homologação entre convênios e acordos de cooperação celebrados para fins de oferta de cursos e programas entre instituições brasileiras e similares estrangeiras, para que os diplomas e certificados emitidos tenham validade nacional (Art. 6º).
- V. Estabelece no parágrafo único que os atos do Poder Público citados nos incisos I e II, em relação à avaliação dos estudantes e estágios obrigatórios, deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação, definidos pelo Ministério da Educação.
- VI. Abre a possibilidade para o credenciamento de oferta cursos de pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado e educação profissional tecnológica) às Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica, públicas e privadas (Artigo 9º) (BRASIL, 2005).

Um ponto interessante a se destacar no Decreto de 2005 é o aparecimento, pela primeira vez, do conceito de polo de Educação a Distância. No artigo 12, o polo de educação a distância se caracteriza como uma unidade operacional no país e no exterior para o desenvolvimento das

atividades pedagógicas descentralizadas. Sobre os Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância (RQED) apontados no Decreto de 2005 (incisos I e II), para orientar as IES, é importante destacar que, *a priori*, o documento não possui força de Lei. Ele foi elaborado, em sua primeira versão, em 2003, e algumas mudanças apresentadas em 2007. Até hoje (2017), no *site* do MEC consta como documento de consulta pública os Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância (RQED) do ano de 2007 (BRASIL, 2007).

Ainda de acordo com o *site* do MEC, embora os documentos não possuam força de lei, esses referenciais (2003 e 2007) circunscrevem-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da LDB de 1996, do Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005, do Decreto de n. 5.733 de 2006 e das Portarias Normativas 1 e 2, de 10 de janeiro de 2007. No referencial de qualidade de 2003, publicado pela então Seed/MEC, destaca-se a inclusão das exigências aos polos de apoio presencial, já que os mesmos precisam receber uma avaliação externa. Nos documentos (2003, 2007), constam que devem estar integralmente expressos no Projeto Político Pedagógico de um curso de EAD os seguintes tópicos principais:

- A) Concepção de educação e currículo no processo de Ensino e Aprendizagem;
- B) Sistemas de Comunicação;
- C) Material Didático;
- D) Avaliação;
- E) Equipe Multidisciplinar;
- F) Infraestrutura de Apoio;
- G) Gestão Acadêmico-Administrativa;
- H) Sustentabilidade financeira (BRASIL, 2003; 2007).

Com base nos referenciais (RQED) de 2007, percebe-se ainda que, em um curso de EAD, deve ser previsto, quando necessário, um módulo introdutório sobre o conhecimento e domínio das habilidades básicas referentes à tecnologia utilizada (BRASIL, 2007, p.10). Entre outras questões que constam no documento de 2007, destacam-se como essenciais os pontos:

Os polos devem dispor de apoio descentralizado de atendimento ao aluno, com infraestrutura disponível para as atividades presenciais; definir um processo de supervisão dos tutores e outros profissionais que atuam nos polos de apoio descentralizados, de modo a assegurar o padrão de qualidade de atendimento aos alunos; um curso superior a distância precisa estar ancorado em um sistema de comunicação que permita ao estudante resolver, com rapidez, questões referentes ao material didático e seus conteúdos, articulando o estudante com docentes, tutores, colegas, coordenadores de curso e disciplinas e com os responsáveis pelo sistema de gerenciamento acadêmico e administrativo; As instituições devem planejar e

implementar sistemas de avaliação institucional, incluindo ouvidoria, que produzam efetivas melhorias de qualidade nas condições de oferta dos cursos e no processo pedagógico.

Esta avaliação deve configurar-se em um processo permanente e consequente, de forma a subsidiar o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e pedagógico, produzindo efetivamente correções na direção da melhoria de qualidade do processo pedagógico coerentemente com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)³¹; o projeto do curso deve prever vias de comunicação e diálogo entre os agentes do processo educacional, criando condições para diminuir a sensação de isolamento, apontada como uma das causas de perda de qualidade no processo educacional, e uma das principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância (BRASIL, 2007).

Sobre os trechos acima destacados no RQED (BRASIL, 2007), observa-se que há, na sua construção, uma clara preocupação em relação à otimização dos projetos da EAD e que existe uma tendência forte pela busca da dimensão técnica nesse processo, o que caracteriza e reforça o argumento de Nascimento (2011) sobre a busca quase que exclusiva pela eficiência e racionalização dos meios nessa modalidade de ensino, um critério característico do setor empresarial.

Outros marcos regulatórios para a EAD encontram-se na Portaria Normativa n. 2, de 10 de janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, além de novos instrumentos de avaliação para credenciamento dos polos, homologados pelas portarias n. 1.047, n. 1.050 e n. 1.051, de 8 de novembro de 2007, e, por extensão, o Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007.

Em termos gerais, a apresentação desse arcabouço jurídico e normativo revela que, *a priori*, no Brasil, a política da EAD se desenvolveu de forma gradual, cheia de adaptações. De acordo com Lima (2013), esse processo não prevê rupturas, mas sim adaptações e implementações, revogando inclusive os decretos que não deram certo. Alinhado a esse

³¹ Dourado (2010) destaca que o Sinaes foi instituído pela Lei n. 10.861/2004 e tem por objetivo, segundo a legislação: assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico. O Sinaes preconiza ainda que o sistema de avaliação será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e Distrito Federal. Para o autor, esse sistema tem contribuído para fomentar novos espaços de avaliação, tais como a autoavaliação institucional, por meio da criação de uma comissão própria de avaliação pela IES. Ainda de acordo com ele, o Sinaes mantém a lógica de exames, como o de desempenho do estudante (Enade), e, dessa forma, “tais dinâmicas têm permitido a consolidação de uma cultura institucional de avaliação, marcada pelo desenvolvimento institucional e, paradoxalmente, por meio do ranqueamento institucional que os processos geram têm contribuído para acirrar a competitividade entre as IES do país” (DOURADO, 2010, p. 8). Atualmente (2016) o *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) preconiza que os cursos superiores na modalidade de EAD devem atender às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sinaes e aos padrões e referenciais de qualidade estabelecidos pelo MEC, em articulação com os comitês de especialistas e com o próprio Inep. Estas informações podem ser obtidas no site http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional-ead. Acesso realizado em 24 out. 2016

argumento, Nascimento (2011) atenta para o fato de que a regulamentação da EAD, caracterizada por inúmeras adaptações, demonstra uma tendência ao favorecimento do mercado, já que “regulamentar aqui não significou a publicação de leis que visassem ao controle [...], ao contrário, regulamentar significou a criação de mecanismos que evocam credibilidade e incentivo às instituições públicas e privadas a investir no setor” (NASCIMENTO, 2011, p. 159).

Ainda para o autor, a construção desse conjunto normativo focado na EAD representou mais uma organização do setor educacional para que a iniciativa privada pudesse investir, já que “o Estado não só criou condições ideológicas, através do fetichismo tecnológico, para a consolidação da EAD como também se encarregou de criar as condições operacionais para que essa modalidade de ensino tivesse espaço no mercado” (NASCIMENTO, 2011, p. 159).

Nesta mesma linha de pensamento, Giolo (2008) afirma que a expansão desta modalidade de educação no país alterou, em certo sentido, a própria natureza da EAD, que, em sua essência, prevê ampliar o raio de atuação da educação superior para além da modalidade presencial. Nesse sentido, “tornou-se concorrente da presencial, ou melhor, para certos cursos, ela se constitui em uma ameaça, pois pode praticar preços menores, além de oferecer outras facilidades práticas ligadas ao tempo, espaço e métodos de aprendizagem” (GIOLO, 2008, p. 1.217-1.218).

Para uma melhor visualização dos principais marcos regulatórios iniciais da EAD no país, suas ampliações e implementações, apresenta-se um quadro expositivo nos Governos FHC (1995-2002) e Lula (2003 - 2010), com base nos estudos de Lima (2013) e do Conselho Nacional de Educação / MEC (BRASIL, 2013).

QUADRO 7: Marcos regulatórios com suas ampliações e implementações

GOVERNO	ANO	MARCO REGULATÓRIO	DESCRIÇÃO
	1996	Decreto n. 1917, de 27/05/1996	Criou a Secretaria de Educação a Distância (Seed) com a competência principal de articular a política de EaD (órgão extinto em 2011)
	1996	LDB n. 9.394, de 20/12/1996	Inclui a EAD como modalidade de Ensino (prática legalmente aceita)

FHC (1995-2002)	1998	Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998.	Regulamenta o Art. 80 da LDB 9.394/96 (Revogado)
	1998	Decreto n. 2.561, de 27/04/1998	Altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n. 2494 (Revogado)
	1998	Portaria Seed/MEC n. 9, de 25 de agosto de 1998.	Constitui Comissão Especial para proceder à análise de processos de credenciamento de instituições e de autorização de cursos de educação a distancia
	2000	Indicadores de Qualidade publicados pelo MEC em maio de 2000	O MEC apresenta Indicadores de Qualidade dos cursos de EAD, conforme determinam os Artigos 2º e 5º do Decreto n. 2.494/1998 com objetivo de coletar sugestões para o seu aperfeiçoamento.
	2001	Lei n. 10.172, de 09/01/2001	Cria o Plano Nacional de Educação (PNE) no qual aparece pela primeira vez a categorização da EAD como modalidade. Traça metas e diretrizes da EAD no Brasil até 2010
	2001	Resolução CNE/CES 2001 n. 1, de 3 de abril	Aprovada no Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Superior. Trata dos cursos de pós-graduação no Brasil e menciona a exigência de credenciamento institucional para oferta de cursos <i>lato sensu</i> a distância, determinando a realização de avaliação e defesas de trabalhos de conclusão de forma presencial.

	2001	Portaria MEC n. 2.253, de 18 de outubro de 2001.	As IESs do Sistema Federal de Ensino poderão introduzir na sua organização curricular e pedagógica a oferta de disciplinas, que em todo ou em parte, utilizem o método não presencial, com base no artigo 81 da Lei n. 9.394/96 (Revogada).
	2002	Portaria MEC n. 323, de 31 de janeiro de 2002.	Institui o Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior – Sapiens/MEC (Revogada).
	2002	Portaria MEC n. 335, de 6 de fevereiro de 2002.	Cria Comissão Assessora com a finalidade de apoiar a Secretaria de Educação Superior na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de educação a distância em nível superior e dos procedimentos de supervisão e avaliação do ensino superior a distância, em conjunto com representantes da Secretaria de Educação a Distância, da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior e do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. (Revogada)

Fonte: Elaborado e editado pela autora com base em Lima (2013) e no Conselho Nacional de Educação Pleno/ MEC (BRASIL, 2013)

Sobre o quadro exposto, Lima (2013), em suas análises que constam do documento do Conselho Nacional de Educação / MEC (BRASIL, 2013), aponta algumas questões importantes na perspectiva de compreender como que os instrumentos jurídicos permitiram a indução e implementação da EAD e sua expansão no país. Para ela, a materialização dos instrumentos jurídicos que permitiram a expansão da EAD pode ser visualizada nos próprios números divulgados pelo MEC.

De acordo com a autora, até o ano de 2000, havia apenas sete IESs credenciadas para a oferta de EAD na educação formal. Em 2001, esse número saltou para dez instituições. Em 2002, já eram 25 IESs. Além disso, o documento “Indicadores de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância”, publicado em maio de 2000 pelo MEC, serviu mais para orientar e

caracterizou-se como diretrizes gerais sobre o desenho do curso. No Plano Nacional de Educação (PNE- 2001-2010), foram estabelecidas 22 metas para EAD e as tecnologias educacionais. Para fins deste estudo, destacam-se algumas:

1. A União deve estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das Instituições que ministram cursos de educação a distância; [...]
8. Ampliar a oferta de programas de formação a distância para educação de jovens, especialmente no que diz respeito à oferta do ensino fundamental com especial consideração dos canais radiofônicos e para o atendimento à população rural;
- 9- Promover com a colaboração da União e dos Estados e em parceria com as Instituições do Ensino Superior a produção de programas de educação de nível médio; [...]
11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica;
12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas (BRASIL, 2001-2010 com edições de LIMA, 2013).

Novamente, é possível perceber no PNE 2001-2010 que as metas se referem basicamente à regulação e ao estímulo à expansão. Outro exemplo é referente aos cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância. A Resolução CNE/CES, de 3 de abril de 2001, menciona a exigência de credenciamento institucional dos cursos de Especialização *lato sensu* a distância. Lima (2013), no documento do Conselho Nacional de Educação Pleno/ MEC (BRASIL, 2013), mostra que esta Resolução faz com que, em 2002, o quantitativo de cursos de pós-graduação *lato sensu* aumente para 253, ao passo que, em 2001, não havia nenhum curso nesse nível (ABRAED, 2005). Isso demonstra a importância e o papel que as regulamentações assumiram para interferir na expansão da EAD. Sobre esta fase de expansão e regulamentação, Lima (2013) ainda considera que:

Esse primeiro momento mostrou reduzido teor de detalhamento e exigências. Giolo (2010) argumenta que se trata de uma regulamentação mais tímida com relação ao controle e avaliação e aponta que isso é fruto, além de outras ações, de articulações da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed) e da Frente Parlamentar³² de Apoio à EAD, composta por 62 deputados e dois senadores, que defendem a máxima flexibilização e o estímulo do Estado como direcionador da EAD (BRASIL, 2013, p. 51).

Nesse terreno de maior flexibilização, Giolo (2010) argumenta:

³²Sobre a Frente Parlamentar, Giolo (2010) explica que ela é uma entidade de direito privado, constituída por representantes de todas as correntes de opinião política do Congresso Nacional e seu objetivo é estimular a ampliação de vagas nas escolas e instituições de ensino superior com a utilização dos meios eletrônicos como a telemática. Mais informações estão disponíveis no estatuto da Frente em <<http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rbead/55/materia2.htm>>. Acesso em 28 out.2016.

Nada de estruturas rígidas de avaliação e controle. A eficácia desta artilharia não foi nada desprezível. A tímida regulamentação (fundamentalmente, o Decreto de n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e o Decreto n. 5.622, de 19 de Dezembro de 2005), que antecedeu à normatização 2007, carrega traços genéticos que lhe acusam certo grau de parentesco com as teses defendidas pela ABED e pela Frente Parlamentar. O melhor do mundo para iniciativa (GIOLO, 2010, p. 1.282).

Conforme destacado por Lima (2013), nesta abordagem do I Ciclo de Política Pública da EAD, verificam-se ações de implementação e acompanhamento, com menos esforços nas etapas de formulação por parte do Estado e na avaliação das políticas. Outra questão importante destacada pela autora nesse período foi o desenvolvimento, em 1997, por meio da então Seed, e mediante celebração de parcerias, do Programa Proformação (com atividades presenciais e a distância), com a oferta de curso em nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade normal, aos professores que lecionavam nas séries iniciais da educação básica. Esta foi a primeira experiência na formação de professores a distância, por iniciativa do Governo Federal, encadeando ações posteriores como o sistema UAB no Pró-Licenciamento.

Para a autora, essa ação é importante porque demonstra uma tendência de implementar programas a distância no Brasil, desde o Proformação, direcionado a modelos que envolvam uma estrutura organizacional entre três entes federados, mesmo que não se pense a coordenação destas ações e garantia de financiamento para o seu funcionamento. Assim, no Proformação, o governo federal era responsável pela elaboração técnica e financeira, pela produção e distribuição dos materiais e pela articulação política e institucional, treinamento e monitoramento do Programa. O estado, por sua vez, coordena os trabalhos do programa, disponibiliza pessoal e infraestrutura, fornece transporte para a equipe de gerenciamento e assessores técnicos aos municípios. O município deve disponibilizar recursos para o pagamento de tutores, transporte, alimentação e hospedagem para tutores e cursistas nos encontros presenciais por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em suma, pode-se argumentar, com base nos estudos de Lima (2013), Giolo (2010) e Nascimento (2011), que esse primeiro momento de flexibilidade se coaduna com a proposta neoliberal do Governo FHC, com ênfase aos estímulos da parceria entre setor público e privado, na perspectiva de garantir a expansão desta modalidade de educação no ensino superior. Um terreno repleto de tensões de natureza e intensidade variáveis. No que tange a essa primeira fase de expansão da EAD, Lima, no documento do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2013) ressalta que: durante oito anos, ou seja, de 1996 a 2003, foram publicados 17 instrumentos legais. Nos anos de 1998 a 2001, houve um maior número de instrumentos

jurídicos relacionados à EAD. Em 1998, foram quatro, e foco foi o de regulamentação e regulação. Em 2001, foram cinco instrumentos, com características de indução para a expansão, trazendo também algumas adaptações das políticas anteriores. Após 2004, os instrumentos jurídicos revogaram os anteriores e inauguraram um arcabouço com maior variedade de atos e maior complexidade de detalhamento das formas de orientação legal e de regulação das práticas da EAD, instituídos progressivamente ao longo do período histórico (BRASIL, 2013, p. 53).

3.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NO PERÍODO DE 2003 A 2011: criação da UAB como política pública e o acompanhamento e expansão da ead no governo Lula

Com base em Lima (2013), apontam-se as escolhas institucionais relacionadas à EAD, consideradas no Governo Lula, no Quadro 8:

Quadro 8: Marcos regulatórios do Governo Lula

GOVERNO	ANO	MARCO REGULATÓRIO	DESCRIÇÃO
	2004	Lei n. 10.871, de 14/04/2004	Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).
	2004	Chamada Pública MEC/SEED n. 01/2004, de 06/07/2004 – Pró-Licenciatura	Seleção de Projetos de Curso de Licenciatura a Distância para o apoio financeiro a Instituições Públicas de Ensino (Ipes).

Lula (2003–2010)	2004	Portaria MEC n. 1.180, de 06/05/2004	Institui a Comissão Especial de Acompanhamento e Verificação, integrada por representantes da Secretaria de Educação Superior (Sesu) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), incumbida de acompanhar e verificar a exatidão do cumprimento das disposições estabelecidas na Resolução CNE/CES n. 1, de 3 de abril de 2001, quanto aos cursos de <i>lato sensu</i> oferecidos por instituições de ensino superior nas modalidades presencial e a distância.
	2004	Portaria n. 4.361, de 29/12/2004	Normatização do processo de credenciamento e reconhecimento. Revogou a Portaria n. 301, de 07/04/1998.
	2004	Decreto n. 5/159, de 28/07/2004	Amplia as competências do Seed, incluindo ações de articulação e ampliações das ações de EAD e a preocupação com sua qualidade.
	2004	Portaria n. 2.181, de 22/07/2004	Cria o Grupo de Trabalho sobre Educação a Distância (Gtead).
	2004	Portaria SESu/MEC n. 37, de 02/09/2004	Cria o Grupo de Trabalho de Educação a Distância para Educação Superior (Gteades), de acordo com as políticas da Secretaria de Educação a Distância

			(Seed), visando oferecer estratégias para a EAD nas universidades.
	2004	Portaria SEsu/MEC n. 4.059 de 10/12/2004	Permite a oferta de disciplinas integrantes do currículo dos cursos superiores que utilizem modalidade semipresencial até o limite de 20% da carga horária total.
	2005	Resolução FNDE n. 34, de 09/08/2005	Estabelece critérios e procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura a distância.
	2005	Decreto n. 2561, de 27/04/1998	Altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n. 2.949 (Revogado).
	2005	Decreto n. 5.622, de 19/12/2005	Art. 80 da LDB n. 9.394/1996, referente à EaD.
	2006	Lei n. 11.273, de 06/02/2006	Lei de Concessão de Bolsas de estudos e de pesquisa para participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.
	2006	Decreto n. 5.800, de 08/06/2006	Cria a UAB como política pública.

	2006	Portaria MEC n. 873, de 07/04/2006	Autoriza, em caráter experimental, com base no art. 81 da Lei 9.394/1996, a oferta de cursos superiores a distância nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), no âmbito dos programas de indução de oferta pública de cursos superiores a distância fomentados pelo MEC.
	2007	Decreto n. 6.303, de 12/12/2007	Trata do conceito de polo presencial e formas de regulação. Altera os artigos 10, 12, 14, 15 e 25 do Decreto n. 5.622 e Decreto n. 5.773.
	2007	Lei n. 11.502, de 11/07/2007	Modifica as competências e estrutura organizacional da Capes.
	2007	Portaria Normativa n. 2, de 10/01/2007	Trata da regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância e regulamenta a criação de polos para realização de encontros presenciais obrigatórios.
Lula (2003–2010)	2009	Decreto n. 6.755, de 29/01/2009	Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada.
	2009	Portaria n. 318, de 02/04/2009	Transfere para a Capes a operacionalização da UAB.

	2009	Portaria n. 9, de 10/06/2009	Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da educação básica no âmbito do Ministério da Educação- Parfor presencial e a distância.
	2009	Portaria n. 10, de 02/07/2009	Fixa critérios para a dispensa de avaliação in loco e credenciamento de polo com avaliação in loco por amostragem.
	2010	Portaria n. 1.326, de 18/11/2010	Aprova instrumento de avaliação de cursos de graduação a distância (Revogada).
	2011	Portaria n. 1.741, de 12/12/2011	Aprova, em extrato, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de Licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Sinaes.

Fonte: Elaborado e editado pela autora com base em Lima (2013) e no Conselho Nacional de Educação Pleno/ MEC (BRASIL, 2013)

Lima (2013), no documento do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2013), destaca que a análise das regulamentações propostas no período de 2004-2005 permite visualizar o foco de atenção do Governo Lula: criação de Comissões de Trabalho voltadas para estudos, estratégias e propostas para esta área. Inclusive a Portaria do MEC n. 1.180, de 06/05/2004, instituiu uma comissão especial após receber denúncias sobre descumprimento das normas de oferta de cursos *lato sensu* pela IES. Posteriormente, foram criados outros grupos, como o Gteades, que destacou a falta de clareza nas legislações anteriores sobre o conceito de EAD, a omissão do Estado na regulamentação da área e alheamento das IESs públicas.

O Decreto n. 5.159/2004 alterou e complementou diversas ações da Seed, demonstrando uma preocupação do Governo com os processos de regulamentação na área, tais como

estabelecimento de diretrizes, instrumentos de credenciamento e credenciamento, renovação de reconhecimento das IESs. Para Lima (2013), essa ampliação de função da Seed retrata a preocupação com o acompanhamento e expansão do número de IESs que ofertavam esta modalidade, apesar de as regulamentações ainda serem incipientes. Ela apresenta um quadro demonstrativo sobre o número de IESs Credenciadas para a Oferta de EAD e o número dos cursos entre 2000 e 2004.

Quadro 9 - IESs credenciadas para a oferta de EAD

Ano	Quantidade de IESs	Matrículas em Porcentagem		Número de Cursos
		IESs privadas	IESs públicas	
2000	7	-	100%	10
2001	10	-	100%	16
2002	25	16%	84%	46
2003	36	20%	80%	52
2004	45	40%	60%	107

Fonte: Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2013) MEC/INEP com edições desta autora

De acordo com o documento do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2013), e conforme o Quadro 9, verifica-se que não há registro pelos órgãos oficiais do MEC de cursos superiores a distância no ensino privado. A oferta desta modalidade se deu a partir de 2002, sendo uma possível causa as ações de regulamentação da EAD. Na rede pública, há experiências da EAD desde 1994 pela Universidade Federal do Mato Grosso, com a oferta do primeiro curso de graduação a distância, mas reconhecido apenas em 2002, pela Portaria n. 3.220.

A porcentagem de instituições públicas que ofereciam cursos superiores aumentou proporcionalmente ao número de programas do Governo Federal (via consórcios e editais como a intensificação do Proformação e Pró-licenciamento, em meados de 2002, 2003). Com relação às IESs privadas, documento do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2013) destaca que a criação do Sistema Sapiens no fim de 2002 contribui ainda mais para agilizar os credenciamentos das IESs privadas que ofertavam EAD, mudando a configuração da procura pelas IESs públicas como observado no Quadro 5.

Outros destaques desse período são o Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o artigo 80 da LDB n. 9.394/96, e o Decreto n. 5.800, de 08/06/2006, que cria a UAB como uma política pública. Sobre o Decreto n. 5.622, de 2005, surge uma intensificação do detalhamento de aspectos relativos à EaD. De acordo com Lima, no documento do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2013), pode-se dizer que, a partir de 2005, com o Decreto n. 5.622, inicia-se o arcabouço legal, com maior variedade de instrumentos e detalhamento ao longo do período até hoje. Esse documento já trata a EaD como uma modalidade de ensino. Ainda segundo Lima (2013), os anos de 2006 e 2007 foram marcados por ações de fomento e expansão da EaD no setor público e de continuidade de expansão no setor privado. As ações e políticas direcionadas a esse caminho apontam para a abertura de vagas para a contratação de professores para EaD nas IESs públicas federais e de ações de fomento à criação de programas federais de cursos a distância, sistemas e redes.

O ano de 2006 teve como marco a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto n. 5.800, de 08/06/2006, um programa que integra de forma mais ampla a política pública da EAD no país, objeto de investigação desta tese, com expressão na UFMA, e nos polos de apoio presenciais São Luís e Humberto de Campos. De acordo com Lima (2013), em fevereiro do mesmo ano, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei n. 11.273, que autorizou a concessão de bolsas de pesquisa a participantes de formação inicial e continuada de professores da educação básica, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE). Como posteriormente foi lançado o Sistema UAB, que tem como um dos eixos o pagamento dos professores e coordenadores dos cursos por meio de bolsas, a autora destaca que a Lei n. 11.273 demonstra a capacidade do Estado de prever as necessidades e adaptá-las às regulamentações.

Adicionalmente, a autora aponta que, em meio à criação desse Sistema, foram instituídas Comissões de Trabalho por meio de Portarias e autorizadas vagas de professores para as Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes). As Ipes foram beneficiadas com medidas com o credenciamento experimental. Estas ações certamente permitiram o fomento e expansão da EaD no setor público. Sobre o Decreto n. 5.800, de 08/06/2006, que cria a UAB, destaca-se, conforme consta no próprio Decreto, que o objetivo do sistema é “expandir e interiorizar a oferta de programas de Educação Superior no país” (BRASIL, 2006). Além disso, visa:

- I- Oferecer, prioritariamente, cursos de Licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II- Oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- III- Oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV- Ampliar o acesso à Educação Superior pública;
- V- Reduzir as desigualdades de oferta de Ensino Superior entre as diferentes regiões do país;
- VI- Estabelecer amplo sistema nacional de educação a distância;
- VII- Fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de Educação a Distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006).

Ainda de acordo com Lima (2013), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) é uma política pública da EAD que promove a oferta de cursos superiores a distância, principalmente para a formação de professores, por meio de editais e com pagamento de bolsas pelo FNDE. Ela foi criada após a indicação do Fórum das Estatais pela Educação, em continuidade às ações que eram realizadas por meio de diferentes consórcios, a exemplo do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj)³³. A intenção é atender à crescente demanda de formação docente da rede pública de nível superior, com articulação entre as Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), os estados e os municípios. Os recursos advêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento na Educação (FNDE)/ Ministério da Educação (MEC).

A UAB estabelece um tripé entre o estado e município por meio das Secretarias de Educação e as universidades parceiras, com o lançamento dos editais por parte do governo federal, inicialmente pela SEED/ MEC e posteriormente pela Capes. O sistema é pautado pelo modelo dual por meio de dois tipos de editais (chamada pública de polo presencial para municípios e estados e chamada pública para proponentes de cursos superiores na modalidade a distância para instituições públicas). Lima (2013) destaca que a UAB, como estabelece a própria legislação, acaba padronizando um sistema de oferta não considerando a diversidade e autonomia das instituições. Para a autora, existem também preocupações referentes ao trabalho dos professores como:

No modelo de financiamento, realizado por meio de bolsas de trabalho docente, caracterizando-se como atividade remunerada complementar, mas sem reverter em direitos trabalhistas, visto que é considerada como bolsa de pesquisa, isenta de impostos e despesas patronais. Esse modelo também pode massificar e fragmentar, segundo um modelo fordista, o trabalho docente, mais do que fortalecer o trabalho coletivo (LIMA, 2013, p. 137).

³³O Cederj foi criado em 2000 e é formado por sete instituições públicas de ensino superior: CEFET, UENF, UERJ, UFF, UFRJ, UFRRJ e UNIRIO. O consórcio conta atualmente (2017) com mais de 45 mil alunos matriculados em seus 15 cursos de graduação a distância. As informações foram extraídas do site do Cederj no endereço: <<http://cederj.edu.br/cederj/sobre/>>. Acesso em 31 jul. 2017

Outra questão é referente ao poder de decisão e escolha dos cursos de Licenciatura a distância por meio dos editais abertos. O sistema prevê que o município ou estado decidam sobre a solicitação dos cursos, o que demonstra uma ausência de discussão coletiva. Lima (2013) pontua “essas solicitações, via de regra, espalhavam interesses apenas de quem estava no poder no alto escalão do município, sem demonstrar, por vezes, pesquisas que pudessem comprovar a necessidade ou não daquele curso solicitado” (LIMA, 2013, p. 137).

Ainda sobre a operacionalização da UAB, Nascimento (2011) destaca que, embora o texto legal remeta à criação de um novo sistema de empreendimento complexo quanto a seu modo de organização e funcionamento, ele não representa um sistema de ensino, mas sim uma otimização de um modelo que já existe, aliado a uma estratégia “fetichista” de maximizar os índices educacionais da educação superior no Brasil, pela via da EAD mediado pelas novas tecnologias de informação e comunicação” (NASCIMENTO, 2011, p. 174).

Esse sistema permitiu a criação de projetos de EAD interinstitucionais celebrados pela parceria entre CAPES/MEC, FNDE/ MEC, as Ipes e os municípios. Entre as principais competências dos parceiros institucionais, de acordo com a Resolução CD/FNDE n. 26, de 5 de junho de 2009 (revogada pela Resolução 15/2015 CD/FNDE/MEC), citam-se: cabe ao MEC conceder as bolsas que serão pagas pelo FNDE diretamente aos beneficiários, por meio de crédito em conta benefício aberta pela agência do Brasil S/A; é de responsabilidade das Ipes a atualização e cadastro dos dados pessoais e acadêmicos dos cursistas aprovados no processo seletivo, além da atualização dos dados pessoais e acadêmicos dos professores, pesquisadores, coordenadores e tutores; cabe às Ipes encaminhar à Coordenação Geral de Supervisão e Fomento da Direção de Educação a Distância da Capes/MEC um relatório de ocorrências que indique a permanência, interrupção ou cancelamento do pagamento de bolsas; e também encaminhar à Coordenação Geral de Supervisão e Fomento da Direção de Educação a Distância da Capes/MEC os estados e municípios proponentes de polos de educação a distância ; é de sua responsabilidade indicar a função do coordenador de polo, professores da rede pública de ensino. A despeito das parcerias em questão e do complexo normativo que envolve as resoluções indicadas, Nascimento (2011) insiste em apontar as fragilidades do sistema. O autor argumenta que :

A UAB não faz pesquisa ou extensão, não tem sede própria, funciona nas diferentes instituições que aderem ao projeto, não tem funcionários próprios, trabalha intermediando bolsas para coordenadores, professores e tutores. Além disso, não tem cursos próprios, não conta com departamentos, não abre processo seletivo para alunos, não faz matrícula, avaliação e nem expede diplomas como acontece em qualquer universidade. Tudo isso fica sob a responsabilidade das instituições que participam do sistema criado pelo Decreto n. 5.800/2006 (NASCIMENTO, 2011, p.175).

Outra questão que o autor aponta na estrutura da UAB, assim como demonstra Lima (2013), refere-se às bolsas concedidas ao corpo docente (coordenadores, professores-pesquisadores conteudistas e tutores). A seguir, apresenta-se um resumo dos valores pagos a professores, coordenadores e tutores, conforme consta da Resolução n. 8/2010/CD/FNDE/MEC.

Quadro 10: Beneficiários, Funções e valores para as bolsas da UAB

Beneficiários	Funções	Valor	Observação
Coordenador/ Coordenador Adjunto da UAB	Professor, pesquisador indicado pela Ipes vinculado ao Sistema UAB, que atuará nas funções de coordenação e apoio aos polos presenciais e no desenvolvimento dos projetos de pesquisa, desde que comprove a experiência de, no mínimo, três anos de magistério superior	R\$ 1.500,00	Aquele que não comprova essa experiência, mas que tenha a formação superior de um ano do magistério superior ou a formação ou a vinculação em programa de pós-graduação de mestrado e doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 1.100,00
Coordenador de curso nas instituições públicas de ensino superior (Ipes):	Professor ou pesquisador designado/indicado pelas Ipes vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades de coordenação de curso implantado no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, desde que comprove a experiência de, no mínimo, três anos de magistério superior.	R\$ 1.400,00	Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a formação ou a vinculação em programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado, receberá

Beneficiários	Funções	Valor	Observação
			bolsa no valor de R\$ 1.100,00
Coordenador de tutoria nas instituições públicas de ensino superior (Ipes)	Professor ou pesquisador designado/indicado pelas Ipes vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, desde que comprove a experiência de, no mínimo, três anos de magistério superior.	R\$ 1.300,00	Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a formação ou a vinculação em programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 1.100,00
Professor-pesquisador conteudista:	Professor ou pesquisador designado ou indicado pelas Ipes vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.	R\$ 1.300,00	Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a formação ou a vinculação em programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 1.100,00

Beneficiários	Funções	Valor	Observação
Professor-pesquisador:	Professor ou pesquisador designado ou indicado pelas Ipes vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida experiência de 03 (três) anos no magistério superior.	R\$1.300,00	Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a formação ou a vinculação em programa de pós-graduação, de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 1.100,00
Tutor	Profissional selecionado pelas Ipes vinculadas ao Sistema UAB para o exercício das atividades típicas de tutoria, sendo exigida formação de nível superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério do ensino básico ou superior, ou ter formação pós-graduada, ou estar vinculado a programa de pós-graduação. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 600,00 mensais, enquanto exercer a função.	R\$ 600,00	Cabe às Ipes determinar, nos processos seletivos de Tutoria, as atividades a serem desenvolvidas para a execução dos Projetos Pedagógicos, de acordo com as especificidades das área

Beneficiários	Funções	Valor	Observação
Coordenador de polo	Professor da rede pública, graduado e com, no mínimo, 3 (três) anos em magistério na educação básica ou superior, responsável pela coordenação do polo de apoio presencial.	R\$ 1.100,00	

Fonte: Resolução n. 8/2010/CD/FNDE/MEC com edição desta autora

Ao analisar o quadro da Resolução n. 8/2010 FNDE/MEC, Nascimento (2011) destaca que estas funções do sistema, as formas de pagamento são expressões da precarização do trabalho docente determinadas pela reestruturação do capital, já que configuram um complemento salarial de muitos professores universitários. Estes, em função do próprio achatamento de seus salários e pela ausência de um nível de consciência mais politizado, são cooptados, não pelo sistema somente da UAB, “mas pela política de trabalho precarizado imposta pelo capital” (NASCIMENTO, 2011, p. 43). Os próprios polos presenciais montados pelos municípios parceiros também são expressões desse movimento. Nascimento argumenta:

O Polo é o local que o aluno tem para acessar gratuitamente a Internet a fim de estudar os módulos dos receptivos cursos na forma de artigos e apostilas on-line. É onde sua formação é protagonizada com o agravante de que, durante o curso, o contato pessoal regular deste com a equipe formadora acontece somente através do tutor presencial do polo (NASCIMENTO, 2011, p. 177).

Outras críticas direcionam-se à própria política pública e ao potencial formativo da EAD no caso de formação dos professores, ao qual a UAB está diretamente relacionada. Para Monfredini (2013), o que está em pauta é o ambiente da formação docente, que deve ter a capacidade de atuar e relacionar-se com seres humanos – os alunos em salas de aula. A autora se apoia no argumento de Giolo (2008) para afirmar que, com o tempo, a modalidade alternativa da EAD (considerada, *a priori* como uma solução emergencial), tornou-se a oferta principal de muitas IESs privadas para os cursos de licenciatura. Ela aponta que, em 2008, existiam 340.532 alunos matriculados em cursos da área de Educação, conforme dados do INEP/ MEC do referido ano. Isso significa que 47% das matrículas estavam concentradas nessa área. Em 2006, esse número era de 153.880 matrículas (dados INEP/ MEC 2006), o que representa um crescimento de 121%.

Sobre a precarização do trabalho docente já apontada por Nascimento (2011) e Lima (2013), Monfredini (2013, p.48) argumenta que a fragmentação do trabalho, feito de forma isolada por tutores e professores horistas, indica “sérios impeditivos à realização de um trabalho de qualidade que poderia até acontecer”. Ela sinaliza que:

O trabalho docente (do tutor) é dividido de forma que o planejamento do curso fica a cargo de outro profissional, cabendo ao tutor executar o plano elaborado. Existe a figura dos professores “conteudistas”, especialistas contratados ou aproveitados dos quadros das próprias instituições, que são responsáveis pelo plano do curso (conteúdos, bibliografias, elaboração de material para leitura, os fóruns, as avaliações). Porém, são os tutores que estão em contato direto com o aluno, realizando o módulo. Acrescenta-se ainda que, devido às poucas horas de trabalho para o qual são contratados, associado aos salários baixos, os professores e coordenadores entrevistados realizam várias jornadas de trabalho. Ou assumem docência em várias instituições diferentes, ou dividem as suas horas de trabalho nas IES em cursos presenciais e/ou gestão, o que pode resultar, como se sabe, no cansaço, desatualização do professor e ausência de planejamento do trabalho (preparação de aulas e avaliação) (MONFREDINI, 2013, p. 48).

Esta divisão do trabalho pode determinar o distanciamento entre tutores, o projeto pedagógico do curso e a instituição. O fator tempo também chama a atenção, já que a EAD demanda tempo e disponibilidade para interagir com os alunos e prevê intervenções (réplicas e tréplicas) de forma constante. A autora destaca:

A qualidade de atenção que o professor deverá dispensar não conta com o gestual do corpo. Precisa ser traduzida por escrito em respostas aos questionamentos e intervenções dos alunos, que podem gerar réplicas e tréplicas. Sem dúvida é um trabalho minucioso, que, se realizado atentamente, caso a caso, exige muitas horas de trabalho. Por esse motivo pode-se compreender a referência à intensidade do trabalho em EAD (MONFREDINI, 2013, p. 49).

Ainda sobre esses espaços fragmentados de aprendizagem e virtualizados, Giolo (2008) atenta que, sem dúvida, os ambientes mediados pela tecnologia eletrônica são importantes para a preparação docente. Entretanto, os pedagogos formados pelos cursos a distância no Brasil enfrentam ou irão enfrentar, na grande maioria, turmas de alunos vivos e presentes, reunidos em um ambiente escolar. Nesses ambientes presenciais, será exigido do professor um conjunto de saberes e técnicas (como método adequado, equilíbrio emocional, comportamento ético, desinibição, paciência, entre outros) que se aprendem na prática da convivência, com a experimentação, por meio das cobranças em sala de aula, nos laboratórios, nas apresentações culturais, nos estágios supervisionados.

Em suma, é no ambiente presencial que se constroem as relações intersubjetivas, necessárias à formação docente, considerando que “o bom professor é aquele que vive

profundamente uma experiência cultural e se apropria, sistematicamente, dela e dos meios necessários para proporcionar a outrem a mesma experiência de apropriação” (GIOLO, 2008, p. 1.229). Nascimento (2011) também atenta para o discurso da propalada atribuição de autonomia e independência direcionada ao aluno inserido no sistema. O autor ressalta que:

A proposta pedagógica do sistema UAB, ao defender esses princípios, mostra-se completamente alinhada com o pressuposto neoliberal, de que na sociabilidade capitalista mediada pelas novas tecnologias, determinada pela mundialização do capital, a educação deve ser centrada no estudante a fim de se alcançar com sua formação um profissional mais responsabilizado, mais qualificado, capaz de gerenciar situações de equipe, afeito a inovações e pronto a aprender a aprender (NASCIMENTO, 2011, p. 178).

Nascimento (2011) se apoia nos estudos de Belloni (2008) para mostrar que, diferente desta imagem ideal de autonomia do estudante de EAD, pesquisas relatam um perfil de passividade. Dessa forma, Belloni (2008) argumenta que:

Estudos realizados com estudante de vários tipos de experiências de EAD têm mostrado que muitos estudantes a distância tendem a realizar uma aprendizagem passiva, “digerindo pacotes instrucionais e regurgitando os conhecimentos assimilados nos momentos de avaliação³⁴ [...]. O conceito de aprendente autônomo, ou independente é ainda embrionário, do mesmo modo que o estudante autônomo é ainda uma exceção no universo de nossas universidades abertas ou convencionais (BELLONI, 2008, p.40-41).

Para Nascimento (2011), com efeito, esse perfil de profissional autônomo e independente projetado pela UAB e pelo sistema da Educação a Distância como um todo se consolidou a partir da materialização da visão fetichista das novas TICs, articuladas pelo capital, em sua relação orgânica com o Estado “a fim de desvincular a formação do sujeito trabalhador dos processos sociais, políticos e econômicos inerentes à luta de classe” (NASCIMENTO, 2011, p. 179). Esse discurso funciona como um mecanismo de desmobilização política da classe trabalhadora, já que se confronta com a ideologia dominante de que os avanços tecnológicos possibilitam uma democratização de oportunidades, antes concentradas apenas nos grupos elitizados.

Outra questão passível de questionamentos é quanto à infraestrutura dos polos. O art. 2º do Decreto n. 5.800 de 2006 os caracteriza como:

§ 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se o pólo de apoio presencial como 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.

³⁴Os estudos referidos por Belloni (2008) se encontram em Renner, 1995; Paulo, 1990 e Walker, 1993

§ 2º Os pólos de apoio presencial deverão dispor de infra-estrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB (BRASIL, 2006).

Conforme aponta Nascimento (2011), a ideia que prevalece na EAD é de que toda organização pedagógica ocorre por meio das TICs, sendo esse recurso um facilitador de reprodução de imagens, textos e som de forma a extrapolar os limites de espaço e tempo demarcados da educação presencial. No entanto, ele destaca que, na maioria dos polos, principalmente os localizados no interior do Estado, não há equipamento para a transmissão de aulas via teleconferências ou videoconferência. O autor atenta para:

Os editais de chamadas públicas do MEC/SEED para seleção de polos municipais de apoio presencial, no que diz respeito à infraestrutura, exigem que a proposta de polo de apoio presencial, por parte dos Municípios, os Estados ou do Distrito Federal, deve ser elaborada no mínimo com a descrição da infraestrutura física e logística de funcionamento: (laboratórios, bibliotecas, recursos tecnológicos e outros) [...]. Em nenhum momento os editais de seleção exigem que a infra-estrutura dos polos seja dotada de tecnologias que possibilitem a interatividade via teleconferência ou videoconferência. Há alguns polos de apoio presencial que contam com tecnologia de ponta, por conta do vínculo que têm com alguma IPES que já usava esses recursos no processo de interiorização antes de o sistema UAB começar a funcionar. O fato é que em geral os polos de apoio presencial possuem, na sua maioria, no máximo, computadores de acesso à internet banda larga para viabilizar as aulas que são preparadas pelos professores através do programa *powerpoint* e anexadas a um arquivo de áudio contendo as explicações do professor sobre o assunto. Paralelamente à realização das aulas pela internet, os alunos recebem apostilas com todo o conteúdo da disciplina (NASCIMENTO, 2011, p.182-183).

Sobre os recursos de interação e interatividade³⁵, relacionadas como característica das novas tecnologias, Belloni (2008) destaca que, em situações de aprendizagem a distância, na primeira opção, há situações de intersubjetividade, retorno imediato e troca de mensagem de caráter socioafetivo, enquanto que, na segunda, há uma busca e troca de informações entre o sujeito e a máquina.

Como as propostas pedagógicas de EAD, em geral, centralizam a relação entre o sujeito e computador (interatividade), Nascimento (2011) atenta para a ausência do recurso da interação, sendo esta viabilizada apenas em função da tecnologia em que “seu protagonismo sociocultural é completamente anulado” substituído “por meio de um engajamento virtualizado com a realidade social, construído no ambiente virtual de aprendizagem” (NASCIMENTO, 2011, p.184). Em suma, para ele, o sistema da UAB é um portador do fetichismo tecnológico, na medida em que transforma os recursos empregados em “máquinas

³⁵De acordo com Belloni (2008), a interação é a ação recíproca entre dois ou mais atores em que ocorre a intersubjetividade, que pode ser direta ou indireta (mediatizada por algum veículo técnico de comunicação). Já a interatividade é uma característica técnica que significa que o usuário pode interagir com a máquina.

de ensinar, pulveriza o papel do professor e fragiliza a formação política daquele que se prepara para a docência” (p. 184).

3.4 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD NA ATUALIDADE: medidas de adaptação do governo para garantir seu crescimento no setor público e privado

Lima (2013) afirma que, entre as ações do Governo Dilma (2011-2016), a que mais se destacou deu-se por meio do Decreto n. 7.480/2011, revogado pelo Decreto n. 7.690/2012, em que a SEED/MEC não é mais citada na estrutura organizacional do MEC. O mesmo decreto cria a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), absorvendo competências antes do SESu, da Setec e da extinta Seed. Para a autora, a criação desta Secretaria demonstra que o foco do seu governo também foi garantir a expansão e regulação do Ensino a Distância, já que nenhuma das outras secretarias do MEC que trabalham com ações voltadas para o ensino superior possui coordenadoria com responsabilidade voltada para EAD.

Um ano depois, com o decreto n. 7.690/2012 houve uma adaptação da Diretoria de Educação a Distância da Capes (DED/Capes), com a exclusão de uma Coordenação Geral e a junção da Coordenação Geral de Infraestrutura de Polos com a de Política de Tecnologia de Informação, formando a Coordenação Geral de Inovação em Ensino a Distância. Ainda de acordo com a autora, no mesmo ano a Capes assumiu novamente o Fórum de Coordenadores UAB, com uma nova presidência (uma ação que vinha sendo desenvolvida desde 2010, mas sem continuidade). Esse movimento se mostrou positivo já que a constituição do Fórum representa uma inserção da sociedade nos debates com a temática EAD. Para ela:

O Fórum de Coordenadores UAB vem desenvolvendo um trabalho substantivo no fomento à cooperação nas discussões de concepções, adaptações e encaminhamentos das ações da EAD pelas Ipes, para que se possa, com estabilidade, partir para o processo de institucionalização. O Fórum mostrou ser um elemento de articulação entre Ipes e Capes, e com outras instâncias do MEC, atuando, também como elemento de cooperação entre eles (LIMA, 2014 *apud* LIMA, 2013).

Outros marcos regulatórios que marcaram a gestão da presidenta Dilma (2011- 2016) foram: o envio à Câmara dos Deputados do Projeto de Lei n. 4.327/2012, de sua própria autoria, que propôs a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes) e a Portaria no 1.006/2012, editada pelo MEC quatro meses antes, instituindo o Programa Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Pares). Merece destaque também a Lei n 12.551/2011 que altera a CLT (Decreto Lei n. 5.452/1942), permitindo que o empregado trabalhe em casa, ampliando, dessa forma, o "leque"

de ações na modalidade a distância no Brasil e a Lei 12.603/2012, que beneficiou a EAD ao reduzir os custos em meios de comunicação para serem explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público. A seguir, apresentam-se os instrumentos jurídicos que norteiam a trajetória da regulamentação da EAD entre os anos de 2011 até a atualidade, de acordo com o site do Inep, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e do Conselho Nacional de Educação Pleno/ MEC .

Quadro 11: Marcos Regulatórios dos Governos de Dilma e Temer

GOVERNO	ANO	MARCO REGULATÓRIO	DESCRIÇÃO
	2011	Decreto no 7.589, de 26 de outubro de 2011.	Institui a Rede e-Tec Brasil.
Governo Dilma	2011	Portaria SEED/MEC n. 7, de 9 de fevereiro de 2011. / Portaria SEED/MEC n. 12, de 24 de fevereiro de 2011.	Nomeia os avaliadores para visitas de acompanhamento do cumprimento das ações nos polos do Sistema Universidade Aberta do Brasil, descritos na Portaria.
	2011	Portarias MEC n. 184, 186 e 526	Relacionadas à distribuição de vagas de professores e técnicos administrativos educacionais para as Ifes, inclusive para o Sistema UAB.
	2011	Decreto n. 7480, de 16/05/2011 revogado pelo Decreto n. 7690, de 02/03/2012	Estrutura regimental do MEC – Extingue Secretaria de Educação a Distância (Seed) e implementa a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres)
	2011	Portaria Normativa MEC n. 11, de 18 de maio de 2011.	Regulamenta a implantação do Programa de Apoio à Expansão da Educação Superior a Distância na República de Moçambique,

			instituído pela Portaria Normativa MEC n. 22, de 26 de outubro de 2010.
	2011	Portaria Capes n. 157, de 8 de setembro de 2011.	Trata do conjunto de instituições públicas de nível superior que passaram a integrar o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB).
	2011	Portaria Normativa MEC n. 21, de 13 de outubro de 2011	A revalidação de diplomas concedidos por instituições estrangeiras, nos casos específicos de cursos oferecidos na modalidade de educação a distância, deve ser feita por instituições federais.
	2011	Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)
	2011	Portaria MEC n. 1.741, de 12 de dezembro de 2011.	Aprova, em extrato, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação dos Cursos de Graduação nos graus de tecnólogo, de Licenciatura e de bacharelado para as modalidades: presencial e Distância, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Sinaes

	2011	Lei n. 12.551 de 15 de dezembro de 2011	Altera o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para não haver distinção entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.
	2012	Lei n. 12.603, de 03 de abril de 2012.	Altera o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96, para beneficiar a EaD com a redução dos custos de transmissão em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público.
	2012	Portaria MEC no 1006, de 10 de agosto de 2012.	Instituiu o Programa de Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Pares).
	2012	Projeto de Lei n. 4.372, de 31 de agosto de 2012.	Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), e dá outras providências.
	2012	Portaria CAPES/MEC n. 170, de 05 de dezembro de 2012.	Institui o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB.
Governo Dilma	2016	Resolução n. 1, de 11 de março de 2016	Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de

			Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.
Governo Dilma	2014	Portaria Conjunta n. 2, de 22 de julho de 2014	Sobre bolsas de tutores da UAB
Governo Temer interino	2016	Portaria n. 209, de 05 de maio de 2016	Estabelece quais serão os membros para compor o grupo de trabalho para a organização de padrões e parâmetros de qualidade da EAD, definição de indicadores para instrumentos de avaliação externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e estabelecimento do processo avaliativo dos estudantes
Governo Temer	2016	Portaria n. 183, de 21 de outubro de 2016	Regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes de formação superior inicial e continuada no âmbito do UAB
Governo Temer interino	2016	Portaria n. 106, de 14 de julho de 2016	Inclui o Portal EduCAPES com acesso livre, público e gratuito do Sistema UAB e parceiros
Governo Temer	2017	Decreto n. 9.057, de 25/05/2017	Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Governo Temer	2017	Portaria normativa n. 11, de 20 de junho de 2017	Estabelece normas para o credenciamento e a oferta de cursos superiores a distância em

			conformidade com o Decreto n. 9.057, de 25/05/2017
--	--	--	--

Fonte: Elaborado e editado pela autora com base em Lima (2013), no Conselho Nacional de Educação Pleno/ MEC (BRASIL, 2013), do *site* do Inep e da Capes/MEC referente à UAB.

Sobre a Portaria de n. 183, de 21 de outubro de 2016 que regulamenta a concessão e pagamento de bolsas, destaca-se que pouca coisa mudou em relação à Lei de 2006, editada dez anos antes, que tratava desse assunto. Observa-se que na portaria de 2016 é criada a figura de professor formador I e II e de Assistente à Docência, com bolsas nos valores de R\$ 1.300,00, R\$ 1.100,00 e R\$ 800,00 respectivamente e é extinta a professor - pesquisador (profissional que atua nas atividades típicas de extensão, de desenvolvimento de projetos de pesquisa). Não houve reajustes nos valores das bolsas de: Tutoria, professor conteudista, Coordenador de Polo e Coordenadoria de Tutoria, Coordenador Geral e Coordenador de Curso.

Ainda sobre a Portaria n. 183, ressalta-se que a extinção da figura do professor-pesquisador e criação de mais cargos para a prática da docência demonstra a importância que o ensino assume nesta modalidade em detrimento a outras áreas da Universidade como pesquisa e extensão. Esse movimento se alinha a argumentação de Nascimento (2011) de que o sistema UAB não existe enquanto Instituição, sendo uma extensão de uma estrutura já existente, e por isso não possui um quadro de funcionários próprios, não possui uma sede própria, não realiza atividades de pesquisa e /ou extensão, entre outras ações.

Sobre o quadro dos marcos regulatórios do Governo Temer salienta-se também o texto do Decreto n. 9.057, de 25/05/2017 que amplia o conceito de educação a distância descrito no Decreto n. 5.622 de 19 de 2005, considerando a EAD não só uma modalidade de ensino didático e pedagógico nos processos de ensino e aprendizagem com o uso das TICs, mas também uma modalidade que prevê a presença de pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis. Nesse mesmo documento legal, observa-se a ampliação na oferta de EAD na educação básica, observadas as condições de acessibilidade, e a introdução do “ambiente profissional” para a realização das atividades presenciais da EAD, antes restritas a sede da Instituição de Ensino e aos pólos de apoio presencial. A seguir apresentam-se os principais aspectos Decreto n. 9.057, de 25/05/2017.

Art. 1º - Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com

acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Art. 2º - A educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados [...].

Art. 4º- As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (expandindo o leque de opções para a realização das atividades presenciais) (BRASIL, 2017).

Outro aspecto relevante dos instrumentos jurídicos de 2017 consta na Portaria Normativa n. 11, de 20 de junho de 2017, no artigo 1º, que permite o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância sem a necessidade do credenciamento para a oferta de cursos presenciais. Com isso, as instituições poderão funcionar integralmente na modalidade a distância para a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação lato sensu. Como se observa, esta mudança no ordenamento jurídico da EAD abre uma “brecha” legal para que as universidades públicas e privadas possam ofertar cursos em sua totalidade a distância, fortalecendo ainda mais argumento defendido nesta tese de que os marcos regulatórios para EAD no Brasil se desenvolvem de forma gradual e cheia de adaptações, demonstrando um grande interesse do Governo para possibilitar sua expansão entre as instituições públicas e privadas. Um quadro bastante “promissor”, como destaca Giolo (2010), para um país que tem pressa em ver melhorados os índices de escolarização, e, nesse sentido, a EAD se alinha a esse “projeto” de crescimento como uma ferramenta “revolucionária” em termos de expansão das oportunidades da educação superior, com economia de tempo e recursos.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA UAB NA UFMA E NOS POLOS DE SÃO LUÍS E HUMBERTO DE CAMPOS

Esse capítulo pretende reconstituir a trajetória da EAD, mais especificamente do Núcleo de Educação a Distância (Nead) na Universidade Federal do Maranhão. Toma-se como base empírica do estudo dois municípios do Estado em que são implementadas as ações pedagógicas do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) via Nead na UFMA: São Luís e Humberto de Campos. O objetivo é compreender os determinantes contextuais e político-institucionais que influenciam a implementação do Programa nos municípios selecionados.

O capítulo quatro está estruturado em oito seções. A primeira se destina a analisar o campo empírico desta pesquisa, mais precisamente, os municípios de São Luís e Humberto de Campos. Serão destacados os aspectos socioeconômicos, como os indicadores relacionados à educação e a taxa de ocupação e renda, entre outros, de cada uma das localidades selecionadas. Por extensão, será exposta também a trajetória de expansão e desenvolvimento das ações da EAD na UFMA, e a criação e consolidação do Núcleo de Educação a Distância (Nead). Na segunda seção, serão caracterizados os polos de apoio presencial, com destaque ao ano de institucionalização de cada um para a oferta dos cursos da EAD, por meio da UAB. Adicionalmente serão apresentados os sujeitos envolvidos na pesquisa, e a tabela de dimensões da avaliação de implementação do estudo. As últimas seis seções serão destinadas a analisar cada uma das dimensões subdivididas em: sistema gerencial e decisório, processo de seleção dos beneficiários e implementadores, sistemas de divulgação e informação, sistemas logísticos e operacionais, processos de ensino e aprendizagem, sistemas de monitoramento e avaliação internos.

4.1 O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DA EAD POR MEIO DO SISTEMA UAB NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA) E O CAMPO EMPÍRICO DA PESQUISA

O campo empírico desta pesquisa circunscreve-se nos municípios de São Luís e Humberto de Campos, localizados no estado do Maranhão. Estas regiões se situam na porção Nordeste do país e compartilham um elevado grau de exclusão social. Segundo Pochman et al. (2014), os grandes latifúndios voltados à pecuária, os desmandos dos senhores de terra e a fome compõem um quadro desenhado por séculos de desigualdade e concentração de poder.

Problemas antigos, mas que infelizmente permanecem, ao menos em parte, impedindo o desenvolvimento e transformações significativas.

De acordo com IBGE, a população estimada (2017) do Maranhão é de 7.000.229 pessoas³⁶. O estado, com 217 municípios, ocupa a décima posição no *ranking* dos estados mais populosos do país. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)³⁷ do Maranhão foi de 0,639 em 2010³⁸, o que o situa na faixa considerada de médio desenvolvimento (entre 0,60 a 0,699)³⁹. Para fins comparativos desta pesquisa, o IDHM da capital de São Luís, no mesmo ano de análise, foi 0,768 (considerado o mais elevado do Estado) ocupando o primeiro lugar do ranking, e o de Humberto de Campos foi de 0,535 (considerado baixo), ocupando o 180 posição na escala.

Segundo o IDHM Educação do Maranhão, em 2010, considerando a população do estado com 25 anos, 27,15% eram analfabetos, 38,53% tinham o ensino fundamental completo, 26,36% possuíam o ensino médio completo e 5,43%, o superior completo. No Brasil, esses percentuais se apresentam respectivamente como 11,82%, 50,75%, 35,83% e 11,27%.

Os dados de baixa escolaridade da população adulta (38,53%, com apenas o ensino fundamental completo e alfabetizados) são efeitos do processo de elevado grau de exclusão social apresentado no Atlas de Exclusão Social do Brasil (2004)⁴⁰. Em relação à renda per capita média, em 2010, era de apenas R\$ 360,34. Os relatórios do IBGE mostram que, em 2016, o rendimento mensal per capita aumentou para R\$ 575,00.

³⁶Estas informações constam no endereço: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acesso em 20 mar. 2018.

³⁷O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice está disponível para consulta no site: <atlasbrasil.org.br>. O Atlas Brasil é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UFs), 21 Regiões Metropolitanas (RMs) e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O Atlas é composto por pesquisas/dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Fundação João Pinheiro (FJP). Acesso em: 15 nov. 2017.

³⁸Os dados de 2010 são referentes ao último Censo realizado em 2010. De acordo com o site do IBGE, a população estimada em 2017 foi de 7.000.229 pessoas. Estas informações constam no endereço: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acesso em 20 fev. 2018.

³⁹O IDHM considera as faixas de Desenvolvimento Humano Municipal como de 0 a 0,499 muito baixo, de 0,500 a 0,599 baixo, de 0,600 a 0,699 médio, de 0,700 a 0,799 (alto) e acima de 0,800 muito alto.

⁴⁰De acordo com o Atlas de Exclusão Social no Brasil (2014), as variáveis que compõem o IES são divididas entre pobreza, emprego, desigualdade, escolaridade, concentração juvenil e violência, tendo como principais os dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE e do Sistema de Informações de Mortalidade 2010 (disponibilizado pelo Ministério da Saúde). Os municípios que possuem IES entre 0,20 a 0,45 são considerados de baixíssimo desenvolvimento social; entre 0,45 e 0,56, de baixo desenvolvimento social; de 0,56 a 0,68, de médio desenvolvimento social; de 0,68 a 0,84, de alto desenvolvimento social.

Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais da UF, 30,45% trabalhavam no setor agropecuário, 0,46% na indústria extrativa, 4,96% na indústria de transformação, 8,34% no setor de construção, 0,69% nos setores de utilidade pública, 14,91% no comércio e 36,07% no setor de serviços.

Em 2016, segundo o IBGE, a proporção de pessoas com 16 anos ou mais em trabalho formal era de apenas 26,8%⁴¹. Sobre o acesso à Internet, segundo dados do Pnad (2015) apenas 33,1% da população utilizaram à rede nos domicílios particulares permanentes. Desse total, somente 2,1% acessaram a Internet por microcomputador. Esses dados, em comparação com outros estados no país, deixou o Maranhão na última posição do ranking sobre o uso da Internet em 2015. O Distrito Federal ficou em primeiro lugar com um percentual de 76, 1%, e o estado de São Paulo no segundo, com 70, 6%. A maioria das pessoas no Maranhão (58,7%) acessou a *net* por telefone celular ou tablet, e o tipo de conexão mais utilizado foi a banda larga móvel (79,5%).

Para Pereira (2013), os indicadores apontados no estado carregam marcas históricas da grave situação social do Brasil, que mantém em sua gênese elementos como o problema agrário, a conformação do mercado de trabalho e o padrão de proteção social instituído. A autora salienta que:

De fato, esta herança social histórica constitui-se até os dias atuais um peso para o país, pois numa análise mesmo sumária da sociedade brasileira, fica evidente o quadro de "apartação social" em que se encontram milhões de pessoas, no geral excluídas do usufruto dos benefícios e serviços ofertados pelo poder público governamental, bem como o acesso ao trabalho para sua reprodução e de seus familiares (PEREIRA, 2013, p. 76).

No caso do Maranhão, essa ausência ou dificuldade de acesso à educação inviabilizam ainda mais a inserção e manutenção no mercado de trabalho. Um processo que se desmembra com efeitos em outros campos da vida social, reforçados, como afirma Sousa (2013, p. 123), “pela má qualidade das políticas urbanas”. Esse estado “despossuidor” de indicadores sociais e econômicos satisfatórios, principalmente em relação ao mercado de trabalho e à educação, está no cerne dos discursos de um dos gestores do Nead/ UFMA para justificar a implantação dos Polos de EAD no interior do estado, visando à defesa da formação de trabalhadores competentes. Assim:

[...] No Maranhão, o pessoal do interior não é capacitado. Então, com esse projeto na cidade, uma cidade pequena, com IDH baixo, o gestor consegue levar capacitação financiada diretamente pelo MEC de uma maneira muito baixa, porque o único custo

⁴¹ Esses valores representam as pessoas com ocupação na semana de referência da coleta (2016).

do gestor municipal vai ser a questão de logística predial, o prédio com a internet e laboratório, que é pequeno para o tamanho do financiamento que o MEC faz junto com a universidade. Então, quando os gestores dos municípios começarem a ver que isso aumenta esses índices a pequeno prazo, que ele vai estar gerando desenvolvimento intelectual para a cidade, vai estar gerando uma cidade com pensamento moderno [...] (ENTREVISTADO B).⁴²

Entretanto Schwartzman (2001) chama a atenção para as soluções de combate ao desemprego estrutural, gerado pelos níveis crescentes de competitividade e avanços da tecnologia. Ele salienta que as soluções buscadas, por meio de medidas compensatórias, são insuficientes para enfrentar a problemática, que se torna:

Particularmente grave em países como o Brasil, que têm que confrontar os problemas de modernização e ajuste com uma população pouco educada e sem experiência prévia de inserção profissional em um mercado de trabalho moderno. Até aqui, todas as propostas que têm surgido no Brasil, tanto por parte do Governo quanto da oposição, são no sentido de “consertar” o capitalismo - pela qualificação da mão de obra, pelo aumento do salário mínimo, pela simplificação da legislação trabalhista, e por tantos outros meios. A ideia de que existe uma população imensa, que provavelmente não vai ser integrada de forma satisfatória a uma economia moderna, e cuja situação não pode ser resolvida, simplesmente pela distribuição de alguns benefícios, ou pela conquista política de outros, ainda não parece ter chegado com força suficiente (SCHWARTZMAN, 2001).

Para Gentili (2005), o contexto de desigualdades no país decorre da falta de equilíbrio entre as ações de ampliação das oportunidades educativas e um ambiente de injustiça social. Ele argumenta que:

Dos anos 80 em diante, essa situação, longe de mudada, tornou-se muito mais complexa. Ao longo da sua história, e com pouquíssimas exceções (como é o caso cubano depois dos anos 60), os países da América Latina e Caribe desenvolveram seus sistemas educacionais num processo de profunda segmentação, criando redes institucionais diferenciadas, tanto do ponto de vista das condições materiais que oferecem como das oportunidades educacionais abertas aos beneficiários. [...] Oportunidades de acesso a um ou outro “circuito” definem-se, na América Latina, não pelo talento dos alunos nem pela livre escolha dos pais, mas pelas condições de vida, pelos recursos materiais que dispõem as famílias e pelas muitas eficazes formas de segregação reproduzidas socialmente (GENTILI, 2005, p.442).

Esse desequilíbrio se reflete nos próprios programas escolares do Brasil, que se materializam nas cidades de forma caótica e desordenada.

Os governos neoliberais tentaram atenuar essa situação mediante os programas de modernização periférica que fizeram da chamada “transformação educativa” uma verdadeira caricatura do que deveria ser uma política pública democrática: compra de alguns poucos computadores, instalação de antenas parabólicas e aparelhos de vídeo, fax, e *data shows* em escolas com goteiras permanentes, sem saneamento básico, com

⁴²A metodologia da realização das entrevistas, assim como a caracterização dos envolvidos na pesquisa, será explicitada no item 4.2.

um único banheiro para meninos e meninas, muitas vezes sem giz e até sem energia. As condições de trabalho nas escolas rurais são também altamente precárias (GENTILI, 2005, p. 442).

Para além do estado, é preciso também situar e caracterizar a capital, São Luís, onde política pública da EAD por meio da UAB se implementa. A cidade reúne dois centros importantes para fins desta pesquisa: a sede do Núcleo de Educação a Distância da UFMA (Nead), onde são desenvolvidas as ações administrativas com a presença do corpo gestor, situada na Cidade Universitária Dom Delgado da Universidade Federal do Maranhão, e o Polo UAB do Nead / UFMA, localizado na Escola de Governo Municipal- Eggem, órgão da Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan).

Como já referenciado, a cidade possui o maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁴³ de 2010 do estado (0,768) e conta com uma população estimada (2017) de 1.091.868 pessoas, segundo dados IBGE. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal, a dimensão que mais contribui para esse índice de IDHM é a longevidade com 0,813, em seguida, a educação, com 0,752, e a renda, com índice de 0,741. Bem diferente do IDHM Educação do Maranhão, e considerando a população municipal de 25 anos ou mais de idade, em 2010, apenas 5, 92% eram analfabetos, 70,41% tinham o ensino fundamental completo, 54,79% possuíam o ensino médio completo e 13,73%, o superior completo. Ainda de acordo com o IDHM em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais da cidade, 1,83% trabalhava no setor agropecuário; 0,86% na indústria extrativa; 5,80% na indústria de transformação; 10,39% no setor de construção; 0,77% nos setores de utilidade pública; 19,55% no comércio e 53,39% no setor de serviços.

Em relação à taxa de atividade e ao perfil socioeconômico, de acordo com IBGE (2015) o salário médio mensal dos trabalhadores formais foi de 3, 1 salários mínimos⁴⁴ e a população ocupada era de 34,4%. O PIB per capita da capital (2015) foi de R\$ 24. 986, 18. Dados do Pnad contínua 2017 ⁴⁵ mostram que, entre os meses de julho, agosto e setembro de 2017, o rendimento médio dos trabalhadores ocupados foi de R\$ 2.119.

⁴³ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1 e será explicitado com mais detalhes ao longo deste projeto de pesquisa. Estas informações foram extraídas do *site*: <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM>. Acesso em 15 mar. 2017

⁴⁴ Esses dados foram extraídos do *site* do IBGE no endereço <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=destaques&c=2111300>>. Acesso em 22 nov. 2017.

⁴⁵ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Pnad Contínua é realizada através de uma amostra de domicílios e destina-se a produzir informações contínuas sobre a inserção da população na força de trabalho, associada a características demográficas e de educação, e, também, para o estudo do desenvolvimento

A cidade de Humberto de Campos, a 181 km da capital, outra localidade com polo de apoio Presencial UAB onde são desenvolvidas as ações do Nead/ UFMA, apresenta, também já destacado nesse trabalho, uma faixa do IDHM de 0,535, considerado baixo. De acordo com o Atlas, a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a Longevidade, com índice de 0,759, seguida de Educação, com índice de 0,455, e de Renda, com índice de 0,443.

Ainda segundo o IDHM Educação, em 2010, e considerando a população municipal de 25 anos ou mais de idade, 31,17% eram analfabetos, 21,84% tinham o ensino fundamental completo, 10,28% possuíam o ensino médio completo e 2,24%, o superior completo. Se comparados ao da capital, esses dados se mostram muito inferiores (esses percentuais se apresentam respectivamente como 92%, 70,41%, 54,79%, 13,73%) e estão mais próximos do IDHM Educação do Estado do Maranhão (esses percentuais se apresentam respectivamente como 27,15%, 38,53%, 26,36% e 5,43%).

Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais no município, 56,40% trabalhavam no setor agropecuário, 0,0% na indústria extrativista, 4, 21% na indústria de transformação, 5,34% no setor de construção, 0,14% nos setores de utilidade pública, 8, 46% no comércio e 24,13% no setor de serviços. Esses dados também se diferem consideravelmente aos da capital São Luís (esses percentuais se apresentam respectivamente como 1,83%, 0,86%, 5,80%, 10,39%, 0,77%, 19,55%, 53,39%), estão mais próximos aos índices do estado (esses percentuais se apresentam respectivamente como 30,45%, 0,46%, 4,96%, 8,34%, 0,69%, 14,91%, 36,07%) A população estimada (2017) na cidade foi de 28.509⁴⁶ pessoas. O salário médio dos trabalhadores formais (2015) foi de 1,6 salários, com 1.497 pessoas ocupadas no mercado de trabalho. O PIB per capita (2015) foi de R\$ 4.100,3.

Feito esse esboço das localidades do estado, encaminho minhas análises para a caracterização da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), e mais especificamente para o Núcleo de Educação a Distância (Nead). A Fundação da Universidade ⁴⁷ foi instituída pelo

socioeconômico do país, para os seguintes níveis geográficos: Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas que contêm os municípios das capitais, municípios das capitais e Região Integrada de desenvolvimento da Grande Teresina. Mais informações podem ser acessadas no site: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_comentarios_sinteticos.shtm>. Acesso em 22 nov. 2017.

⁴⁶ Esses dados podem ser encontrados no endereço: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/humberto-de-campos/panorama>>. Acesso em 20 mar. 2018

⁴⁷ A UFMA tem sua origem na antiga Faculdade de Filosofia, fundada em 1953, por iniciativa da Academia Maranhense de Letras, da Arquidiocese de São Luís e da Fundação Paulo. Ramos. Em 1959, por força da lei estadual, passou a integrar a Sociedade Maranhense de Cultura Superior- Somacs. A Universidade foi reconhecida como Instituição Livre da União em 22 de junho de 1961, denominando-se Universidade do Maranhão. A Universidade congregou as Faculdades de Filosofia, a Escola de Enfermagem “São Francisco de Assis”, a Escola de Serviço Social e a Faculdade de Ciências Médicas. Estas informações foram extraídas do Plano de

Governo Federal, nos termos da Lei nº 5.152, de 21 de outubro de 1966. Em 1972, na gestão do Cônego José de Ribamar Carvalho, inaugurou-se a primeira Unidade do *Campus* do Bacanga, hoje Cidade Universitária Dom Delgado. O processo de interiorização da instituição ocorreu já em 1971 com a implantação das unidades do Centro Universitário de Treinamento e Ação Comunitária (Crutac). Ainda no final década de 1970, foram criados os primeiros cursos regulares de graduação em Imperatriz. Atualmente (2016-2017), além do *campus* sede, a UFMA mantém mais oito *campi* no interior do estado, a saber: Bacabal, Balsas, Chapadinha, Codó, Grajaú, Imperatriz, Pinheiro, São Bernardo.

A UFMA também atua em vários municípios com programas como o Programa da Rede Pública de Educação Básica (Proeb), o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Profebpar), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), o Programa Escola da terra e Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo). A instituição possui atualmente (2017)⁴⁸ 3.447 servidores entre Técnico-administrativos e docentes⁴⁹, 90 cursos de graduação presencial (considerando todos os *campi* citados), 44 cursos de pós-graduação, sendo 35 de mestrado (27 acadêmicos e oito profissionais) e nove de doutorado acadêmico (sete locais e dois em rede). Em 2015, a UFMA ofertou 41 cursos de especialização, e, em 2016, 26 cursos atingindo um público de 7. 456 alunos, considerando a oferta na modalidade a distância.

A história da Universidade Federal do Maranhão com as ações de educação na modalidade a distância documentadas por meio de pesquisas (ZORDAN, 2012; OLIVEIRA, 2016; CUNHA, 2014) data da década de 1970, quando a EAD já fazia parte dos projetos de qualificação profissional das áreas de educação e saúde por meio de recursos como materiais impressos relacionados a Módulo de Ensino, Instrução Programada e outras tecnologias.⁵⁰ No entanto, as ações de EAD na instituição ganham “impulso” no período de 1990, quando a UFMA passou a integrar o Consórcio Universitário da Educação Continuada e a Distância - Brasilead, de abrangência nacional, uma ação promovida pelo MEC, composto por 54 instituições de ensino superior, com supervisão da Universidade de Brasília – UnB. O objetivo era o de levar cursos na modalidade EAD para áreas profissionais, destinadas aos funcionários

Desenvolvimento Institucional - PDI da UFMA (2017 a 2021), disponível em: <<http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/puwEW8dc9aoshs4.pdf>>. Acesso em 2 nov. 2017.

⁴⁸Estas informações foram extraídas do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da UFMA (2017 a 2021). Disponível em: <<http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/puwEW8dc9aoshs4.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

⁴⁹ A fonte de extrator de dados é o Siape - referência em 31 ago.2016.

⁵⁰ Essa informação consta no *site* da UFMA. Disponível em: <http://portais.ufma.br/PortalUnidade/nead/paginas/pagina_estatica.jsf?id=294>. Acesso em: 6 dez. 2017.

dos bancos.

De acordo com Zordan (2012), esta ação não ocorreu na instituição por questões relacionadas à infraestrutura. Ainda no final da década de 1990, foi criada a UFMA Virtual, com um auditório que oferecia uma estrutura para oferta de cursos, e, em julho de 2002, foi lançada a página na *web* www.virtual.ufma.br, junto com a criação da sala de videoconferência, utilizada para transmissão de aulas e encontros voltados para outras cidades.

Segundo a autora, a intenção era estabelecer um ambiente específico para estas ações e viabilizar a oferta de cursos, utilizando a internet, como o curso de Especialização em Magistério Superior a Distância, os cursos de extensão em Políticas Públicas, Repensando a Didática, Recursos Sensoriais e Como Pesquisar na Internet. No entanto, esse conjunto de iniciativas não possuía ainda a regulamentação necessária, o que inviabilizou a entrega de certificados, tornando “desacreditada a intenção dos gestores da época e sem o reconhecimento da Educação Distância como um projeto institucional da UFMA” (ZORDAN, 2012, p. 29).

Destaca-se que a expansão e o desenvolvimento das ações de EAD no âmbito da UFMA acompanharam um movimento nacional das Instituições de Ensino de Superior do país no decorrer da década de 1990, que passaram a ofertar cursos na modalidade a distância, com o uso da Internet, por meio de consórcios universitários, a exemplo do Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Ceerj), o consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil (Unired), a Rede Brasileira de Educação a Distância (IUVB.BR), entre outros.

Foi justamente também nesse período que se deu o marco cronológico do processo de consolidação da EAD no Brasil, com a promulgação da LDB n. 9.394/96 no artigo 80, e as ações nas esferas públicas e privadas voltadas para a institucionalização e fortalecimento desta modalidade de ensino, a exemplo da criação da Coordenadoria Nacional de Educação a Distância do MEC, em 1993; o Consórcio de Abrangência Nacional, Brasilead, pelo MEC, em 1995; a inauguração do Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead), em 1994; a criação da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), em 1995, e, em 1996, a criação do Programa Nacional de Informática na Educação Proinfo.

Em 2004⁵¹, foi criado o Núcleo de Tecnologias de Informação, Redes e Educação a Distância - NTIREad da UFMA, por meio da Resolução n. 73/ Consun, com duas subunidades, sendo a primeira a subunidade do Núcleo de Tecnologias da Informação (NTI), e a segunda, do Núcleo de Tecnologia e Educação a Distância (Ntread), mais tarde denominado apenas como Núcleo de Educação a Distância (Nead), ligadas diretamente ao Gabinete da Reitoria, mas sem

⁵¹ Para Cunha (2014), a institucionalização da EAD na UFMA foi iniciada com a Resolução n. 73 do Conselho Universitário (Consun), em 2 de fevereiro de 2004, quando foi criado o NTIREad.

representação na Administração Superior, ou legislação própria. O Nead é mantido, em sua totalidade, por meio de recursos da Capes, via sistema UAB, para custear a logística, e o pagamento de pessoal. Há também funcionários contratados e concursados que trabalham no setor, questões que serão aprofundadas e analisadas posteriormente, na dimensão do Sistema Gerencial.

Observa-se, novamente, que, nesse mesmo período de expansão e fortalecimento das ações na modalidade a distância na instituição, o contexto nacional das políticas públicas do Ensino Superior nas modalidades presencial e a distância passa também por reformas sob o argumento das necessidades da flexibilização e diversidade das fontes de financiamento. De acordo com Chaves, Lima e Miranda (2008), após a LDB, no período de 1996 a 2005, ocorreu um crescimento de 27,5% das universidades e de 144,8% do número de faculdades, escolas e instituições⁵². Os referidos autores chamam a atenção para os marcos regulatórios da educação superior no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006):

Decreto n. 4.914, de 11/12/2003 (dispõe sobre os centros universitários, alterando o art. 11 do Decreto n. 860, de 9 de julho de 2001); Lei n. 10.861, de 14/4/2004 (que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Sinaes); Lei n. 11.079, de 30/12/2004 (que institui a Parceria Público e Privado); o Decreto Presidencial n. 5.225, de 1/10/2004 (que elevou os centros federais de educação tecnológica - Cefets- à categoria de instituições de Ensino Superior); o Decreto Presidencial n. 5.244, de 18/10/2004, transformando a Lei n. 11.096/05 (que criou o Programa Universidade para Todos- ProUni) [...] (CHAVES; LIMA; MIRANDA, 2008, p. 336-337).

Em dezembro de 2005, foi assinado pelo então presidente o Decreto n. 5.622, publicado no Diário Oficial da União em 20 de dezembro, complementado posteriormente pelo Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Esses decretos regulamentaram a EAD e a firmaram como modalidade de ensino no país. Em 2006, foi criada, por meio do Decreto n. 5.800, de 08/06/2006, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

No mesmo ano de 2006, a UFMA é credenciada para a oferta de Educação Superior na modalidade a distância, por meio da Portaria n. 682 do Ministério da Educação (MEC). Com a Resolução n. 104- Consun, de 30 de novembro de 2007, é aprovada a adesão da Universidade ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

⁵² Em 2008, no segundo mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), houve um decréscimo significativo do número de IES privadas (0,8%) se comparado com o período do início de sua gestão no primeiro mandato (2003-2006). De acordo com Sousa (2011), entre as explicações da redução, destacam-se: possível aumento do rigor das instâncias governamentais para abertura de novas IESs, por meio da regulação e avaliação, a saturação da expansão da iniciativa privada, transformação de instituições menores em outras de maior porte, por meio da compra ou de fusão de grupos com mais expressividade no setor, e a criação de novas universidades em áreas e regiões do país, até então atendidas, predominantemente, pelas instituições privadas.

(Reuni), o que, para Oliveira (2016), foi outra medida que possibilitou a ampliação de vagas na graduação, especialmente devido às parcerias estabelecidas com prefeituras e órgãos do poder público.

Ainda de acordo com a Oliveira (2016), o credenciamento da UFMA para oferta de cursos na modalidade EAD, ocorrido em 2006, deu impulso para a expansão da oferta de cursos na modalidade presencial e a distância da UFMA no estado. Segundo Zordan (2012), o primeiro vestibular, como processo seletivo especial, para os cursos de graduação a distância foi realizado por meio do Acordo de Cooperação Técnico-Científico assinado entre a Capes, a UFMA e a Prefeitura de Porto Franco, interior do estado, que se tornou o Primeiro Polo de Apoio Presencial UAB (edital UAB1 publicado em 20 de dezembro de 2005)⁵³. No entanto, foi somente em 2008 que as atividades pedagógicas foram iniciadas no município com oferta dos cursos de Administração - Bacharelado e Química - Licenciatura.⁵⁴

Abreu e Bastos Filho (2009) afirmam que foram ofertadas cem vagas e obteve-se um total de 300 pessoas inscritas. Nesse período, o Nead/ UFMA ainda contava com uma pequena estrutura no prédio Marechal Castelo Branco, Campus do Bacanga, com quatro salas de apoio, alguns microcomputadores, dois técnicos, uma secretária e uma estagiária. Em dezembro de 2008, ocorreu o processo de reforma financiado pela Capes da estrutura predial, aquisição de equipamentos e mobiliário. Em 26 de abril de 2010, foi assinado um outro acordo de cooperação técnica entre a UFMA e a Capes, por meio da UAB para a oferta de novas turmas de Administração, Química, Ciências Biológicas, Matemática e Pedagogia. Ainda de acordo com os autores, esses cursos foram apresentados em um projeto institucional no Edital UAB2 de maio de 2008, mas sua efetivação ocorreu somente em maio de 2010. Os cursos foram ofertados em 13 Polos de Apoio Presencial UAB/UFMA, com um total de 890 vagas.⁵⁵

Em 2010, por meio da Portaria MEC n. 1.390/2010, publicada no DOU em 18/12/2010, a UFMA é credenciada, por cinco anos, para ofertar cursos na modalidade EAD, por meio do Sistema UAB, em 20 polos de apoio presencial no Estado, a saber: 1- Polo Anapurus/MA, 2 -

⁵³ De acordo com o *site* da Capes/ UAB, o segundo edital publicado em 18 de outubro de 2006, denominado UAB2, possibilitou, para além das Instituições Federais de Ensino Superior e polos, a participação de Instituições públicas estaduais e municipais. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7838>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

⁵⁴ De acordo com o entrevistado C, as atividades se iniciaram três anos depois devido ao tempo necessário para o preparo do material didático dedicado a essa modalidade.

⁵⁵ No período entre 2007 e 2011, a UFMA também aderiu a outros programas do Governo federal para a oferta de cursos na modalidade a distância como a Universidade Aberta do SUS (Unasus), o Programa de Formação de Administradores Públicos – Pnap e o Mestrado em Matemática- Profmat. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/300939-Interativa-01/>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

Polo Arari/MA, 3 - Polo Barra do Corda/MA, 4 - Polo Bom Jesus das Selvas/MA, 5 - Polo Carolina/MA, 6 - Polo Caxias/MA, 7 - Polo Codó/MA, 8 - Polo Coelho Neto/MA, 9 - Polo Colinas/MA, 10 - Polo Fortaleza dos Nogueiras/MA, 11 - Polo Grajaú/MA, 12 - Polo Humberto de Campos/MA, 13 - Polo Imperatriz/MA, 14 - Polo Nina Rodrigues/MA, 15 - Polo Porto Franco/MA, 16 - Polo Santa Inês/MA, 17 - Polo Santa Quitéria do Maranhão/MA, 18 - São João dos Patos/MA, 19 - Polo São Luís/MA, 20 - Polo Timbiras/MA.

Em 2012, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI / UFMA (2012-2016)⁵⁶, a oferta institucional de cursos (graduação, extensão e pós-graduação) a distância já estava presente em 30 locais de apoio presencial, dos quais 23 eram polos da Universidade Aberta do Brasil. Nesse período, a UFMA chegou a ofertar 28 cursos para aproximadamente 15 mil alunos, segundo demonstrado em tabela do documento.⁵⁷

De acordo com Zordan (2012), desde o início de suas atividades, após o credenciamento da UFMA para oferta de cursos na modalidade EAD ocorrido em 2006, o número de servidores⁵⁸ concursados aumentou consideravelmente, passando de quatro, sendo apenas um do quadro efetivo, em 2007, para nove professores doutores, dois auxiliares administrativos, dois técnicos em assuntos pedagógicos e três técnicos de informática, em concursos públicos realizados no ano de 2009, com registro de vagas liberadas pelo MEC, por meio da UAB⁵⁹.

No período da pesquisa de Zordan (2011-2012), existiam ainda mais de quarenta colaboradores contratados e financiados pelos projetos dos cursos de graduação e pós-graduação.⁶⁰ A estrutura organizacional do Nead/UFMA também aumentou no período da

⁵⁶ De acordo com o PDI / UFMA (2012-2016), a instituição participava dos programas de EAD propostos pelo MEC, por meio da Secretaria de Educação a Distância e da Secretaria da Educação Básica. Os programas ofertados nesse período pela instituição eram: Programa de Formação Continuada em Mídias na Educação, Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio - Pró-Licenciatura; Sistema UAB e o Programa Nacional de Gestores.

⁵⁷ A Rede Diversidade de Educação para a Diversidade é um grupo permanente de Instituições Públicas de Ensino Superior dedicado à formação continuada de profissionais de educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/rede-de-educacao-para-a-diversidade>>. Acesso em 11 dez. 2017.

⁵⁸ Sobre esta questão Oliveira (2016) explica que o corpo docente com o qual atua na EAD é, em grande maioria, proveniente dos cursos presenciais, uma vez que esta ação é de responsabilidade dos Departamentos Acadêmicos. No entanto, são docentes dos cursos da EAD também alunos dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFMA e de outras IESs e professores convidados de outras instituições. Essas questões serão detalhadas neste estudo, posteriormente, por meio das entrevistas realizadas com os gestores atuais do Nead/UFMA.

⁵⁹ De acordo com o entrevistado C, as vagas destinadas à área e à subárea de Conhecimento em Educação a Distância/UAB foram ofertadas via Departamentos da UFMA. Os concursos ocorreram no período de 2009, a exemplo do Edital Número 5, de 14 de janeiro de 2009, publicado no DOU. Disponível em: <https://jconcursos.uol.com.br/arquivos/pdf/UFMA_Edital_de_abertura_-_pag_01_15157.pdf>. Acesso em 16 dez. 2017.

⁶⁰ Para acrescentar estas informações, Oliveira (2016) destaca que a UFMA nomeou, por meio de aprovação em concurso público, 13 professores com formação para atuar na educação a distância, sendo dois com dedicação exclusiva para atuação na EAD, e 11 com disponibilidade semanal de 20 horas do seu período de Dedicação

realização de sua pesquisa com a consolidação de seis coordenações pedagógicas (Administrativa, de Gestão Pedagógica, de Coordenação Tecnológica, de Processo Aprendizagem, de Produção de Recursos Hipermediáticos e de Projetos de Pesquisa).

Em 2015, por meio do Parecer CNE/CES n. 52/2015, a UFMA recebeu o credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Em 2017, o Nead/UFMA, por meio do Edital n. 075/14 Capes, iniciou as atividades de dez cursos de graduação e três cursos de especialização para 3.500 alunos⁶¹. Os cursos de graduação são: Administração, Administração Pública, Artes Visuais, Ciências Biológicas, Computação, Física, Letras, Matemática, Pedagogia e Química. Os Polos de Apoio Presencial UAB do Nead/UFMA estão localizados nos municípios de Acailândia, Anapurus, Barra do Corda, Bom Jesus das Selvas, Caxias, Codó, Colinas, Fortaleza dos Nogueiras, Humberto de Campos, Imperatriz, Nina Rodrigues, Porto Franco, Santa Inês, São Luís e Timbiras. No ano de 2018, a Capes liberou mais 838 novas vagas com cursos de Licenciatura nas áreas de Ciências Visuais, Computação, Física, Letras/Português, Matemática e Química, em seis polos de apoio presencial UAB. Foram incluídos mais três polos nas cidades de Arari, Dom Pedro e Viana. A previsão do início das aulas será no primeiro semestre do mesmo ano.⁶²

Com base nesta caracterização do objeto de estudo desta tese, busca-se, inicialmente, compreender como a política pública de Educação a Distância em âmbito nacional se materializa no Estado do Maranhão, e mais especificamente na Universidade Federal do Maranhão. Não se pode esquecer, contudo, que, para se alcançar esta compreensão, é preciso considerar esta ação como parte de uma proposição maior, situada historicamente e atrelada a um movimento de mundialização do capital, apoiada no discurso da racionalidade técnica, no contexto de reestruturação produtiva.

Como já referenciado neste trabalho, o discurso ideológico fundado em um novo paradigma de modernização e desenvolvimento produziu efeitos na criação de políticas públicas para a educação superior. Foi a partir da década de 1990, que, em nível nacional, a educação superior brasileira teve uma expansão significativa, fundamentada na lógica da Reforma do Estado. Sobre esta questão Nogueira (2011) destaca a própria Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ao flexibilizar os tipos de IES e de cursos, além de incentivar a oferta de EAD e contribuir para esse quadro de expansão massiva de cursos, assim como para o alto crescimento

Exclusiva, específicos para atuar na UAB. Esses docentes também atuam em programas de mestrado e doutorado, desenvolvendo pesquisas na área de educação e novas tecnologias para educação.

⁶¹Disponível em: <http://portais.ufma.br/PortalUnidade/nead/paginas/pagina_estatica.jsf?id=294>. Acesso em: 11 dez. 2017.

⁶²Disponível em: <http://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/sub_itens.jsf?id=933>. Acesso em: 21 dez. 2017.

do setor privado educacional, regulado pelas normas do mercado e por critérios de competitividade. Nesse sentido, ao Estado coube:

O papel de controle por meio da avaliação nos procedimentos e credenciamentos das IES e reconhecimento dos cursos superiores, a fim de garantir as condições de competitividade do mercado educacional [...]. Com base nesses instrumentos, o ideário neoliberal se institui no cotidiano avaliativo do setor, pois os resultados dessas avaliações acabaram por se transformar em instrumentos de competitividade entre as IES, cumprindo a lógica de mercado e estabelecendo *ranking* entre as instituições (NOGUEIRA, 2011, p. 245-246).

Na UFMA, é possível afirmar que, por meio de ações do Nead, a oferta de vagas na graduação aumentou de forma significativa e o público atingido faz parte de localidades distantes de São Luís e dos outros *campi* no interior do Estado. Um movimento em conformidade com a política nacional da educação superior, que, de forma dialética, apresenta-se, nas palavras de Ananias contraditório "que o próprio movimento capitalista impõe para se manter vivo" (ANANIAS, 2016, p.135).

O autor se baseia no pensamento de Kuenzer (2005), que considera a “exclusão includente e a inclusão excludente” a lógica das novas relações entre trabalho e capital em tempos de mundialização e reestruturação produtiva em Estados com políticas neoliberais. Na afirmação da autora, “a reestruturação produtiva se alimenta e mais se dinamiza quanto mais se produz o contrário: o trabalho precarizado” (KUENZER, 2005, p.14). Nesta mesma linha de pensamento, pode-se considerar inicialmente que o Nead, por meio do Sistema UAB, apresenta-se como uma política de inclusão do Governo federal, no entanto, a sua configuração, na realidade, o aponta mais como uma política compensatória proposta pelo Estado brasileiro, necessária para atender as necessidades do capital, inserido no processo de reestruturação produtiva, com efeitos na qualidade da educação superior brasileira.

Nesse sentido, para compreender a política pública da Ead no Brasil enquanto fenômeno, é preciso antes, entendê-lo inserido em um movimento pendular, que ora se manifesta de forma concreta, ora se esconde nele mesmo. De um lado, gera um processo de homogeneização, de outro, provoca um universo de diferenciação, conflitos e tensões. Nas palavras de Santos, são “polos antagônicos inter-relacionados de forma dialética, ou seja, [...] forças que estão em constante interação” (SANTOS, 2001, p.185).

Destarte, para se realizar uma avaliação do processo de implementação da EAD na UFMA, consolidada por meio do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) no Nead, objetivo central desse trabalho, é necessário levar em conta essas dimensões, inseridas em um

movimento de contradições inter-relacionadas, que procura captar, como argumenta Perez (2009),

As relações complexas entre variáveis dependentes (graus e formas de implementação), variáveis intervenientes (comportamentos dos agentes envolvidos na implementação) e variáveis independentes (estrutura de operação da rede, envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico) (PEREZ, 2009, p.71)

O autor acrescenta que um modelo desta natureza visa elucidar “obstáculos e os elementos facilitadores, assim como o grau de adesão e resistência dos agentes implementadores” (PEREZ, 2009, p. 71). Ademais, os modelos mais dinâmicos e processuais levam em consideração não apenas a relação de implementação com o contexto mais geral da macropolítica, mas também:

As relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais e econômicas dos atores que certamente irão influenciar o seu comportamento, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores, que interagindo entre si e com a estratégia de implementação, pode afetar o grau de alcance dos resultados e das formas de implementação (PEREZ, 2009, p.72).

Figueiredo e Figueiredo (1986) ressaltam que a importância desta linha de avaliação recai sobre a possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado. Nesse contexto, a avaliação irá permitir “controlar com devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.5). Nesta perspectiva, faz-se necessário examinar as mudanças de um programa em curso, já que a implementação de políticas sociais é parte de um processo de interação acompanhado de efeitos não previstos que redesenham o curso das ações desenvolvidas continuamente.

Para o alcance desse objetivo, foram analisados documentos normativos que tratam da EAD, do Núcleo de Educação a Distância da UFMA (Nead), e dos polos de apoio presencial, a saber: São Luís e Humberto de Campos. Foram realizadas também entrevistas semiestruturadas com os gestores, com os implementadores (coordenadores de polo, professores e tutores) dos dois polos de apoio presencial, grupos focais com alunos dos polos supracitados. Buscou-se, nesta etapa da coleta de dados, identificar se o programa atendeu às expectativas conforme o que propõe no seu desenho, e os determinantes que influenciam o processo de implementação.

4.2 OS POLOS DE APOIO PRESENCIAL NAS CIDADES DE HUMBERTO DE CAMPOS E SÃO LUÍS

Com a finalidade de efetivar a avaliação da implementação da EAD na UFMA via Sistema UAB, foram escolhidos dois municípios onde se encontram os polos de apoio presencial: São Luís, na capital do estado, e Humberto de Campos, a 181 km da capital. A escolha se justifica pela diferença do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios selecionados, sendo o primeiro (polo de apoio presencial e local sede do Programa) com o maior IDHM do Estado (0,768, considerado alto desenvolvimento) e o segundo, polo de apoio presencial no interior do Estado, com um dos piores IDHMs (0,535, considerado baixo desenvolvimento). Além dos polos de apoio presencial, foram realizadas visitas à sede do Nead, localizada na Cidade Universitária Dom Delgado.

Os polos de Apoio Presencial nas cidades de Humberto de Campos e São Luís obtiveram parecer homologado para oferta de cursos superiores pelo Ministério da Educação/ Conselho Nacional de Educação, por meio da Portaria n. 1.369, publicada no Diário oficial da União em 8/12/2010. A institucionalização do Polo de Apoio Presencial UAB de Humberto de Campos se deu no mesmo ano, por meio da Lei Municipal n. 8/2010, publicada no Diário Oficial dos Municípios em 24 de dezembro de 2010.

No mesmo ano, iniciou-se a oferta dos cursos de graduação em Licenciatura de Pedagogia e Matemática. Mesmo com a oferta e os cursos em andamento, as avaliações de Credenciamento da Capes nos anos de 2010, 2011 e 2012 resultaram na classificação AP (apto com pendência). A avaliação do ano de 2013 resultou na classificação de AA (apto e adequado). O polo é vinculado à Secretaria Municipal de Educação que se responsabiliza por prover recursos próprios para seu funcionamento. Sobre a infraestrutura, no documento normativo da lei municipal, o parágrafo único do artigo 6º estabelece que:

Parágrafo Único: O Polo UAB de Humberto de Campos deverá dispor da seguinte infraestrutura mínima de funcionamento:

I - INFRAESTRUTURA FÍSICA: 01 Sala de Coordenação, 01 Sala de Secretaria Acadêmica, 01 Sala para tutores, 02 Salas de Aulas Presenciais, 01 Sala de Videoconferência, 01 Laboratório de Informática, Laboratórios Especiais dos Cursos, 01 Biblioteca, 01 Banheiro Masculino, 01 Banheiro Feminino.

II- RECURSOS HUMANOS 01 Coordenador, 02 auxiliares de Biblioteca, 01 Secretário Acadêmico, 02 Técnicos de Informática, 02 Auxiliares Administrativos, 02 Auxiliares de Serviços Gerais, 15 Tutores Acadêmicos (DIÁRIO OFICIAL MUNICIPAL, 2010).

As atividades de ensino e pesquisa dos cursos de graduação ofertados pelo Nead no município são realizadas na Escola Municipal Zilda Maria Mesquita. Esta mesma escola também atende, durante a semana, estudantes do ensino fundamental e do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Durante o período letivo, os alunos do Nead podem utilizar as dependências, como a biblioteca, a sala de laboratório.

Já a institucionalização do Polo de Apoio Presencial UAB de São Luís se deu por meio da Lei Municipal n. 5.795, de 18 de setembro de 2013. Portanto, três anos após sua homologação pelo MEC para o funcionamento. Esse fato ocorreu por questões de inadequação do polo no ano de 2011. Naquele período, foi estabelecido um termo de compromisso de Mantenedor do polo de Apoio Presencial do Sistema UAB/ Capes, no entanto, devido à Avaliação do MEC de Credenciamento, o polo recebeu uma classificação AP (apto com pendência), indicando problemas como a manutenção do elevador e a melhoria na velocidade e estabilidade na internet. Em 2012, o relatório do Sisub, Capes/ 2012 apontou uma nova classificação: AA (apto e adequado).

Uma nova visita de monitoramento realizada pela Capes em 2013 classificou o polo também como AA, mantendo, novamente como pendências, a manutenção do elevador e de medidor da velocidade da internet. Devido a estas questões, entre outras, foi somente em 2017, que o polo ofertou um curso de graduação pelo Nead/UFMA. Nesse polo, compete à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento - Seplan/ Escola de Governo e Gestão Municipal- Eggem disponibilizar infraestrutura física, logística e financeira para seu funcionamento. A legislação municipal prevê, conforme o texto do artigo 4º:

Artigo 4º: 01 Sala de Coordenação;
01 Sala para Secretaria Acadêmica;
01 Biblioteca;
02 Salas de Aulas Presenciais;
01 Laboratório de Informática;
01 Laboratório específico por cursos conforme a oferta (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, ANO XXXIII, 08/10/2013).

As atividades de ensino e pesquisa dos cursos de graduação do Nead no polo deveriam se realizar na Escola de Governo e Gestão Municipal - Eggem. No entanto, diferente do Polo de Apoio Presencial de Humberto de Campos, no ano de 2017, esses encontros não se materializaram, em sua totalidade, na sede da escola. Parte deles ocorreu nas dependências do local, e parte na própria universidade, resultado de um Termo de Compromisso da UFMA com a Escola para ceder os espaços acadêmicos pelo período de um ano, já que o prédio encontrava-se em fase de reforma.

Observa-se pelos documentos normativos que circunscrevem a homologação para oferta dos cursos superiores pelo Ministério da Educação/ Conselho Nacional nos polos destacados, e pelas avaliações do próprio MEC, o caráter fragmentado das políticas públicas, por meio da experiência do Nead/ UFMA. Assim como ocorreu com o próprio arcabouço político da EAD, como demonstrado nos estudos de Lima (2013), Giolo (2008) e Nascimento (2011), a materialização do Sistema UAB nos polos citados neste estudo também se deu, a priori, de forma gradual e cheia de adaptações.

Feito este recorte, apresenta-se no quadro a seguir, a caracterização dos envolvidos na pesquisa, sendo os gestores identificados por letras do alfabeto, os implementadores por números e os alunos por algarismos romanos, garantindo o anonimato dos mesmos.

QUADRO 12: Gestores entrevistados segundo local de atuação e função.

IDENTIFICAÇÃO	LOCAL DE ATUAÇÃO
A	Nead- local sede UFMA
B	Nead -local sede UFMA
C	DEPARTAMENTO da UFMA

Fonte: A autora

QUADRO 13: Implementadores entrevistados segundo local de atuação e função.

IDENTIFICAÇÃO	LOCAL DE ATUAÇÃO	FUNÇÃO
1	Polo de Apoio Presencial São Luís	Tutor presencial
2	Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos	Tutor Presencial
3	Polo de Apoio Presencial São Luís	Professor formador
4	Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos	Professor formador
5	Local sede Nead /UFMA com atuação no Polo de Apoio Presencial São Luís	Tutor a distância

6	Local sede Nead /UFMA com atuação no Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos	Tutor a distância
7	Polo de Apoio Presencial São Luís	Coordenador de Polo
8	Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos	Coordenador de Polo

Fonte: A Autora

Destaca-se que os dois primeiros gestores entrevistados assumiram a gestão do Nead, via Direção e Coordenação da UAB no ano de 2017. No entanto, ambos já possuem experiências com EAD em outras instituições de ensino superior do estado, e na própria universidade com setores interligados ao Nead. O terceiro entrevistado foi gestor do Nead entre 2007 e 2013. Atualmente trabalha como docente e pesquisador na UFMA. As informações do entrevistado C, como ex-gestor do Nead/UFMA, contribuíram para a caracterização da EAD no Núcleo no início de suas atividades.

Verifica-se, conforme consta da Portaria GR n. 711, publicada em 19 de dezembro de 2017, no artigo 4º, que a indicação de professores e tutores é de responsabilidade inicial dos Departamentos de curso e é homologada pela Coordenação de Curso EAD e pela gestão do Nead. No artigo 5º, consta que o Nead deve manter um cadastro atualizado de professores e tutores do quadro da UFMA, respeitando a ordem de convocação como: ser professor, ser técnico-administrativo (ativo) com titulação compatível, ser professor aposentado, ser aluno do curso de pós-graduação “stricto sensu” e ser professor substituto.

O artigo 9º destaca que o professor formador não poderá acumular duas disciplinas e /ou assumir papel de professor formador e tutor concomitantemente e que o tutor poderá assumir até duas tutorias concomitantemente, desde que consiga comprovar disponibilidade de até 40 horas de trabalho semanal. Conforme verificado na pesquisa, os tutores presenciais moram e atuam nos municípios que ofertam cursos do Nead pelo sistema UAB. Sobre os Coordenadores de Polo, a indicação é de responsabilidade das prefeituras. No polo de Apoio de São Luís, a indicação é da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento-

Seplan⁶³. Já no Polo de Apoio Presencial de Humberto de Campos, a indicação é da Secretaria de Educação.⁶⁴

QUADRO 14: Alunos entrevistados segundo local de estudo

IDENTIFICAÇÃO	POLO DE APOIO PRESENCIAL
I	Polo de Apoio Presencial São Luís
II	Polo de Apoio Presencial São Luís
III	Polo de Apoio Presencial São Luís
IV	Polo de Apoio Presencial São Luís
V	Polo de Apoio Presencial São Luís
VI	Polo de Apoio Presencial São Luís
VII	Polo de Apoio Presencial São Luís
VIII	Polo de Apoio Presencial São Luís
IX	Polo de Apoio Humberto de Campos
X	Polo de Apoio Humberto de Campos
XI	Polo de Apoio Humberto de Campos
XII	Polo de Apoio Humberto de Campos
XIII	Polo de Apoio Humberto de Campos
XIV	Polo de Apoio Humberto de Campos
XV	Polo de Apoio Humberto de Campos

Fonte: A Autora

Os alunos do Polo de Apoio Presencial de Humberto de Campos, em sua maioria, é morador da cidade de Barreirinhas, que fica a 111 km de Humberto de Campos. Há alunos

⁶³ Esta informação consta do Diário Oficial do Município, ano XXXIII, de 08 de outubro de 2013.

⁶⁴ Esta informação consta do Diário Oficial do Município n. 549, de 24 de dezembro de 2010.

também de outras cidades distantes do polo e de povoados, como o de Rio Grande, no município de Santo Amaro do Maranhão, a 93 km de Humberto de Campos. Nesse grupo, a maioria realiza, pela primeira vez, um curso de graduação em nível superior. Já os alunos do Polo de Apoio Presencial de São Luís, na totalidade são residentes da capital. A maioria tem formação em nível superior completa e/ou incompleta, são gestores de empresas privadas que possuem experiências na área de ensino.

Ressalta-se que a avaliação de implementação de um Programa objetiva “detectar os fatores que, ao longo da Implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível” (DRAIBE, 2001, p. 20).

As políticas ou programas têm vida. Nascer, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto de avaliação de processo (DRAIBE, 2001, p.26).

Para Draibe (2001), a questão básica que norteia investigações dessa natureza é a de detectar os condicionamentos, no plano do processo de implementação, dos êxitos ou fracassos dos mesmos. Adicionalmente ela destaca que “é também a de saber se outras alternativas de processos garantiriam melhores resultados, ou, inversamente, se os mesmos resultados poderiam ser alcançados com alternativas menos caras ou mais rápidas de processos ou sistemas (DRAIBE, 2001, p.30).

Para alcançar esse objetivo, a autora propõe uma "anatomia do processo geral de implementação", identificado pelos sistemas: gerencial e decisório, processos de divulgação e informação, processos de seleção, processos de capacitação, sistemas logísticos e operacionais e de monitoramento e avaliação internos. Para fins desta pesquisa, os sistemas elencados no estudo de Draibe (2001) foram assimilados e readaptados, considerando as especificidades e a realidade do objeto desse estudo, como ilustrado na tabela a seguir.

QUADRO 15: Tabela de dimensões da avaliação de implementação do Nead

Dimensões	Indicadores
A Sistema gerencial	Competência dos gerentes; graus de centralização e descentralização; relação com as prefeituras contempladas no edital UAB

B Processos de seleção (de agentes implementadores e beneficiários)	Critérios e mecanismos de seleção
C Processo de divulgação e informação	Diversificação dos canais; suficiência e qualidade das mensagens; % público atendido; adequação de prazos; agilidade de fluxo; acesso aos aspectos normativos da EAD; qualidade de acesso das informações postadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)
D Sistemas logísticos operacionais;	Suficiência e adequação dos recursos humanos, físicos e financeiros utilizados na implementação
E Processo de Ensino e Aprendizagem	Suficiência, adequação ao público-alvo, acesso e apropriação pelos implementadores e beneficiários
F Sistemas de monitoramento e avaliação interno	Sistemas avaliativos internos para acesso a dados e pesquisa sobre qualidade de formação, utilização de resultados de monitoramento, avaliação interna

Fonte: A Autora

Outro critério agregado a este tipo de avaliação é o da eficácia, que Arretche (2001) entende como uma avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e os resultados alcançados. Draibe (2001) acrescenta que uma avaliação de eficácia é por natureza uma avaliação de processo, cabendo ao avaliador responder à pergunta básica: “quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material ou institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas?”

(DRAIBE, 2001, p.35). Nesse sentido, os sistemas e processos elencados tabela apresentada podem ser considerados, segundo a Draibe (2001) e Arretche (2001), os indicadores de eficácia do projeto desta pesquisa.

A análise que se fará a partir das falas dos entrevistados e dos grupos focais nesse estudo, considerando as dimensões e indicadores eleitos para a avaliação, visa compreender o processo de implementação do Programa UAB no Nead da UFMA, considerando a realidade dos polos de Apoio Presencial de São Luís e Humberto de Campos, com o foco na eficácia desta política. Desta forma, acredita-se que a análise do Nead, a partir do olhar dos envolvidos neste estudo, poderá apontar elementos importantes que traduzem a realidade da implementação da EAD nos municípios selecionados e identifica os fatores que facilitam ou dificultam esse processo.

4.3 O SISTEMA GERENCIAL

A primeira questão direcionada aos gestores entrevistados buscou identificar a percepção dos mesmos sobre o Sistema Gerencial e Decisório (grau de centralização e descentralização das decisões e dos recursos financeiros) do Nead, bem como da relação deles com os municípios contemplados no edital UAB, selecionados para esta pesquisa. Sobre esta questão, Draibe (2001) destaca que qualquer forma de inscrição institucional de um programa se apoia numa dada estrutura organizacional “cuja características obviamente interessam ao avaliador - e está submetido a um sistema gerencial e decisório específico, que “conduz” ou dirige uma implementação” (DRAIBE, 2001. p 31-32). A autora elenca algumas perguntas que considera fundamentais para o pesquisador observar nesse processo, como: a autoridade goza de liderança e legitimidade? Os gerentes podem trabalhar com autonomia?

De acordo com a percepção do Gestor A, o grau de centralização das decisões do Nead segue, de forma geral, um padrão semelhante ao de outros núcleos e institutos de EAD do país:

Na verdade, a gente cria essa estrutura, ela é meio, muito que padronizada em relação aos núcleos e centros de EAD que existem no Brasil. Alguns são núcleos, alguns são centros, alguns são institutos, mas eles geralmente seguem um padrão predeterminado. Claro que cada instituição personaliza suas ações administrativas e pedagógicas e aqui a gente busca organizar nesse sentido para que a gente não fuja muito da sistemática da educação a Distância e a gente consiga realmente trabalhar com os elementos da EAD que têm um pouco de diferença em relação ao sistema presencial. (GESTOR A)

Como o Núcleo ainda não é uma unidade acadêmica da UFMA, a percepção do gestor B é de que ainda existem "lacunas" nas resoluções normativas referentes à modalidade a distância na UFMA.

Exatamente, são divulgados nos sites específicos das pró-reitorias e no da UFMA, porque o Núcleo não é uma unidade acadêmica da universidade, ele é um núcleo transversal onde apoia e divulga as ações da Universidade de Educação a Distância. Então, o curso não é do Nead, o curso é do departamento, há toda a legislação que a gente acompanha e obedece não é a legislação do Nead, é a legislação que é expedida pelas pró-reitorias e homologadas no Conselho Universitário. Então, agora como as resoluções das universidades, elas não contemplam muito a questão da educação a distância, a gente está com uma frente dentro da universidade que é para contemplar, ou seja, com isso o aluno de educação a distância vai se sentir cada dia mais aluno da UFMA, não aluno de um programa especial. (GESTOR B)

Sobre a constituição dos Núcleos de EAD nas Ifes, destaco que esses espaços, sem legislação própria, considerados “transversais” nas universidades, como evidencia o próprio gestor B, se constituem como expressões da ofensiva neoliberal no interior das instituições de ensino, já que são regidos por princípios de gestão, planejamento e êxito para atender às determinações e exigências da Capes, e garantir sua expansão. Inseridos na lógica quantitativista, esses núcleos, que na sua maioria implementam a política da UAB nas universidades, competem com as próprias instituições, já que ofertam os mesmos cursos, e operam como “celeiros” para capitanear professores universitários e tutores, que irão trabalhar mediante ao pagamento de bolsas, como um complemento salarial, com reflexos diretos na qualidade de ensino. É, portanto, por meio desses “contratos” de trabalho precários e temporários, ou melhor “flexíveis”, como denomina Chauí (1999), que a docência é pensada na EAD, com expressão nos núcleos, condicionando este tipo de oferta, bem como as funcionalidades a ela relacionadas.

O entrevistado B explica que a estrutura do Nead é composta pela Direção do Nead, em conjunto com a Coordenação Pedagógica, Coordenação Tecnológica e Coordenação Administrativa. Na percepção do Gestor B, para além dos setores citados, há uma necessidade, ainda em fase de implementação, de uma nova secretaria, denominada de Secretaria Única do Nead. Ele explica:

A Secretaria Única do Nead, que é o local onde o professor, onde o coordenador do curso e o aluno irão nesse setor para pegar suas informações. O Coordenador lá que pega todas as orientações, lá que ele deixa os ofícios, e essa secretaria geral faz acontecer essas solicitações do coordenador dentro do Núcleo. E o modelo que a gente tá implementado é onde essa secretaria única vai ter um coordenador que vai controlar todas as outras secretarias dos cursos, com isso a gente quer otimizar o processo e melhorar também o andamento e reposta das solicitações.

A necessidade, segundo as observações do Gestor B, se estabelece pela realidade e demanda local, identificando nesse elemento um agente facilitador que poderá operar de maneira positiva no cumprimento das metas e objetivos. Sobre esta questão Silva e Silva (2001) discorre ressaltando a importância das decisões na implementação dos programas:

Na implementação, as decisões são relevantes quando alteram o curso e as estratégias inicialmente estabelecidas ou condicionam o próprio desenvolvimento do programa. As decisões e os deliberantes são o foco central da implementação por expressarem conflitos e disputas por alternativas, ocorrendo momentos de afastamento em direção às metas, meios e estratégias estabelecidas (NEPP/ Unicamp, 1993, p.34) (SILVA; SILVA, 2001, p. 39-40).

De acordo com a Resolução CD/FNDE no 26/2009,⁶⁵ o Sistema da UAB é integrado pelos seguintes agentes: a Capes, como gestora do Sistema, as Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), responsáveis pela oferta de cursos e programas da EAD, e os estados e municípios, responsáveis pela implantação dos polos do Sistema UAB. De acordo com a Resolução cabe à Capes, entre outras atribuições, coordenar, acompanhar e monitorar a concessão de bolsas no âmbito do sistema UAB; informar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) / MEC sobre quaisquer anormalidades que possam ocorrer no decorrer do cumprimento da resolução; monitorar, analisar e registrar mensalmente os Relatórios de ocorrências encaminhados pelas Ipes, relativos à permanência, interrupção ou cancelamento de pagamento de bolsas. Na percepção do Gestor A, a Capes mantém um sistema gerencial específico que centraliza suas ações referentes ao custeio de bolsas e determinações normativas em âmbito nacional. Esse grau de centralização impossibilita uma maior autonomia no “gerenciamento” destas questões, em nível estadual, pelas IESs.

Qualquer solicitação de cursos, de vaga, de alunos, de polo, a Capes primeiro tem que abrir o edital e oferecer as vagas. A partir dessas vagas, a gente solicita pra Capes, demanda para Capes, os cursos e o quantitativo de alunos distribuídos. Eles fazem uma análise, e após essa análise eles deliberam, eles deferem essas vagas. Todo o custeio é feito pela Capes. Esse dinheiro vem pra instituição, a instituição faz a distribuição do valor de custeio. O que vem pra nós é o valor de custeio com terceirizados, com manutenção, com passagens, todo o processo de logística que é necessário pra que a gente possa desenvolver os cursos.

À parte desse custeio nós temos o pagamento dos atores envolvidos nos processos que são os coordenadores UAB com coordenador adjunto, os coordenadores de curso, os coordenadores de tutoria, os tutores. São todos pagos via bolsa e essas bolsas quem faz o gerenciamento é o coordenador UAB, que é via sistema. [...] Então, a gente é

⁶⁵Esta resolução foi revogada pela Resolução 15/2015/CD/FNDE/MEC e estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009.

limitado por essa lei de bolsas, além de outras normativas que a Capes delibera para os cursos especificamente da UAB (GESTOR A).

Outra questão apontada pelos gestores refere-se à candidatura para a oferta dos cursos superiores nos municípios que independe das IESs. De acordo com Allonso (2010), isso gera uma situação de oferta das instituições de ensino “pouco próximas das reconhecidas como necessárias regionalmente” (ALLONSO, 2010, p. 1.331). Nesse ponto, identifica-se uma centralização das ações entre os entes envolvidos no sistema UAB, que opera, segundo a percepção do gestor B, como um obstáculo para o cumprimento das metas e objetivos da política pública que é de “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006). Ademais a concentração de oferta em determinadas áreas de formação, em especial para as Licenciaturas, provoca uma estandardização dos cursos e impede a abertura para novas realidades.

A Capes hoje ela tem a responsabilidade nesses cursos de educação a distância de ofertar cursos na área de licenciatura e cursos na área de gestão pública, então o curso que se adequa na parte de gestão são os cursos de administração. Fora desse escopo, a Capes não tem interesse, não tem interesse não, ela não é responsável por ofertar cursos [...] Então, quando nós chegamos às vezes numa cidade, a gente vê que tem uma cidade que tem um arranjo, que é vocacionada para determinada questão, e a gente quer oferecer um curso diferente e não pode por esse projeto, pela UAB [...]. Por exemplo, a região de Chapadinha, a região de Humberto de Campos, que é uma região pesqueira, então seria uma questão de cursos ligados à pesca, cursos ligados ao turismo, que é a entrada dos Lençóis Maranhenses. Então, nós não podemos ofertar. Por quê? Porque pelo programa da UAB são ofertados cursos de licenciatura (GESTOR B).

Esse fator é verificado durante as visitas dos gestores aos polos de apoio presencial contemplados no Edital UAB:

Nós fazemos uma visita para conhecer o secretário de educação, para conhecer o coordenador de polo, para tentar conversar com o prefeito também, para tentar explicar um pouco como funciona a dinâmica da universidade. Então, sempre antes de começar um curso, é uma visita do Nead para conhecer todo o contexto do polo na cidade (GESTOR B).

O entrevistado ressalta que, com a nova Portaria de 2017⁶⁶, há uma possibilidade de a própria UFMA ofertar cursos EAD não previstos na grade presencial e assim atender à demanda “vocacional” da região.

⁶⁶ O gestor B se refere à Portaria Normativa n.11, de 20 de junho de 2017, que diz no artigo 1º inciso 2: “É permitido o credenciamento de IES para oferta de cursos superiores a distância, sem o credenciamento para oferta de cursos presenciais” (BRASIL, 2007).

[...] Com essa nova agora, com essa nova resolução, a gente vê a seguinte coisa, que a universidade não está presa estritamente a esses cursos que são ofertados hoje pelo departamento, então a universidade pode fazer vários convênios, e, dependendo da região vocacionada, ela pode criar cursos vocacionais. Um exemplo que a gente vê, cidade de Pedreiras, lá nós queremos criar um polo, um polo que é um projeto que a gente tem conversado com a reitora, que é o polo UFMA digital, ou seja, com essa portaria, a gente tem a facilidade de criar qualquer curso que nós não temos na nossa grade presencial. Nós podemos criar esse curso lá, nós podemos manter o quantitativo mínimo de professores pra iniciar o curso, e todos os outros professores específicos a gente usa da sede aqui de São Luís a distância (GESTOR B).

Em relação à alocação de recursos, o Gestor B explica que ele também é descentralizado. Como já explicitado na fala do gestor A, o valor e repasse do custeio, via bolsas para professores, tutores e coordenadores, é feito diretamente pela Capes⁶⁷. Existem ainda recursos da Capes direcionados ao pagamento da logística de funcionamento e gerenciamento do Núcleo⁶⁸. Ele explica que parte é gerido pela própria universidade e parte pela Fundação Soudade de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal do Maranhão (Fsadu). Na percepção do Gestor B, essa descentralização de recursos na instituição agiliza o fluxo de trabalho interno.

Então a Capes centraliza recurso para a universidade. Parte desse recurso é gerida dentro da universidade e outra parte é gerida pela Fundação, onde nós temos mensalmente prestação de contas, tudo que é gasto está no portal de transparência da fundação, tudo que é gasto dentro da universidade está na questão da transparência da universidade. Então todo o processo é gerido parte pela universidade, parte pela Fundação de apoio à universidade.

Isso se mostra fundamental na garantia de deslocamento dos coordenadores de curso a alguns polos de apoio presencial no estado mais distantes e com difícil acesso como explica o gestor B:

Então, cada ano a Capes manda um valor x pra desenvolver o curso e a universidade, uma parte faz a gestão, e outra parte manda pra Fundação [...]. Imagina a seguinte coisa: tem cidades que o professor pega um ônibus, para em determinado local e nesse local ele vai pegar um táxi, vai pegar uma van, vai pegar uma lotação, mototáxi, bicicleta e a Universidade não contempla essa segunda parte do deslocamento. Então, pela Fundação de Apoio, a gente consegue fazer com que essa segunda parte do deslocamento seja realizada com mais facilidade. [...] Tem cidades mais distantes

⁶⁷ De acordo com a Resolução CD/FNDE no 26/2009, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão responsável pelo pagamento de bolsas no âmbito do Sistema. Os beneficiários das bolsas de que trata a mencionada resolução são: tutores, professores, pesquisadores, coordenadores de polos, coordenadores UAB, coordenadores de curso e coordenadores de tutores nas IESs.

⁶⁸ De acordo com CD/ FNDE n. 24, de 04 de junho de 2008, que estabelece as orientações e diretrizes para o apoio financeiros das Ifes participantes do Sistema UAB, as instituições de ensino poderão utilizar recursos provenientes da Capes para: o financiamento da coordenação acadêmica e administrativa; deslocamento da equipe técnica para os encontros presenciais; insumos acadêmicos e administrativos; passagens nacionais e diárias observados os termos do Decreto n. 5.992, de 19 de dezembro de 2006; contratação de pessoa física; contratação de pessoa jurídica; produção de material didático, capital, equipamentos e material permanente, obras e instalações.

aqui, como Fortaleza das Nogueiras que são dois transportes. [...] Então, com isso, a gente tem mais facilidade em fazer essa logística junto com a Fundação de Apoio do que com a estrutura da universidade (GESTOR B).

Mais uma vez, observa-se, na fala do gestor entrevistado, a necessidade de se criar estratégias alternativas para alcançar os objetivos do programa. Sobre esta questão Draibe (2001) aponta:

A implementação corresponde a outras fases da vida de um programa, nas quais são desenvolvidas atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados. [...] Na prática, qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação (DRAIBE, 2001, p. 49).

De fato, a implementação se processa diante de uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, que contam com agentes cujos interesses e concepções são diferentes. Os problemas não previstos no momento da formulação levam os implementadores a promoverem adaptações para viabilizar a realização dos objetivos do programa. Uma delas está presente na fala do gestor B quando ele explicita a relação entre a instituição e a fundação de apoio (Fsadu) para garantir a consolidação e expansão da política da UAB em localidades de difícil acesso no estado. A observação do gestor remete ao que Chauí (1999) argumenta sobre as estratégias de flexibilização nas IESs relacionadas à gestão financeira. Nesse sentido, é nesse modelo de universidade, considerado pela filósofa como uma organização empresarial, regida por meio de parcerias, estratégias e contratos, que a EAD viabiliza sua ampliação de oferta de vagas no ensino superior, como resposta às tendências determinadas pelas orientações das agências de financiamento para "partilhar com o mercado capitalista a demanda reprimida da educação formal" (NASCIMENTO, 2011, p. 42).

Ainda sobre o gerenciamento e alocação de recursos, na percepção do gestor A, a parceria com o Governo é extremamente necessária nas IESs, principalmente diante do cenário atual de crise financeira nas universidades públicas.

Então, considerando-se a realidade das universidades federais que não têm recurso pra fomentar projetos específicos dentro da universidade, a UAB é hoje o projeto principal dentro do núcleo de educação a distância. Mas nós já estamos vendo outras possibilidades, parcerias com outros órgãos, órgãos públicos dentro do governo do Estado do Maranhão, para que a gente possa fazer a parceria com a universidade, aí sai do âmbito da Universidade Aberta do Brasil (GESTOR A).

A observação do Gestor A induz a reflexão sobre as ingerências políticas e econômicas na educação, apontadas nas análises de Stone (2012). De acordo com a autora, diante de um contexto de instabilidade econômica, os empréstimos e/ou pagamentos dos programas

educacionais nas IESs por parte do Governo ou dos Organismos Internacionais tornam-se, na sua totalidade, as únicas fontes para a garantia de viabilidade e funcionamento dos mesmos. “Esses incentivos passam a ser a única opção. Uma oferta que eles (dependentes dos incentivos) não podem recusar” (STONE, 2012, p. 285, com tradução dessa autora). Nas entrelinhas da fala do gestor A, percebe-se que a oferta dos cursos em EAD no Nead, em 2017, ocorreu exclusivamente devido à adesão da UFMA ao Sistema proposto pelo Governo. A educação passa, nesse sentido, a ser subordinada e conformada aos objetivos e ingerências de outras organizações, ligadas, conforme os estudos apontados nesta Tese, a interesses do capital e do estado neoliberal.

Em relação às visitas nos municípios contemplados pelo Sistema UAB, o gestor A explica que, durante o período letivo, esse acompanhamento fica sob a responsabilidade dos Coordenadores dos Cursos:

Dentro do nosso plano de trabalho de desenvolvimento dos cursos, os coordenadores de cursos eles têm obrigação de visitar o polo semestralmente. Então cada coordenador de curso faz uma viagem *in loco* e observa as condições de instalação e de necessidade para que o curso possa acontecer. Em função disso, eles fazem um relatório e, junto com a Direção do Núcleo de educação a distância e coordenação UAB, a gente faz um relatório para a Capes dizendo da realidade do polo e cobrando do mantenedor e cobrando da Capes para que eles deem os recursos que nós precisamos (GESTOR A).

Identifica-se, nestas falas, uma relação de descontinuidade de acompanhamento e monitoramento por parte dos próprios gestores locais do programa nos polos de apoio presencial do estado. O trabalho de avaliação e visita *in loco* fica a cargo dos gestores externos do Nead e dos Coordenadores de Curso. Esse fator pode ser um elemento dificultador para o próprio sucesso do programa, já que, conforme argumenta Arretche (2001, p. 51), “na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores”. Mudanças na economia, alterações de poder no interior da máquina pública podem, por exemplo, influenciar no repasse de recursos disponíveis, atingindo a possibilidade de realização das metas previstas. São fatores externos para além do previsto no desenho que geram objetivos conflitantes quando não se conhece a realidade da localidade onde o programa é implementado, questões que serão aprofundadas nas análises dos Sistemas Logísticos e Operacionais dos Polos.

Na busca por um entendimento mais aprofundado dessa política pública, encaminham-se as análises das demais dimensões consideradas para a avaliação, para além da ótica dos

gestores, mas também para a percepção dos implementadores e beneficiários do programa na UFMA.

4.4 PROCESSO DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS E IMPLEMENTADORES

O processo de seleção abordou questões referentes aos critérios do processo seletivo para os implementadores e alunos. A este estudo interessou a percepção dos mesmos sobre a organização do processo de seleção e se a competência e o mérito foram critérios usados nos exames de seleção.

No *site* da Capes⁶⁹, consta que, para ingressar no sistema UAB, o processo de seleção segue o modelo tradicional dos cursos de graduação presencial, com aplicação de prova de vestibular. A única exigência é de que os candidatos tenham concluído o ensino médio, e a realização das provas fica sob a responsabilidade e critério das IESs. De acordo com o Gestor B, embora realizado de forma diferente do modo presencial, o seletivo da Nead respeita as regras e diretrizes de concursos da instituição.

[...] Então não é o Nead que faz o processo, o Nead inicia o processo, e o Núcleo de Eventos de Concursos da Universidade é que aplica. Então existe toda a questão de como aconteceria no presencial acontece também a distância. A questão de sigilo, todas as regras de um concurso são respeitadas lá. A questão de cotas também são respeitadas, então as mesmas cotas que são do presencial também são respeitadas a distância (GESTOR B).

Para o gestor A, o ideal seria vincular o processo seletivo da EAD ao Enem como já ocorre em algumas IESs:

Algumas universidades já conseguiram vincular os alunos para que eles façam já o seletivo optando para educação a distância dentro do Enem, outras não, há essa dificuldade por quê? Porque os editais que a Capes libera para cursos a distância da UAB eles não têm tempo definido, eles podem surgir a qualquer momento e a gente não consegue. E, quando eles liberam esse edital, é para ontem para resolver, para fazer seletivo, para fazer seleção, já colocar no sistema para que esses alunos iniciem as aulas o mais breve possível. Então a gente nunca consegue organizar e ajustar essas datas junto da universidade. [...] Geralmente esse é um processo seletivo simplificado especial, porque não tem um tempo definido em função da liberação do edital da Capes. Mas é um processo seletivo normal, quem organiza é o núcleo de eventos e concursos da universidade e segue todos os parâmetros normais e legais dentro da instituição (GESTOR A).

⁶⁹ Estas informações estão disponíveis em: <<http://www.capes.gov.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/educacao-a-distancia-uab/4144-o-que-e>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

Ainda sobre esta questão, na percepção do Gestor A, prazos estabelecidos pela Capes no processo seletivo operam como obstáculos à consecução do Programa:

É conforme edital Capes, são eles quem limitam as nossas ações, por exemplo, há previsão de abertura de um novo edital para novas ofertas de vagas e cursos para o ano que vem, mas não sabemos quando, pode ser no primeiro semestre, ou no final do segundo semestre, pode ser no começo do ano e eles dizerem: vocês têm até tempo para [...] É, é tudo na emergência de antes de ontem (GESTOR A).

O “modo” de operacionalização do processo seletivo na EAD se materializou na visão da maioria dos alunos cheio de falhas: “Eu estranhei um curso de física que não vai ter questão de física na prova, eu estranhei, mas não estava no edital que não ia contemplar questões de física e a gente chega na prova, aí a gente se depara com questões de física” (ALUNO I); “Faltou uma revisão das provas, porque tem um modelo da prova. Faltou uma revisão para ver se batia mesmo, se estava compatível com as que iam entregar para a gente” (ALUNO XII); “Por questão desse erro do gabarito com as questões, teve muitas questões que, na hora lá, eu me atrapalhei e marquei errado” (ALUNO XIII); No dia da aplicação da prova, né [...], foram anuladas cinco questões, aí teve que mudar toda a estrutura da prova, a prova em si não estava compatível com o gabarito, não estava na sequência com as respectivas questões (ALUNO XV).

Alguns destacaram falhas de comunicação e despreparo dos aplicadores na hora da avaliação, como observa o estudante XII:

[...] no dia da prova, começamos lá, eles deram as provas tudo para a gente começar a fazer. Eu acho que foi quase meia hora depois da prova, que eles vieram na nossa sala falar que tinham cinco questões que iriam anular por falta [...]. Que não estava no gabarito, que estava na prova que aplicaram, mas não estava no gabarito. Aí eles explicaram como é que era para fazer lá no gabarito, só que tem muita gente que eu não sei nem como marcou porque eles falaram só uma vez e aí teve gente que ficou procurando, ficou procurando. Aí tinha um dos professores que estava lá aplicando a prova e não soube nem explicar corretamente como era a forma certa de colocar no gabarito. Eu mesmo eu fiz a prova eu marquei lá o que eu entendia assim. Aí eu fiquei pensando: é, isso aí eu não passo não, já tá mal organizado desde a prova, como é que eu vou passar numa prova dessa? [...].

A mesma impressão foi relatada pelo aluno IV:

[...] Na sala onde eu estava, teve gente que ficou com essa dúvida e os próprios fiscais também não tinham uma resposta para fornecer no momento, tiveram que consultar a coordenação. Inclusive, ao final, já divulgado o resultado final, houve um outro edital, divulgando novamente, que eles resolveram considerar as respostas dessas que tinham sido anuladas para todos os candidatos. Ou seja, não alterou a classificação, apenas aumentou o número de acertos ou o número de pontos para todos na mesma proporção [...].

Na percepção do aluno IX, que já foi aluno de uma IES no modo presencial, os erros identificados no decorrer do processo seletivo auxiliam na consolidação de um sentimento de insegurança em relação ao curso da modalidade EAD:

Eu era estudante da Federal de lá. Então, todo o trâmite da minha entrada até a minha saída foi normal como deveria ser. E aqui somente da prova, desde, na verdade, o erro começou, eu comecei a notar erro desde a inscrição, que muitas pessoas não conseguiam, eu mesmo tive que pedir para alguém do Nead fazer minha inscrição pelo telefone e a pessoa fazendo para mim. E eles diziam: “Não, é a sua internet que está com problema”. E não era, eu acessava *sites*, eu mostrava para eles que eu estava acessando outros *sites*, só que tinha um problema estrutural no *site* da inscrição, tanto que várias pessoas de Barreirinhas, amigos meus não conseguiram se inscrever, certo? Depois veio a questão da prova, problemas nas questões da prova, depois veio problemas na questão da divulgação do resultado. Então, todo o trâmite, até agora onde nós estamos estudando foi carregado de problemas. Então, chegou um momento que eu pensei: “eu é que não vou participar de uma universidade dessa que está me dando problemas antes de eu entrar, imagina quando for para eu sair”. Mas, até então, depois que as aulas começaram, eu vejo que a organização mudou. Então, ela tá mais próxima, a universidade tá bem mais próxima da gente (ALUNO IX).

Diante das percepções apresentadas, observa-se que a organização do trâmite seletivo do Nead/UFMA se processou com dificuldades. Algumas podem estar relacionadas, como apontam os gestores, com os prazos estabelecidos pelos próprios editais da UAB, que se mostram exíguos, podendo gerar problemas na própria operacionalização do trâmite seletivo (tempo para elaboração do edital, seleção dos aplicadores e professores, organização das provas e divulgação dos resultados).

Outra questão apontada pelos gestores refere-se às próprias instâncias normativas da universidade, que ainda, e de forma geral, “excluem” os alunos da modalidade a distância. Fato que pode gerar, como afirma Allonso (2010, p. 1.328), “enormes problemas e distorções no interior destas instituições”. Estas lacunas institucionais, acrescidas das metas estabelecidas no desenho do Programa pela Capes, operaram como elementos negativos na experiência da EAD para os alunos, que já iniciam o processo carregados de sentimento de insegurança e descredibilidade em relação à instituição.

Sobre processos seletivos dos implementadores do Nead da UFMA, e conforme consta na Resolução n. 26, de 5 de junho de 2009, são as Instituições Públicas de Ensino Superior - IPESs vinculadas ao Sistema UAB que se responsabilizam pela indicação de tutores, professores, pesquisadores, coordenadores da UAB, coordenadores de cursos e coordenadores de Tutoria. Estes agentes selecionados serão os beneficiários das bolsas do Programa. Dessa forma, o gestor A explica que o processo seletivo dos profissionais se faz, inicialmente, pelos Departamentos da Universidade.

Por exemplo, os professores vinculados diretamente às bolsas, os professores, os coordenadores de cursos e os tutores eles são primeiro indicação dos departamentos. Em primeiro lugar, são as indicações dos departamentos [...]. Se a gente não tiver profissional específico disponível dentro do departamento, a gente, e por indicação da Capes, a gente deve fazer um processo seletivo de cadastro de reserva tanto para professor formador quanto para tutores, que são os externos. Aí esses externos são chamados via edital [...]. A gente faz um edital, e, nesse edital, a gente contempla um ano de atividades, que são dois semestres. Então a gente já disponibiliza as disciplinas que são oferecidas no semestre e as pessoas se candidatam. À mercê da necessidade do curso, a gente vai capturando essas pessoas e selecionando, entrando em contato (GESTOR A).

Os editais contemplam a participação de agentes da universidade, ativos ou não, e externos, como explica o Gestor B:

O professor existe uma regra de prioridade, então quem pode ser professor de educação a distância? Professores da casa podem ser professores ativos ou professores aposentados, professores que tenham capacidades fora da universidade, de outra instituição pública federal ou então professores que estão em outra universidade particular, mas que têm condições. Esses professores externos à universidade, que não são funcionários, eles participam de um processo seletivo onde têm que, além de se inscrever, têm que mostrar as competências deles [...] para aquela disciplina. E, se não conseguirmos preencher a vaga de professor e tutor com os da universidade, a gente pega (GESTOR B).

Diferente da percepção dos alunos, os implementadores não identificaram inconsistências no trâmite organizacional do processo de seleção, e sobre os critérios seletivos para a ocupação de vagas no Nead, como apontado pelos entrevistados 2 e 6: “Em 2010, foi feito um comunicado ao polo que precisava de novas pessoas poder para assumir a função de tutor presencial [...]. Aí eu vim, fiz o processo todinho que tinha que ser feito, preencher o formulário, aí fui selecionado na época, aí mantive até hoje” (ENTREVISTADO 2), “Pelo Curriculum, depois, em seguida, que tem entrevista. Na entrevista, para ver se precisa de algum treinamento, se já sabe como funciona” (ENTREVISTADO 6).

Na percepção dos mesmos, esse processo se deu de forma transparente, como se pode observar em suas falas: “Isso, sai o edital, as inscrições, a gente vê a quantidade de inscritos, vê quem é que foi selecionado, vê as listas de chamadas, tudo pelo site da UFMA” (ENTREVISTADO 6); “Foi feito todo um critério e, por último, foi feito um curso de nivelamento sobre ensino a distância e sobre tutoria. Tudo democrático” (ENTREVISTADO 1) e “Foram, pelo menos eu acredito que sim, porque o meu foi certinho, dentro do prazo, não teve prorrogação, não teve nada” (ENTREVISTADO 2).

Os problemas apontados se relacionam à fase posterior da execução dos processos seletivos, como relatado no depoimento do entrevistado 3: “aconteceu um problema, saíram duas ou somente uma retificação no resultado final devido a um erro na correção dos pontos de

alguns selecionados, então, mas houve um prazo até muito superior ao que estava no edital devido a essas retificações” (ENTREVISTADO 3). O entrevistado 6 observou falhas quanto ao respeito dos prazos estabelecidos nos editais de seleção “Não, sempre foi prorrogado, a gente tem uma dificuldade aí, teve um probleminha nesses prazos, aí foram prorrogadas algumas datas”(ENTREVISTADO 6).

Os mesmos problemas relacionados aos prazos estabelecidos pelo edital e o trâmite do processo de divulgação dos resultados estão presentes nas observações dos alunos: “Principalmente o da divulgação do resultado. O edital primeiro, o 001, tinha uma data lá para divulgação do resultado e demorou muito” (ALUNO VII); “Eles fizeram uma propaganda bacana e, ao contrário dos colegas aqui, eu nunca recebi uma mensagem no e-mail, até olhei lá, mas nunca recebi, só recebi esse telefonema nesse dia e quase eu perco a vaga” (ALUNO II); “Eu vim às pressas e, chegando aqui, a coordenadora me falou que as matrículas ainda não iriam iniciar, só iria ser na próxima semana. Então, já me prejudicou, porque eu perdi meu serviço” (ALUNO III); “Eu particularmente eu achava que não iria começar esse curso esse ano mais.

Depois de toda essa parte. Mas, enfim, fomos informados depois que o Nead estava passando por um processo de mudança de pessoal, de reestruturação e estamos aqui e está dando certo, ainda bem” (ALUNO IX); “O processo de seleção foi em cima daquele tradicional, aquele antigo, todas as disciplinas, só houve essa falha de edital, mas eu acho que foi normal, a seleção foi justa” (ALUNO IV); “A divulgação foi muito boa, o que ocorreu posteriormente foram essas questões, digamos assim, talvez pontuais em relação à falha de edital e outras coisas” (ALUNO VIII).

Observa-se que as falas dos alunos no que tange à demora nos resultados, prejuízos, ausência e insegurança feitas pelos alunos podem contribuir de forma prejudicial no percurso da implementação do programa, considerando que parte do seu sucesso depende da adequação do público interno e externo, bem como da informação qualificada. O relato do aluno XII ressalta esta dificuldade:

Eu fiquei inseguro. Aí me perguntaram: e aí, como foi a prova? Eu fiquei meio assim, sei lá, estranho. Eu não sei que eu fui bem na prova, foi mal organizada. [...] Nas redes sociais, existiam pessoas até dizendo que iriam abrir um processo contra o Nead, porque muitas pessoas foram punidas por questão da anulação de questões que talvez elas teriam sido melhores (ALUNO XII).

Chama a atenção o caráter acumulativo de funções na EAD, como observado na fala do entrevistado 7:

[...] Eu, sendo diretora da escola e alojando aqui o polo e tendo conhecimento do assunto, eu não me vi em condições de fugir [...]. Mas já estamos providenciando já a indicação de um professor da rede municipal para assumir a coordenação do polo e eu espero que venha logo, mas a gente vai ficar nessa mesma história juntos (IMPLEMENTADOR 7).

Na percepção do entrevistado, esse acúmulo é prejudicial, considerando a responsabilidade e função que o cargo exige:

A exigência da Capes é que seja pessoa da rede e que tenha dedicação exclusiva, até mesmo porque essa pessoa vai ter o salário dela da prefeitura, de professor, porque só a bolsa eu acredito que não seja um incentivo, é só uma complementação, a pessoa não vai viver dessa bolsa da Capes sendo coordenadora de polo e nem vai ficar fazendo todas as suas funções, exercendo as funções de professora lá na rede pública e com a responsabilidade de coordenar um polo, porque, daqui a pouco, quando você tiver 400 alunos aqui dentro, como é a previsão para o ano que vem (ENTREVISTADO 7).

Sobre esta questão Allonso (2010) analisa de forma negativa o trabalho despendido nos cursos de EAD para atender à expansão da oferta de cursos, como destacado na observação da entrevistada 7. Para a autora, a expansão, em muitos casos, redundava em sobrecarga de trabalho “refletindo na forma pela qual se faz o atendimento aos alunos” (ALLONSO, 2010, p. 1.331). O próprio RQED (BRASIL, 2007), documento norteador dos referenciais de qualidade da EAD, destaca o Coordenador do Polo de Apoio Presencial como um dos mais importantes do quadro profissional do corpo técnico-administrativo:

Entre os profissionais do corpo técnico-administrativo, destaca-se o coordenador do polo de apoio presencial como o principal responsável pelo bom funcionamento dos processos administrativos e pedagógicos que se desenvolvem na unidade. Este coordenador necessita conhecer os projetos pedagógicos dos cursos oferecidos em sua unidade, atentando para os calendários, especialmente no que se refere às atividades de tutoria presencial, zelando para que os equipamentos a serem utilizados estejam disponíveis e em condições de perfeito uso, enfim prezar para que toda a infraestrutura esteja preparada para a viabilização das atividades.

Outra importante atribuição do coordenador do polo é a supervisão do trabalho desenvolvido na secretaria da unidade, providenciando para que o registro dos alunos e todas as demais ocorrências, tais como notas, disciplinas ou módulos cursados, frequências, transferências, sejam feitas de forma organizada e em tempo hábil. Portanto, para o exercício de suas funções, o coordenador do polo deve possuir prévia experiência acadêmica e administrativa e ser graduado (BRASIL, 2007).

Essa "otimização" do trabalho na EAD seja de recursos humanos ou financeiros representa impactos importantes no interior das instituições parceiras (IES e municípios) da política pública, e reforça o que Nascimento (2011) e Chauí (1999) denominam de precarização do trabalho na educação superior, com expressões nesta modalidade de ensino, que se tornam

espaços "gerenciados", na sua totalidade, por contratos de trabalhos temporários, mediante o pagamento de bolsas, e na sobrecarga laboral, com o reaproveitamento de pessoal, como relata o implementador 7. Nesse tipo de oferta, envolta pela prática dos “contratos flexíveis”, como já evidenciado por Chauí (1999), os critérios de produtividade são determinados pela otimização do tempo e custo, que operam numa “inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade” (CHAUÍ, 1999).

Dessa forma, a maneira como são organizadas as equipes para atuarem nos cursos são elementos que enfatizam as especificidades da EAD, como um “locus real de precarização do trabalho docente” (NASCIMENTO, 2011, p. 177), no contexto da reestruturação produtiva do capital, determinado por um novo paradigma de modernização e desenvolvimento. Estas ações decorrem de uma lógica perversa que trata a educação como mercadoria, e determinam a atual oferta com reflexos diretos na qualidade da educação.

4.5 SISTEMA DE DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO

Draibe (2001) argumenta que, para implementar-se, todo o programa se apoia em mínima divulgação e circulação de informações, pelo menos para aqueles diretamente afetados e os que irão se beneficiar dele. O objetivo desse sistema é avaliar, segundo os gestores, implementadores e beneficiários, indicadores que poderão aferir a qualidade desse processo quanto a aspectos como acesso, clareza, transparência, suficiência das informações e agilidade do fluxo das mensagens.

Sobre a divulgação dos processos normativos que regem à EAD, os documentos podem ser consultados no site institucional do Nead e em outros canais de comunicação com os alunos, como explica o gestor B:

A gente tá passando por um processo de renovação dos procedimentos, então alguns procedimentos estão no *site* do Nead que é onde concentra toda a questão de informações sobre educação a distância. Outras informações sobre como funciona o modelo nós já colocamos para o aluno no edital. E outras informações do aluno de como funciona o processo interno está no ambiente virtual, então, quando o aluno é selecionado, as informações para aquele curso dele ele vai encontrar no ambiente virtual, tá? Então essas informações são colocadas em lugares distintos dependendo da aplicação (GESTOR B).

Na observação do aluno IV, os documentos referenciados estão disponíveis para pesquisa somente pela internet, mas não para consulta pública na universidade: “Tem acesso na internet, a gente já faz pesquisa sobre a EAD e tal. Então o acesso que a gente tem é a

internet, mas lá da universidade nunca tive nenhum acesso”. Outro entrevistado (6) relatou desconhecer o acesso aos documentos jurídicos: “Não, no caso do tutor, ele não tem acesso a esses documentos [...]. É importante a gente saber o que que está regendo, o que eles estão falando sobre tutoria” (ENTREVISTADO 6). O entrevistado 7 relatou ter acessado o material via e-mail “Algumas coisas a gente recebe por e-mail e algumas coisas, se a gente tá trabalhando com alguma disciplina, a gente recebe no próprio ambiente” (ENTREVISTADO 7).

Outros se recordam de ter acessado as informações normativas da EAD durante os encontros presenciais apontado nas falas dos entrevistados 1, 2 e IV: “No final de junho, a professora [...] foi ela que deu lá os dois dias de curso que nós ficamos lá, mostrando [...] toda a questão legal do curso e da modalidade” (ENTREVISTADO 2); “Nós tivemos uma aula presencial [...]. Na disciplina os alunos tiveram introdução ao EAD, eles falam das leis e a gente acaba assistindo e aprendendo também”(ENTREVISTADO 1).

Com base nas respostas, percebe-se o caráter fragmentado de acesso e recebimento das informações normativas e institucionais do programa, que se dá para alguns por e-mail, outros durante os encontros presenciais, nos cursos de preparações de tutores e no *site* do Nead. A descentralização da informação (gerada ou por falta de orientação do público sobre o acesso ou pela dificuldade de visualização) pode operar como um condicionante negativo do desempenho do programa, já que sua abrangência é parte do sucesso da implementação, como ressalta a gestora A:

A gente considera o *site* do Nead como um recurso didático dentro da educação a distância, porque é comunicação, e como o processo comunicacional deve ser bem intenso dentro da educação a distância, porque a comunicação deles é a distância, a gente está formalizando isso, mas toda a legislação da EAD está disponível nos *sites*⁷⁰(GESTOR A).

Um outro desafio apontado pelo gestor B para um maior “democratização” do acesso as informações e serviços ofertados pela própria Universidade é a inserção dos alunos matriculados na modalidade a Distância no Sistema de Gestão de Atividades Acadêmicas da UFMA, o Sigaa⁷¹.

Até o final desse ano, a gente já vai estar com a secretaria pronta. O que está faltando? É a gente se apropriar ainda mais do Sigaa. O Sigaa, apesar de ter um módulo de educação a distância, o Nead ainda não utiliza. Agora que nós estamos pegando com o núcleo de tecnologia o modelo, qual é a regra de negócio que tem nesse módulo e ver se ela é aderente a nossa realidade aqui. Se ela não for aderente, ela vai ser

⁷⁰ Os *sites* referenciados na fala do Gestor A são o site da Capes e o do Nead da UFMA

⁷¹ O Sigaa faz parte do Sistema Integrado de Gestão (SIG) da UFMA inaugurado no mês de maio de 2012. Esta informação está disponível no endereço: <<http://portais.ufma.br/PortalUfma/paginas/noticias/noticia.jsf?id=40828>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

adequada, o núcleo de tecnologia da universidade vai adequar pra nossa regra de negócio (GESTOR B).

E acrescenta:

O grande problema da educação a distância é que muitas universidades colocam o Moodle, o ambiente virtual, como cartório acadêmico, que é o local onde vai ter as faltas na educação a distância e as notas, mas nós entendemos a seguinte coisa, nós temos um sistema brilhante, então quem vai ser o nosso cartório? O nosso cartório acadêmico vai ser o Sigaa, ou seja, toda a informação do aluno é Sigaa, porque é lá que está a estatística da universidade, lá que está o controle, lá que o aluno vai pegar as declarações e tudo. E nós vamos deixar que o Moodle, apesar de o Moodle ter um módulo pra esse controle, mas é bem simples, ele não alcança a complexidade que tem no Sigaa. Nós vamos fazer o quê? O Moodle vai ser o local onde o aluno vai pra lá e vai ser o ambiente de sala de aula virtual. Então lá ele vai ver os vídeos, ver o roteiro dele de atividades da disciplina e somente só. E toda a questão de ligação do aluno com a universidade vai estar no Sigaa, lá vai ter nota, matrícula, declarações. [...] O sistema oficial da universidade também seja o sistema oficial da educação a distância e com isso a gente está fazendo o processo de institucionalização do aluno de educação a distância dentro da universidade (GESTOR B).

Observa-se na fala do Gestor B a existência de uma "lacuna" no processo de institucionalização do Programa da UAB, implementado via Nead, na UFMA. Esta mesma preocupação está presente na fala do Gestor A:

[...] Na verdade, a gente tem a obrigação de vincular eles. É, porque esses dados a gente está no sistema de regulação das universidades, a gente está no Simec⁷² a gente está no MEC, esses cursos estão no e-MEC⁷³ para avaliação e acompanhamento. E de onde eles coletam esses dados? Do sistema de gerenciamento acadêmico da universidade. Nós já estamos com esses alunos 56% dentro do sistema, mas como são alunos que têm um regime de oferta de disciplina, de avaliação, de trabalho diferente do presencial, o módulo do presencial não se aplica para os alunos a distância. Então a gente tem que fazer essa reestruturação desses alunos dentro do Sigaa. Por exemplo, quando você entra no Sigaa, você tem acesso ao histórico, você tem acesso à declaração, você tem acesso à solicitação de aproveitamento de disciplina, de remanejamento de campus [...]. E a universidade, quer dizer, esse sistema está funcionando há muito tempo, e ela nunca formalizou isso pra que funcionasse de forma [...] (GESTOR B).

O gestor A explica que existe no Sigaa o módulo de educação a distância, no entanto, ele ainda apresenta uma série de limitações funcionais de gestão no que tange a esses alunos:

⁷²O entrevistado A se refere ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação. Estas informações podem ser visualizadas no site: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/114-conhecaomec-1447013193/sistemas-do-mec-88168494/143-simec>>. Acesso em: 9 jan. 2018

⁷³O entrevistado A se refere ao Sistema criado pelo MEC para fazer a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação. Estas informações podem ser visualizadas no site: <<http://portal.mec.gov.br/e-mec-sp-257584288>>. Acesso em: 9 jan. 2018

Tem, mas aí está muito lá pro forma, não está de fato funcional ainda não, a gente tenta e não consegue. Então todo é um ajuste, a gente pode colocar os alunos, inserir eles no sistema, mas as funcionalidades para eles vão ser limitadas porque não se aplica.[...]Mas a gente tem que colocar, a gente tem que dar resultado, por exemplo, esses meninos todos vão fazer o Enade a gente já tem que vincular todos os nomes deles no sistema da universidade. E onde é que vincula isso? No Sigaa. Via Sigaa.

O gestor A enfatiza ainda que essa readequação do sistema é necessária ao aluno, mas também ao professor do módulo de ensino a distância “Por exemplo, a questão da falta, é diferente para o a distância. A forma que o professor trabalha dentro do sistema, o professor não trabalha um semestre, ele trabalha dois meses” (Gestor A). O entrevistado explica que existem iniciativas em outras Instituições de Ensino Superior de inserção dos alunos da EAD no Sistema Institucional de Ensino, mas que esta medida ainda não se aplicou à UFMA:

E a universidade, quer dizer, esse sistema está funcionando há muito tempo, e ela nunca formalizou isso para que funcionasse de forma... [...] Por exemplo, atualmente a gente faz matrícula dos alunos manual. A Uema já faz matrícula *on-line*, porque já está institucionalizado dentro do sistema acadêmico da universidade o módulo específico para a educação a distância. Por quê? Porque a Universidade Estadual, em linha geral, ela só abre para inscrição no período letivo normal, mas UAB não tem período letivo normal compatível com o deles, o regular. Então, há que se ter outro acesso de matrícula, não pode fazer no geral, então eles já têm. Quando vai abrir o primeiro semestre, os alunos vão lá e se matriculam nas disciplinas, aí vão lá e se matriculam no segundo, abrem o sistema. E é isso que a gente vai fazer, porque não tem condição da gente esta fazendo isso manual (GESTOR A).

Evidenciam-se, diante das observações acima, questões importantes que se relacionam aos mecanismos de divulgação e informação no interior das IESs integrantes do Sistema UAB. O primeiro se relaciona à “natureza” de formulação da política, que, *a priori*, e pelas evidências empíricas e teóricas apresentadas neste trabalho, parte de uma proposta *bottom down*⁷⁴, ou seja, de ações provenientes de cima para baixo (defendidas por elites políticas e pelo próprio Estado). Esta estratégia do campo de formulação de políticas gera efeitos dificultadores para a execução dos programas, como se observa nas falas dos entrevistados sobre os problemas do Sigaa para atender os alunos da modalidade a distância. Arretche (2001) afirma que isso ocorre devido à diversidade de contextos de implementação:

⁷⁴Silva e Silva (2008), com base no pensamento de Dye (2005), explicam que existem duas estratégias de maior destaque no campo de formulação das políticas: a *bottom up* e a *bottom down*. A primeira considera o estabelecimento da agenda a partir de um movimento que vem de baixo para cima. Nesse sentido, qualquer problema pode ser identificado por indivíduos ou grupos, partidos políticos, candidatos, entre outros que compõem a arena política de uma sociedade. Já a segunda considera que as políticas são definidas pelas elites políticas e pelo Estado. O *bottom down* indica que a motivação inicial para a formulação de uma política está relacionada a esforços corporativos ou pessoais.

As políticas públicas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa – com seus objetivos e desenho – é em si mesma um processo de negociações e barganhas, seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas sim, aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo (ARRETCHE, 2001, p. 50).

A pesquisadora destaca ainda que, na sua totalidade, os formuladores não dispõem de completa informação acerca da realidade sobre a qual pretendem interferir. E complementa: "na verdade, com quase absoluta frequência, a informação é imperfeita, incompleta e até mesmo baseada em expectativas quanto ao comportamento futuro das variáveis da realidade" (ARRETCHE, 2001, p.50). Ainda sobre esse assunto, um outro problema apontado por Nascimento (2011) na gênese do Sistema UAB e presente nas observações dos gestores é a própria definição legal do Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, que instituiu a UAB.

O autor argumenta que, diferente do texto legal, no artigo 1º do Decreto de 2006, que dispõe: "fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância" (BRASÍLIA, 2006), no Brasil não se criou uma Universidade Aberta nos moldes dos países de capital avançado. Para o autor, a UAB não representa a criação de um novo sistema de ensino, mas sim "a otimização do sistema já existente" (NASCIMENTO, 2011, p. 175). No caso da UFMA, a oferta do Sistema UAB no Nead existe como previsto na Lei, mas se concretiza como uma ação à parte/ ou uma otimização de uma organização já existente e institucionalizada direcionada para os alunos, professores e técnicos do modo presencial.

Essa contradição se materializa na inconsistência de adequação do Sistema de Gestão Acadêmica para os cursos da modalidade a distância. Um contexto de "condições desiguais", como destaca Freitas (2007) sobre a concepção de educação e formação que conforma os cursos e programas de EAD. Observações presentes nas falas dos alunos do polo de apoio presencial Humberto de Campos e de São Luís explicam isso, como o entrevistado VII: "O Sigaa nós não temos acesso ainda ao Sigaa. Então, tipo, nós somos alunos da UFMA somente em Humberto de Campos, talvez, se nós chegarmos em São Luís, a gente não é ninguém", e o entrevistado I diz: "Não temos acesso ao outro sistema, que é o Sigaa. Porque falaram que a gente ia ter [...], que a gente ia ter acesso, que a gente era aluno só do modo a distância, mas era tão aluno quanto um aluno presencial. Até a reitora falou um dia[...]". Na percepção do implementador 5, o problema do Sigaa com os alunos da EAD traduz a incompatibilidade de interesses e visões na instituição:

[...] Até a última vez que eu conversei com o Núcleo Tecnológico, o Departamento Tecnológico lá do Nead, não tinha sido possível devido ao não consenso entre as atividades do Nead do NTI e da Pró-reitoria de Ensino, mas são coisas que possivelmente nos próximos dias ou talvez mais tardar daqui a dois meses devem estar já alinhadas aí (IMPLEMENTADOR 5).

E complementa:

Inclusive, quando o aluno ingressa no curso, ele é notificado de que ele é agora aluno não do curso de Física, ele agora é aluno da Universidade Federal do Maranhão. Então ele tem totais direitos com relação a um aluno presencial. E foram, eu acho, que mais de dois mil ingressos de novos alunos através do processo seletivo da UAB [...]. A questão não é só visão, é visão e também falta de comunicação entre os setores responsáveis da universidade, entendeu? (IMPLEMENTADOR 5).

Sobre a qualidade de acesso a informações postadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do Nead, a maioria dos alunos vê nesse espaço uma ferramenta importante de comunicação. Alguns reclamam da falta de retorno das informações postadas por eles: “Eu percebo que, no AVA, há até uma comunicação que é colocada lá para nós, agora nós não temos o retorno de nenhuma informação que a gente coloca lá” (ALUNO VI). O aluno IX sugeriu integrar as informações do AVA ao e-mail, como ocorre com o Sigaa para os alunos do modo presencial:

É o seguinte, o meu e-mail é atualização automática, então qualquer e-mail que eu recebo, eu já olho e já verifico se é uma coisa direcionada a mim ou é alguma propaganda alguma coisa. Eu sei que o fluxo do EAD é diferente, você tem que estar lá no ambiente virtual procurando, mas seria interessante que a gente recebesse e-mails: foi postada uma nova atividade [...]. Porque fica sempre aquela questão de nós lembrarmos de acessar e, além de acessar, fuçar o AVA, sair catando informações, se tem mensagem no fórum, se tem atividade, se tem... então... se algum tutor falou conosco através da mensagem. Então assim, o ambiente virtual eu acho ele bem completo, isso eu não posso reclamar, nada do que eu já tenha procurado lá eu não achei. Mas seria interessante alguma forma de nos avisar, de nos lembrar (ALUNO IX).

Para o implementador 3, há uma resistência por parte dos alunos no acesso e manejo aos conteúdos postados no ambiente:

O ambiente em si ele funciona, o que não funciona é a disciplina por parte dos alunos em utilizar o ambiente. Infelizmente, o AVA é uma tecnologia e há uma resistência muito por parte de pessoas que não estão ligadas à tecnologia de a utilizar, isso é fato. Então esse processo é muito sistemático. Tem os tutores, tanto o tutor presencial como o tutor *on-line*, eles ficam toda atividade tentando aguçar a curiosidade para fazer com que os alunos possam se habituar a entrar no ambiente virtual, mas há muita resistência ainda. Essas coisas eu espero que elas diminuam, até mesmo porque agora o processo tá muito inicial ainda, agora que foram duas disciplinas, onde uma foi de ambientação do AVA e está sendo preparada ainda outra plataforma do AVA para que o próprio ambiente possa ser acessado do celular (IMPLEMENTADOR 3).

A percepção da falta de disciplina e resistência por parte dos alunos apontada pelo implementador 3 pode estar relacionada a uma expectativa ideal do estudante da EAD, não considerando suas limitações, que se processam de forma diferente no contexto real. Sobre esta questão, Freitas (2007) atenta para a responsabilização que se imprime aos alunos da EAD, que, muitas vezes, já chegam nesses cursos em condições desiguais, resultante de seu percurso na educação básica. Na percepção do implementador 4, os problemas referentes à agilidade do fluxo de informações decorrem de um dado da realidade que precisa ser incorporado à análise do desenho do Programa:

Eu acho que, na verdade, falta uma estrutura maior, não somente em termos de região específica pro Nordeste, mas a nível de Brasil, você tem uma internet muito ruim nos interiores. Então, você tem aqui uma internet rápida, se os alunos fossem todos aqui de São Luís, não teria problema nenhum, mas, por exemplo, na hora de baixar um vídeo, o professor explicando uma aula lá no finalzinho do Maranhão, é um pouco complicado, cai e volta, cai e volta. E aí os alunos reclamam muito em razão disso, você tem o material disponibilizado, você tem as coisas, mas eles não conseguem ver na mesma velocidade e às vezes alguns deles têm somente acesso uma vez por semana, porque moram no interior do interior e aí marcam aquele dia de encontro, todo sábado a gente se encontra no polo, aí chega no sábado, às vezes, não tem internet, não em razão do polo, mas em razão da cidade toda. Então eles passam às vezes um sábado sem saber nem o que era para fazer naquele dia pra entregar na próxima semana. Então, tem várias dificuldades porque a atividade é postada, é colocada, eles não têm acesso, ou falta energia, energia não, a internet e aí às vezes tem que prorrogar prazo. Então, na verdade, a estrutura final, o ponto final que é o aluno, não está sendo atendido (IMPLEMENTADOR 4).

Mais uma vez, a observação do implementador 4 apresenta uma realidade bem diferente da prevista pelos agentes formuladores nos trechos referentes ao Sistema de Comunicação dos Referenciais de qualidade da educação a distância - RQED (BRASIL, 2007). O documento diz que o sistema de comunicação precisa garantir ao aluno agilidade do fluxo de informações como destacado a seguir:

Em primeiro lugar, um curso superior a distância precisa estar ancorado em um sistema de comunicação que permita ao aluno resolver, com rapidez, questões referentes ao material didático e seus conteúdos, bem como aspectos relativos à orientação de aprendizagem como um todo, articulando o aluno com docentes, tutores, colegas, coordenadores de curso e disciplinas e com os responsáveis pelo sistema de gerenciamento acadêmico e administrativo.

[...] Em suma, o projeto de curso deve prever vias efetivas de comunicação e diálogo entre todos os agentes do processo educacional, criando condições para diminuir a sensação de isolamento, apontada como uma das causas de perda de qualidade no processo educacional, e uma dos principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância (BRASIL, 2007).

No entanto, a observação do implementador 4 sobre o polo de apoio presencial do interior do estado mostra, no plano local, as implicações contrárias às originalmente previstas. Sobre esta questão Arrecthe (2001) explica que isso ocorre porque o desenho do programa é formulado em condições de razoável incerteza, com base apenas nos efeitos esperados. Adicionalmente, contexto de contradições apontado pelos entrevistados em relação ao desenho do programa reforça a tese de Nascimento (2011) em relação à tendência pela busca da dimensão técnica do processo na EAD, sem se atentar para as variáveis da realidade.

Os depoimentos desvelam também o caráter "fantasioso" que se agrega ao uso da tecnologia nesta modalidade de educação, como uma possibilidade de integração e pertencimento. O que se evidencia nas falas é a materialização do "fetichismo tecnológico", necessário para a reprodução do discurso da racionalidade técnica, imposto pelo estado neoliberal, como apontado nos estudos de Nascimento (2011) e Alencar (2013). As falas evidenciam uma série de expectativas sobre o uso e manejo das TICs na EAD, que, na prática, pouco produzem efeitos concretos e/ou positivos no âmbito da democratização e divulgação das informações para os sujeitos envolvidos na pesquisa.

4.6 SISTEMAS LOGÍSTICOS E OPERACIONAIS

De acordo com Draibe (2010, p.34), nesta dimensão, os parâmetros de suficiência, adequação de recursos humanos e financeiros, além do tempo, são “em geral decisivos independentemente de como são financiados”. Ademais, precisa-se saber se os recursos chegam onde devem chegar e se são respeitados os objetivos e as metas estabelecidas. No que se refere aos recursos materiais, ela argumenta que a base material específica na qual o programa se apoia (equipamentos coletivos, de comunicação, serviços de transportes) é fundamental para o seu êxito. O Decreto n. 5.800/2006, que dispõe sobre a criação do Sistema UAB, caracteriza os polos de apoio presencial como:

§ 1º [...] 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.

§ 2º Os polos de apoio presencial deverão dispor de infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB (BRASIL, 2006).

Adicionalmente, o RQED (BRASIL, 2007) prediz que estas unidades desempenham um papel importante no sistema de educação a distância. Assim:

Os polos de apoio presencial devem contar com estruturas essenciais, cuja finalidade é assegurar a qualidade dos conteúdos ofertados por meio da disponibilização aos alunos de material para pesquisa e recursos didáticos para aulas práticas e experimentos, em função da área de conhecimento abrangida pelos cursos. Desse modo, torna-se fundamental a disponibilidade de biblioteca, laboratório de informática com acesso a internet de banda larga, sala para secretaria, laboratórios de ensino (quando aplicado), salas para tutorias, salas para exames presenciais (BRASIL, 2007, p.25-26).

Na percepção dos alunos, professores e tutores do Polo de Humberto de Campos, as questões referentes à infraestrutura física da escola são as que mais incomodam: “O banheiro não tem descarga. A água, eu falo pelo feminino, lá não tem água. Nem do masculino, nem descarga, nem papel higiênico” (ALUNO XIII); “Eu sei que, para o último encontro que a gente veio, praticamente eu passei o dia todo esperando, porque eu não tive coragem de entrar no banheiro masculino não, estava um fedor horrível” (ALUNO XIV); “Falta, porque eles precisam ir no banheiro, o banheiro não tem acessibilidade, a entrada também não é nada acessível. Então tem alguns polos que realmente pecam muito, enfim” (PROFESSOR 4); “Eu acho que precisa melhorar o ambiente que está meio sucateado. A parte de máquinas precisa melhorar mais lá, tem computador lá quebrado” (PROFESSOR 2).

Os professores 4 e 2 observam que o aproveitamento do mesmo espaço escolar para atender diferentes públicos e programas acaba por acelerar os problemas de infraestrutura já existentes no local: “E lá também é ruim porque é uma escola de fundamental. Aí criança a gente já sabe, né? E aí ainda funciona o pessoal da EAD, e é assim meio que misturado. Aí acaba mesmo” (PROFESSOR 4); “É meio complicado. Vai ter agora uma avaliação, vamos ver o que vão dizer. Deveria ter um melhor espaço pra laboratório. Vamos aproveitar pra falar (durante a avaliação da Capes) se vai construir um espaço próprio para o polo [...] porque cresceu muito o curso (PROFESSOR 2).

Na ocasião da realização das entrevistas⁷⁵ com os alunos e implementadores do polo de apoio presencial Humberto de Campos, foram feitos registros da infraestrutura do prédio, como mostram as fotos a seguir:

⁷⁵ Estas imagens foram realizadas no mês de setembro de 2017.

Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos

FOTO 1: Fachada da Escola Municipal Zilda
Maria Santos Mesquita

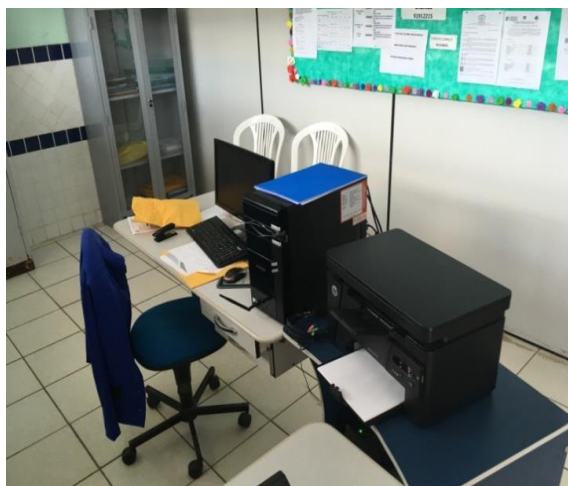
Fonte: A Autora

FOTO 2: Fachada da Escola Municipal Zilda
Maria Santos Mesquita

Fonte: A Autora

FOTO 3: Sala da Coordenação e Secretaria da
Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita

Fonte: A Autora

FOTO 4: Sala da Coordenação e Secretaria da
Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita

Fonte: A Autora

Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos

FOTO 5 :Sinalização biblioteca e sala de Tutoria da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita



Fonte: A Autora

FOTO 6: Biblioteca e sala de Tutoria da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita



Fonte: A Autora

FOTO 7: Laboratório de Matemática da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita



Fonte: A Autora

FOTO 8: Salas de aula da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita



Fonte: A Autora

Polo de Apoio Presencial Humberto de Campos

FOTO 9: Infraestrutura da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita



Fonte: A Autora

FOTO 10: Infraestrutura da Escola Municipal Zilda Maria Santos Mesquita



Fonte: A Autora

Além dos problemas de infraestrutura do local, o acesso à internet no polo também é outro problema na visão do aluno X, e do professor 4: “Quando o laboratório está cheio, fica super lenta. Então assim, às vezes a gente quer enviar alguma coisa e fica, cai a rede, aí tem que ficar esperando de novo, aquele processo todo” (ALUNO X); “Demora para carregar, é muito ruim. Aí a coordenadora depende da prefeitura. Aí a prefeitura promete que vai fazer...” (PROFESSOR 4). As falhas no cumprimento das atividades no polo sob a responsabilidade do município também estão presentes na fala do Professor 2: “A internet às vezes falha e a secretaria faz, porque as IESs não têm nada a ver com o polo, só usa o polo. Quem banca aqui tudinho é a prefeitura junto com a Capes [...], mas quem faz a manutenção é eles (Prefeitura) e eles demoram muito [...]”.

Na avaliação do gestor A, as condições socioeconômicas dos municípios contemplados nos editais UAB, a exemplo de Humberto de Campos, interferem na própria qualidade das atividades propostas pelo programa:

Por exemplo, nós temos um polo excelente que é o polo de apoio presencial de Porto Franco, que tem uma estrutura padrão, modelo no Brasil inteiro e a conexão de internet é excelente. Mas nós trabalhamos com 15 polos, dos 15 polos, nós temos quatro polos com uma megaestrutura de internet, os outros não. Então isso inviabiliza que nós trabalhemos com webconferência, com videoconferência simultaneamente. Aí de 15 polos você trabalhar com quatro e os outros 11 polos? Então a gente fica inviabilizado em relação a isso (GESTORA A).

O gestor salienta:

É, o que a gente cobra [...]. O que acontece é que eles não cumprem isso. Não cumprem às vezes não porque não querem, mas porque a estrutura do município não permite que se tenha uma banda larga. Apesar de a gente ter um sistema nacional de rede nacional de pesquisa, que é quem fomenta a internet, mas a nossa emissão é excelente, mas a recepção nos municípios depende dos municípios (GESTOR A).

Esta percepção se confirma na fala do implementador 8. Muitos alunos ainda precisam acessar a internet no polo, e a conexão não atende à demanda:

Vêm os alunos, quem não têm internet em casa, que ainda é um grande problema no estado, principalmente na nossa cidade. E vêm muitos alunos, esses últimos tempos, esse ano aqui, a gente tem tido muito aluno [...]. Os universitários que hoje estão aqui no polo são alunos que trabalham, são mães de família, pais de família, pessoas trabalhadoras mesmo que ficam ralando e a dificuldade de chegar até aqui (IMPLEMENTADOR 8).

As deficiências dos sistemas logísticos físicos do polo são compensadas pelo esforço no atendimento das equipes locais, como observado nas falas dos alunos a seguir: “Acho que o pessoal é bem educado, bem receptivo, eles tiram nossas dúvidas, e sempre que a gente está com alguma dúvida, algum requerimento ou algo assim para eles, eles vão e tentam nos ajudar, são bem receptivos” (ALUNO XV); “Também noto isso que, desde o primeiro dia que eu tive contato com ele (tutor presencial), ele se mostrou muito solícito em estar sempre aqui no campo, sempre aqui no polo” (ALUNO IX); “Eu costumo dizer que ela tira leite de pedra porque ela já é coordenadora da escola, então ela conhece as dificuldades da escola e tenta nos ajudar com o que ela tem aqui” (ALUNO XIV).

Os problemas apontados nas falas dos alunos, professores e gestores e identificados nas fotos mostram a dificuldade em se impor a perfeita adequação entre a formulação original de um programa e sua implementação efetiva. O documento norteador dos referenciais de qualidade da EAD “caracteriza” um polo de apoio presencial, muito distante da realidade, sob o ponto de vista dos entrevistados e das imagens. Esse “hiato” entre o ideal e o real está presente na argumentação de Nascimento (2011):

O polo de apoio presencial, equipado com laboratórios e biblioteca, é o local onde tudo acontece para o estudante do ponto de vista da sua formação a distância. O polo presencial deveria estar para o estudante de uma Ipes vinculada ao sistema UAB como o campus está para o estudante desta mesma Ipes matriculado no curso presencial. Mas não é isso que acontece (NASCIMENTO, 2011, p. 179).

Para o aluno IX, a materialização desse espaço de experiência acadêmica do ensino superior se dá de forma desigual para quem realiza um curso na modalidade a distância:

[...] Dizer que eu estava esperando um polo como uma universidade federal não, não estava, até mesmo porque eu sei como funcionam polos, que eles pegam escolas da cidade e colocam para ser polo. Então, o que eu vejo é que aqui é uma escola municipal, não é uma estrutura feita pela UFMA, foi aproveitada pela UFMA. Se podia ser melhor, claro que poderia, mas... Porque eu entendo que existe uma parceria entre a federal e a prefeitura da cidade para poder utilizar o local como polo. Essa parceria deveria existir entre uma parte, por exemplo, então você entra com x recursos financeiros, uma porcentagem de recursos financeiros e investe na escola pra transformar ela a nível de federal (ALUNO IX).

Faria, Lima e Toschi (2013) destacam que, durante a avaliação e credenciamento dos polos de apoio presencial, em 2011, sob os entes federados que aderiram ao sistema, os avaliadores do Inep reprovaram algumas práticas nesses espaços. Uma denúncia semelhante já havia sido feita pelo Tribunal de Contas da União⁷⁶ em 2009. De acordo com Allonso (2010), o relatório apresentou dados significativos sobre a implementação dos polos presenciais UAB:

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 polos 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 polos sem a devida estrutura organizacional, física e material (TCU, 2009 *apud* ALONSO, 2010, p. 1.332).

Os mesmos problemas de infraestrutura física apontadas pelo TCU em 2011 somados ao acesso insatisfatório da Internet ainda estão presentes nas falas anteriores, dada a própria estrutura e realidade socioeconômica do município, o que reforça o pressuposto de Allonso (2013) de que fica “evidente que a maior parte dos municípios brasileiros tem pouca chance de implementar com qualidade tais polos” (ALLONSO, 2010, p. 179). Para a autora, a forma pela qual ocorre a instalação dos polos presenciais, sem uma devida estrutura organizacional, propicia um sentimento de dúvida sobre a qualidade do que é oferecido aos alunos da EAD. Ela argumenta: “de toda maneira, a ‘ponta’ mais evidente da EAD, seus polos presenciais, é indicativo de problemática que afeta diretamente os alunos e profissionais envolvidos nesse trabalho, com reflexos sobre o espaço a ela dedicados” (ALLONSO, 2010, p. 1.332).

As fragilidades identificadas pelos entrevistados do polo Humberto de Campos também estão presentes nas percepções dos implementadores e alunos no Polo de Apoio Presencial São Luís. Como já explicitado neste trabalho, a oferta dos cursos de Ead no Polo da capital, em

⁷⁶ O relatório está disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf>. Acesso em 22 jan. 2018

2017, se estabeleceu em dois locais: nas instalações acadêmicas da UFMA e na própria Escola de Governo e Gestão Municipal - Eggem, onde *a priori*, pela Lei Municipal n. 5.795, de 18 de setembro de 2013, deveria haver uma infraestrutura mínima para o funcionamento dos cursos superiores da UAB. Essa parceria ocorreu devido ao Termo de Compromisso firmado entre a Universidade e a Eggem para cessão dos espaços acadêmicos desta pelo período de um ano, já que o prédio se encontrava em fase de reforma. Durante a realização do grupo focal com os alunos e das entrevistas semiestruturadas com os implementadores do Polo, foram feitos registros referentes à infraestrutura do prédio, como mostram as fotos a seguir:

Polo de Apoio Presencial São Luís

FOTO 11: Fachada da Escola de Governo e Gestão Municipal - Eggem



Fonte: A Autora

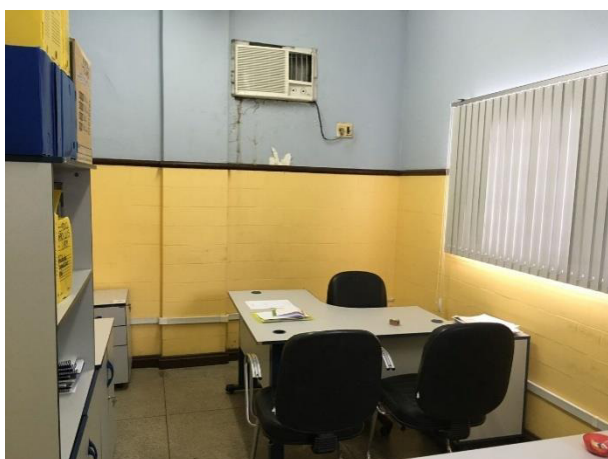
FOTO 12: Garagem da Escola de Governo e Gestão Municipal - Eggem



Fonte: A Autora

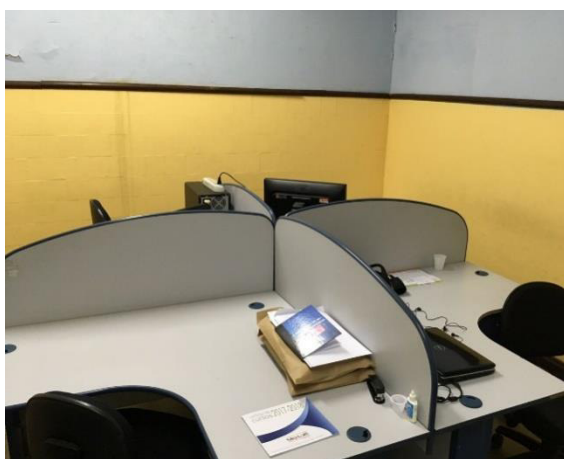
Polo de Apoio Presencial São Luís

FOTO 13: Secretaria do Programa na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



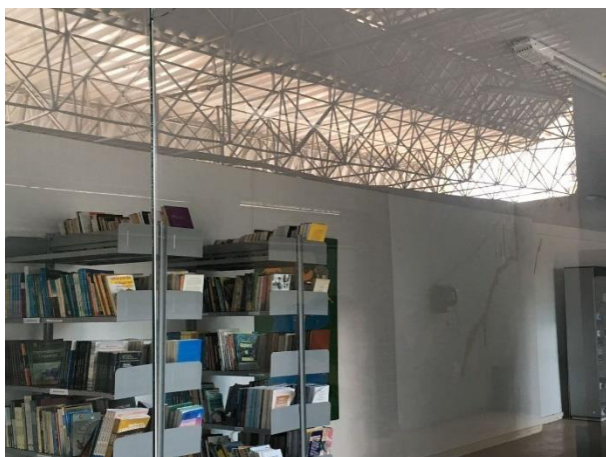
Fonte: A Autora

FOTO 14: Sala de Coordenação do Programa na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



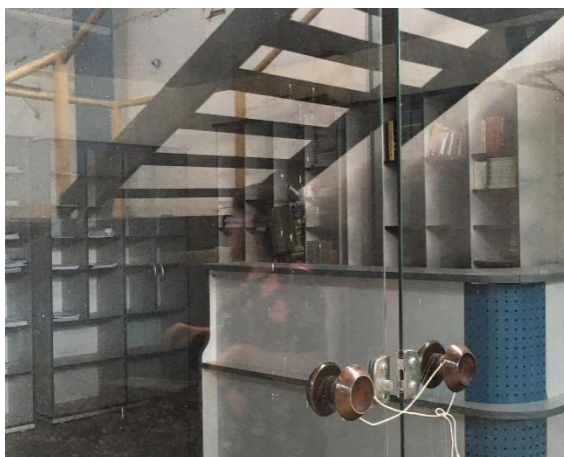
Fonte: A Autora

FOTO 15: Biblioteca Fechada na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



Fonte: A Autora

FOTO 16: Biblioteca Fechada na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



Fonte: A Autora

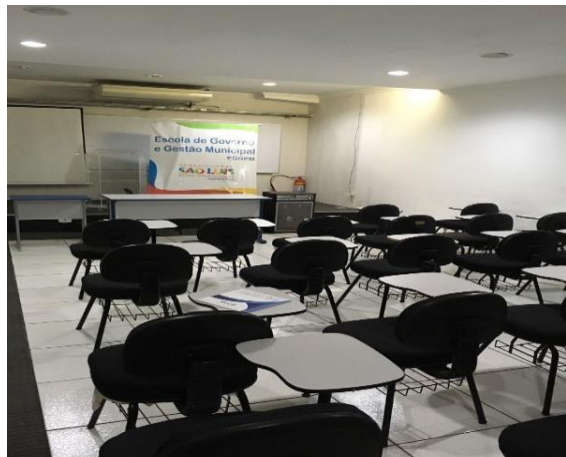
Polo de Apoio Presencial São Luís

FOTO 17: Laboratório de Informática na Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



Fonte: A Autora

FOTO 18: Auditório da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



Fonte: A Autora

FOTO 19: Infraestrutura interna da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



Fonte: A Autora

FOTO 20: Infraestrutura do banheiro da Escola de Governo e Gestão Municipal – Eggem



Fonte: A Autora

De acordo com o *site* da UAB (2018)⁷⁷, todos os espaços obrigatórios do Polo UAB (sala para Coordenação, sala de secretaria, espaços de apoio como laboratório de informática com instalações elétricas adequadas - rede estabilizada e biblioteca física com espaço para estudos) devem ser localizados no endereço da sede, podendo os demais estar em locais distintos, desde que exista o Termo de Cessão de Uso, como ocorreu com o Polo Presencial de Apoio de São Luís e a UFMA. Esse espaço “dividido” de oferta das atividades acadêmicas está presente na fala do implementador 7:

As dificuldades que eu vejo são assim: de funcionamento mesmo, porque a gente tem que ter uma equipe, nesse momento, nós estamos funcionando com a equipe da escola, mas temos conseguido. Por quê? Porque nós ainda temos poucos alunos, nós temos um curso de graduação aqui, um no IFMA que é química, mas que como a estrutura acadêmica, os professores, os tutores são ligados às universidades. Isso nos dá um certo alívio, a nossa preocupação com a qualidade, nos alivia saber que as universidades estão tomando conta dessa parte, essa parte metodológica, essa parte acadêmica que é a qualidade, o controle de qualidade que as universidades fazem. Então, o pessoal que trabalha com educação a distância, que é preparado nas universidades, então isso nos dá uma certa tranquilidade (IMPLEMENTADOR 7).

Diferente da percepção do implementador 7 de que a universidade “preenche” a qualidade de atendimento na oferta do curso EAD aos alunos, na visão do estudante VI, isso não ocorre, em sua totalidade: “Se ainda estamos lá, no caso, o polo oficial lá da UFMA, então deveria ter, nem que seja de forma reduzida, mas deveria ter (acesso a biblioteca)” (ALUNO VI). A institucionalização “fragmentada” da vivência acadêmica no polo UAB de São Luís pelos estudantes resulta em uma oferta considerada como incompleta ou disfuncional, como relatam os alunos I e IV: “Até hoje, pra mim, ainda não funcionou, porque a única coisa que a gente tem o acesso é no dia dos encontros” (ALUNO IV); “Teve um dia que eu até entrei perguntando se alguém viria aqui para o polo pra até trocar questões [...] mas eu cheguei aqui e não tinha ninguém. [...] Ainda tem muita burocracia pra uma coisa que é pra funcionar, que tem esse objetivo de funcionar a contento” (ALUNO I). Esta percepção é igualmente observada na fala dos professores 3 e 1:

É, mas atualmente nem ela mesma (coordenadora) tem essa resposta porque eles não têm ainda, digamos, não funcionam de fato. De direito, o polo existe, mas de fato está em fase inicial ainda. É porque lá tinha o polo anteriormente quando foi feita a solicitação dos cursos, o polo ficava lá no Reviver, e teve um incêndio no prédio, não sei por quais motivos, mas ouvi dizer que houve um incêndio, então eles perderam parte do prédio. Quando o prédio foi reformado, ele foi cedido para outro setor da prefeitura, e o polo São Luís ele foi para o Renascença, só que ele é um ambiente muito reduzido, não tem condições de lá ainda ser polo. Estão sendo preparados vários espaços pros alunos, eu espero que aconteça (PROFESSOR 3).

⁷⁷ Estas informações estão disponíveis pelo endereço: <<http://www.capes.gov.br/uab/polos-uab>>. Acesso em: 20 fev. 2018

Não tem acessibilidade, você está vendo o ar-condicionado. Eles estão precisando de manutenção, o prédio em si precisa de uma manutenção. [...] Isso, isso, atende, mas não na totalidade, infelizmente (PROFESSOR 1).

O acesso à internet também previsto no documento do RQED (BRASIL, 2007) e no *site* da UAB (2018) como parte essencial de funcionamento do polo de apoio presencial também não se materializa na vivência deles tanto no polo como na UFMA: “O acesso é só para os professores, a gente não tem internet aqui” (ALUNO VI); “Até tem, mas não deram para a gente, aluno” (ALUNO IV); “Já que a gente não tem esse acesso no ambiente físico, que seja criado um ambiente digital [...]. Eu tive alguns acessos a alguns livros de forma digital, mas acessando outras bibliotecas, outros sistemas, não o sistema da UFMA disponibilizado pra gente” (ALUNO I).

Sobre a adequação dos recursos financeiros nos polos, ambos estão vinculados às secretarias municipais, que são responsáveis pela constituição e manutenção dos mesmos. Na observação do implementador 8, a destinação orçamentária para manter a capilaridade de funcionamento do local se estabelece de forma descontínua:

Essa questão de recursos é sempre um pouco complicado porque o polo não tem recurso próprio. Então, o município, a secretaria, ela faz assim... acredito que todos estão na mesma situação... malabarismo pra questão dos recursos que chegam do Fundeb pra atender, porque o que é atendido aqui, até onde eu sei, eu também já trabalhei na secretaria de educação e é assim, eles vão pegando um pouquinho do recurso que chega no município que é o recurso da prefeitura, porque eles não podem mexer nesse recurso do Fundeb pra poder fazer essa manutenção aqui [...]. É, porque ele não têm recurso próprio (IMPLEMENTADOR 8).

A manutenção dos equipamentos ocorre somente quando os problemas são detectados:

Por exemplo, se der um problema na segunda-feira, aí eu já boto pelo grupo, que eles têm um grupo e eu coloco: preciso do auxiliar. Aí ele vem imediatamente. O que tem pra resolver ele resolve lá. Quando é peça, aí tem que esperar um pouquinho, pelo menos uns 15 dias, no máximo uns 15 dias eles estão já com a peça pra colocar (IMPLEMENTADOR 8).

Na percepção do implementador 7, existem recursos na secretaria municipal responsável pela manutenção do polo, mas a dinâmica de funcionamento da biblioteca, dos laboratórios e o trabalho laboral, que deveria ocorrer no local, ainda não se concretizaram em sua totalidade:

Isso é temporário, o acordo é de um ano, renovável ou não, mas a gente não pretende ultrapassar isso, nós estamos tomando todas as providências, inclusive o polo está institucionalizado, tem decreto de criação, já foi colocado no PPA o orçamento pra manutenção das atividades do polo, já foi solicitado o pessoal que é exigido pela

Capes, tais como coordenador, limpeza, bibliotecário etc. etc., que fazem parte do quadro da prefeitura (IMPLEMENTADOR 7).

As falas dos entrevistados expõem uma realidade presente na argumentação de Faria, Lima e Toschi (2013), de que a política pública de indução da UAB foi para adesão das instituições existentes, e não de incentivo à criação e manutenção de novas. Uma extensão de um sistema já existente, como aponta Nascimento (2011), que se materializa de forma desordenada, em função de a associação entre as IESs ocorrer com entidades que possuem vocações diferentes. Sobre esta questão Faria, Lima e Toschi (2013, p. 57) argumentam:

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 9.394/1996.

Outro agravante apontado pelos autores se refere à volatilidade de gestores que pode influenciar o andamento da associação “visto que estes entes federados não possuem obrigação constitucional de assumir financeiramente a educação superior no Brasil” (FARIA, LIMA e TOSCHI, 2013, p. 57). Esse desequilíbrio de espaços e práticas nos polos de apoio presencial em detrimento da realidade das IESs reforça a ideia defendida por Allonso (2010) do não reconhecimento da EAD como parte integrante de uma política de expansão do ensino superior como um todo. Somado a isso, o acesso reduzido ou o não à internet nos polos desvela mais uma vez a contradição sobre o uso das tecnologias, colocando-o num lugar a-histórico, denominado por Nascimento (2011) de fetiche tecnológico.

Os dados desta pesquisa permitem afirmar que a relação com os outros determinantes da sociedade, atrelados aos interesses políticos e de classe, influencia a qualidade de oferta e acesso desses serviços, que certamente determinam a utilização da tecnologia. Mais precisamente, o campo empírico mostra que as apologias da “Sociedade da Informação”, onde se criam os paradigmas de mundo globalizado, transparente e solidário, presentes no discurso da EAD, pouco ou nada se concretizam na realidade observada. Esta sociedade “prometida” só evidencia seu sentindo, conforme aponta Mattelart (2002), dentro de uma configuração geopolítica, atrelada a interesses de classes, e no sentido mais amplo, ao movimento de mundialização do capital, embebido pelo ideário do progresso técnico, no contexto de reestruturação produtiva do capital.

4.7 PROCESSOS DE ENSINO E APRENDIZAGEM

Draibe (2010) destaca que, em qualquer programa, é imprescindível avaliar as capacidades dos agentes para cumprir com as tarefas propostas na implementação. Nesse sentido, a suficiência e adequação dos diferentes conteúdos abordados pelos implementadores para atender o público-alvo se tornam fundamentais nesse processo. Além disso, o acesso e a apropriação dos mesmos, bem como sua adequação às realidades socioeconômicas dos polos e dos beneficiários também influenciam a qualidade do processo de ensino e aprendizagem na EAD.

Sobre a suficiência e adequação dos conteúdos, a análise dos grupos focais com os estudantes dos polos de apoio presencial Humberto de Campos e de São Luís evidencia um dado semelhante ao apontado nos estudos de Almeida, Iannone e Silva (2012): a falta de tempo como elemento negativo para a aprendizagem nesta modalidade. Os principais fatores que contribuem para esta percepção dos entrevistados são: excesso de atividades e de leituras propostas nos cursos, como identificado nas falas abaixo:

Uma das maiores dificuldades que eu estou enfrentando é a questão do tempo, a questão do tempo em relação a envios de atividades, porque já aconteceu de ter semanas de ter quatro tarefas pra gente fazer. Então, pra quem trabalha, é dona de casa e não tem internet em casa, fica quase inviável ter como realizar todas essas. Então assim, às vezes, ele (professor) já até nos ajudou falando com alguém pra prorrogar o tempo, o prazo das atividades. Então assim, a minha grande dificuldade até agora, uma das maiores é a questão do prazo (ALUNO X).

Compromete a aprendizagem do aluno, porque o aluno vê lá e se depara com várias atividades, aí pensa na correria, ele ficar na correria, “vou fazer essa, vou fazer logo essa, depois eu faço essas”. Aí, quer dizer, ele nem se inteira no conteúdo, ele nem lê o conteúdo às vezes, vai só na internet, tira algo da internet, entendeu? Aí coloca, aí não tem aquela preocupação de tá lendo, de tá se inteirando, de tá aprendendo (ALUNO XV).

Eu acredito, professora, que isso seja, toda essa dificuldade pela falta de adequação mesmo da forma do curso, da maneira, do método do curso com o público que ele busca alcançar, ele não é uma modalidade presencial, o prazo é bem menor, mais exíguo e o caso que nós já citamos que o professor que dá aula no presencial formatou uma matriz para três meses e depois teve que reduzi-la porque a coordenação disse não, aqui a modalidade é outra, a realidade aqui é outra. Mas eles viram a realidade de prazos sem enxergar a realidade de quem mora no interior, quem trabalha (ALUNO VIII).

Uma coisa que eu mencionei foi essa questão por eu morar fora e eu creio que também tem outros, fica ruim. Hoje, marcou uma atividade de uma disciplina tal, amanhã já marca outra e amanhã já marca outra. Poxa, hoje não é só até meio-dia? Por que que não já junta duas pra facilitar a questão? Não é a distância? Então todo mundo trabalha, sexta-feira encerra o expediente, poderia pegar sexta-feira à noite, sábado ou até um pouquinho do domingo. Porque alinhava, terminava uma e já iniciava automaticamente outra pra não vir, terminou uma hoje, aí no próximo que vem só pra começar outra. Porque, pra começar a que teve sábado passado, não começou nada. É complicado, porque você tem todo esse trabalho, aí você vem e diz: não, vai iniciar uma disciplina, vai ter pelo menos uma aula inicial e tal, e você chega não tem nada?

Poxa, é desmotivante. Foi o que eu mencionei, sábado que vem, vai ter uma, mas eu acho que eu não venho, porque eu já vim sábado passado e não teve nada. Vim hoje porque tinha seminário, eu tava até dizendo pra ele, aquele meu colega, meu irmão, eu acho que eu não vou porque não vão liberar, porque eu trabalho, todo mundo trabalha (ALUNO V).

Os alunos reconhecem suas dificuldades e limitações, em especial, na gestão da organização do tempo:

A minha maior dificuldade [...] é o tempo. Por quê? Eu saio de casa mais ou menos 6h30 da manhã, chego geralmente 7h, aí chego cansado, a maioria do tempo eu passo três, quatro dias no interior. Por exemplo, terça-feira eu vou sair 5h da manhã, não sei nem se venho no sábado que vai ter atividade aqui, porque eu vou pra Turiaçu, vou a serviço pra Turiaçu. Então o tempo pra mim é um negócio muito complicado, tem dia que eu chego altamente cansado, eu só dou uma olhada às vezes se tem alguma atividade, aí não tem, eu me recolho. O único dia que eu parei pra fazer alguma coisa mesmo [...] foi na coisa da matemática. Domingo eu cheguei em casa, eu digo: tem que entregar, aí eu peguei, sentei 9 horas da manhã, levantei 7 horas da noite, aí, na segunda-feira, eu não fui trabalhar, aí peguei a manhã toda, peguei à tarde e fui até duas horas da manhã, foi o único dia que eu consegui fazer alguma coisa (ALUNO IV).

Belloni (2008) destaca que esse “desencaixe” na relação da falta de tempo dos alunos e o conteúdo exigido pelos professores se deve a uma visão generalizada e irrealista da EAD de que o aprendente desta modalidade é sujeito autônomo, independente e capaz de autogestão. Ela afirma:

A questão é complexa, pois é bem verdade que qualquer ação educacional deva conhecer e considerar as características, condições de estudo e necessidade dos estudantes, é importante lembrar que é também preciso conceber princípios gerais-uma filosofia da educação - que oriente as escolhas e definições relativas às finalidades de educação (porque) a seus conteúdos (o quê), superando o enfoque tecnicista centrado no “como” dos meios técnicos e metodologias (BELLONI, 2008, p.41).

Belloni (2008) utiliza os dados do estudo de Paul (1990) para pensar sobre as características do aluno da modalidade a distância. (PAUL, 1990 *apud* BELLONI, 2008). Os estudos do autor referido apresentados por Belloni (2008) revelam que a ideia do aprendente autônomo é um mito e que os estudantes encontram dificuldades para responder a estas exigências de autonomia e autogestão. Muitos também se acham despreparados para trabalhar com esta modalidade. Essas são questões evidenciadas nas falas de alunos e professores:

Eu tenho um pouco, eu ainda sou... eu me considero analfabeta tecnológica ainda, mas assim, é algo que eu estou superando porque a minha realidade é um pouco diferente dos colegas, até mesmo por causa do acesso. Então assim, eu acredito que tudo, com a prática, a gente supera a dificuldade. E eu creio que futuramente eu não venha a ter essa dificuldade (ALUNO X).

Eu acho que a maioria não tem, a maioria não tem o perfil de aluno de EAD. E eu sempre digo pros meus lá, eu posto no AVA, isso é no AVA mesmo: gente, uma das características do aluno da EAD é a disciplina. Se você acumular, como agora, coincidiu juntar duas disciplinas, porque uma ainda não terminou e a outra já começou. Eles estão doidos, enlouquecidos por conta dessa junção, que não dão conta. Gente, dá, porque as atividades não são difíceis (IMPLEMENTADOR 5).

Belloni (2008) salienta que um processo educativo centrado no aluno, e não no professor, implica um conhecimento seguro da clientela, levando em consideração suas características socioculturais, suas necessidades e expectativas em relação àquilo que a educação pode oferecer. Fato ainda não concretizado no Nead/ UFMA, na avaliação do implementador 4 e do Gestor B:

Não, a gente tem que, na verdade, pensar no local também, mas só que a gente tenta colocar uma coisa genérica, porque existem alguns locais eu diria assim melhores em termos de estrutura, por exemplo, vou citar Porto Franco, Imperatriz, que têm uma estrutura muito boa. Não dá pra comparar esses polos com polos muito afastados, que a internet é um pouco ruim, como Fortaleza das Nogueiras, como Humberto de Campos, como também Timbiras. Então, a gente tenta colocar uma coisa equilibrada [...] (IMPLEMENTADOR 4).

Os cursos como estão hoje no projeto político pedagógico eles estão contemplando livros digitais e e-books, não tem no plano de trabalho, não foi colocado no planejamento compra de livro ou impressão de apostilas, essas questões, não foi contemplado e, quando é feito um curso, o curso é feito pra ser aplicado em qualquer município, em qualquer área do Brasil ou do mundo. Então não é feito especificamente para uma região. Como hoje nós temos 15 cidades distribuídas em diferentes regiões do estado, nós fazemos um modelo único e, na hora da aplicação, a gente tenta adequar, mas hoje, por conta das demandas e de problemas internos de falta de recursos humanos, nós não estamos conseguindo fazer isso a contento (GESTOR B).

Esta “uniformização de conteúdos”, mais uma vez reafirma a ideia de processo educativo centrado não no aluno da EAD, mas no professor, como destaca Belloni (2008). Esse processo acaba por standardizar o ensino nesta modalidade, excluindo, como afirma Allonso (2010), possibilidades de práticas pedagógicas alternativas, que dêem conta dos diferentes contextos educativos sociais.

Adicionalmente, a perspectiva encantadora do uso das TICs com características mágicas na EAD, como apontado por Nascimento (2011), não passa do nível retórico do discurso, uma vez que a crença no poder da técnica acaba por colocá-la em um lugar a-histórico e antissocial, o que certamente não confere com a realidade como apontam os alunos I, VI e VII:

Aí deixa só eu apontar uma coisa que agora eu me veio em mente, por exemplo, a gente teve que produzir um vídeo, eu acho que a estrutura tinha que dar essa estrutura pro aluno. Ah, você vai produzir um vídeo, pois a gente vai ter um espaço aqui onde você possa vir com orientação técnica [...] porque o meu mesmo ficou uma loucura. A gente produz porque tem que produzir, porque tem que cumprir os prazos.

Sem uma preparação, entendeu? Sem um preparo técnico, um apoio técnico (ALUNO I).

A gente tá em plena era digital, mas eu não consigo ler um livro direto na tela do computador, se eu tenho que ler, eu tenho que imprimir esse livro pra eu poder ler. Eu imprimo o livro, o texto e vou ler, não consigo fazer direto no computador (Aluno VI).

Existe um material no AVA que até tenta orientar, na minha opinião, o texto é complicado, ele mais dificulta do que ajuda. O AVA, na minha concepção, é uma ferramenta que tem que ser aprimorada, na minha concepção, tá cheia de falhas, agora que o negócio tá começando a andar, mas, mesmo assim, de forma complicada [...]. É tudo escondido pra mim, por exemplo, entender como é que eu via as notas, eu tive que perguntar pra um, perguntar pra outro, um me dizia uma coisa, outro me dizia outra, até o momento que eu consegui. Pra quem já tem um contato, pra quem tá ativo em computador lá, beleza, o cara descobre até o mecanismo lá que deu origem ao AVA. Agora, pra um cidadão que tem um conhecimento básico [...] (ALUNO VII).

O implementador 2 destaca:

Aí fica buscando a net rodando, pra ver se consegue carregar e não carrega nada, entendeu? Aí fica complicado. Precisa melhorar, a primeira parte é a de conexão. Aí não é uma questão não é só do Nead nem da UFMA, é uma questão de Maranhão, que é ruim (IMPLEMENTADOR 2).

Diferente do preposto por Belloni (2008), o documento do RQED (BRASIL, 2007) centra o processo educacional no estudante, e um dos pilares para garantir esta relação é a interatividade entre professores, tutores e alunos. Um processo facilitado pelo avanço das TICs. O documento prediz:

E um curso a distância o aluno deve ser o centro do processo educacional e a interação deve ser apoiada em um adequado sistema de tutoria e de um ambiente computacional, especialmente implementados para atendimento às necessidades do aluno. Como estratégia, a interação deve proporcionar a cooperação entre os alunos, propiciando a formação de grupos de estudos e comunidades de aprendizagem. Em suma, o projeto de curso deve prever vias efetivas de comunicação e diálogo entre todos os agentes do processo educacional, criando condições para diminuir a sensação de isolamento, apontada como uma das causas de perda de qualidade no processo educacional, e uma dos principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância (BRASIL, 2007, p. 12).

Belloni (2008) ressalta que é fundamental esclarecer com precisão a diferença entre o conceito de interação e de interatividade propalados pela EAD. A interação é uma relação recíproca entre dois ou mais atores em que ocorre a intersubjetividade, que pode ser direta ou indireta (esta última mediatizada por algum veículo técnico de comunicação). Já a interatividade significa a possibilidade de o usuário interagir com a máquina. Quando a proposta pedagógica da EAD centra suas ações na máquina, e esta, porventura, não funciona na sua totalidade, o aluno se sente desmotivado, como mostra o relato abaixo:

[...] Na disciplina de metodologia científica é que os nossos acessos eles são pontuados, fica tudo verdinho, você acessou fica tudo verdinho e os outros não têm isso. Porque, embora as duas atividades lá você não postou, mas o teu acesso ao ambiente é levado em consideração, diferente de matemática, é tudo vermelho. Não tem nem um incentivo assim, poxa, você acessou o material, você tem um pontinho (ALUNO I).

Para além da interatividade com a máquina, os estudantes consideram fundamentais os processos de interação com os tutores, mesmo em mecanismos alternativos, que não somente pelo sistema AVA:

Na época, quando estava finalizando o curso, é que a gente já começou a implantar essa questão do *whatsapp*, mas foi a mão na roda pra gente, os grupos do *whatsapp*, a gente tinha qualquer coisa, mandava dizer e eles já davam o *feedback* instantâneo (IMPLEMENTADOR 6).

Mas eu quero dizer que realmente tem uma outra grande ferramenta que nós nos comunicamos que é o grupo no *whatsapp*, às vezes bem mais que no próprio AVA. Por quê? Porque o AVA, eu não sei se é um pouco de falta de familiaridade mesmo com a ferramenta, às vezes fica difícil pra gente localizar de onde veio uma mensagem, onde postar ou algo assim. Mas umas vezes eu já postei mensagem pro tutor *on-line* e ele me respondeu, nos comunicamos lá realmente pelo AVA, mas a maior parte das interações, pelo menos como eu vejo, é pelo *whatsapp* (ALUNO VIII).

Assim como apontado nos estudos de Almeida, Iannone e Silva (2012), a atuação desses profissionais, na sua forma presencial, é percebida pelo grupo de alunos como um fator positivo e importante para a qualidade do curso, citando especificamente seu apoio:

[...] Então ela foi uma tutora muito presente nesse sentido, quando ela percebia a ausência do aluno, ela mandava recordando, olha o prazo vai acabar tal dia. E quando era postergado, mesmo tendo no sistema ou no AVA, ela sempre mandava uma mensagem individual, pelo menos eu recebi, dizendo que [...] foram postergados os prazos, que ia até tal dia (ALUNO I).

Nos polos investigados, os tutores presenciais acompanham as atividades, tiram as dúvidas e divulgam as informações:

Pelo menos no meu caso, eu vejo na frequência normalmente e vejo quem tá participando. Quem não tá eu dou uma chamada, mando um e-mail, pergunto o que está acontecendo, por que não está participando [...] (IMPLEMENTADOR I).

As percepções elencadas confirmam o que Belloni (2008) destaca sobre a ênfase na interação social entre a instituição e o estudante na EAD. Para além do uso das técnicas de comunicação adequadas, é imprescindível a criação de estruturas de apoio pedagógico e didático aos alunos (tutoria, aconselhamento, plantão de respostas e dúvidas, monitoria para o uso das tecnologias). Para a autora, estas estruturas se mostram mais importantes em um país

como o Brasil, “onde os níveis de cultura geral e escolaridade são, de modo geral, pouco elevados e onde a escola não instrumentaliza os jovens para o exercício da autoaprendizagem” (BELLONI, 2008, p.103). Ela pontua como fundamental a oferta de cursos de preparação (nivelamento) para estudantes que não tenham habilidades no acompanhamento dos cursos oferecidos. Os alunos e implementadores observam que estas práticas no Nead são ofertadas, mas não de forma contínua:

No início, não sei se vocês recordam, ia ter um treinamento no AVA, no ambiente AVA. [...] e não houve esse treinamento (ALUNO IV).

Existiu um momento presencial sim em que, na disciplina de introdução à informática, o professor que estava lá, foi um aulão geral para todas as disciplinas juntas, e ele mostrou sim alguns campos do AVA. Porém isso foi num momento seguinte, já tinham atividades acontecendo, entendeu? (ALUNO IX).

O ambiente virtual do AVA, claro, você tem que sentar com alguém pra poder aprender a mexer, também não é nada tão excepcional assim muito difícil, mas tem. Agora, com relação ao tratamento, o ambiente de conexão com um aluno, existe um núcleo específico pra isso, pra fazer esses treinamentos, mas tem que haver uma solicitação. Eu já fiz uma apresentação em vídeo. Não houve um treinamento, mas há uma departamento específico encarregado por isso. Se caso o professor ou tutor quiser ter um treinamento, tem pessoas que têm capacitação pra dar esse treinamento lá dentro. Agora, claro, vai da pessoa, se você achar que é autossuficiente também [...] (IMPLEMENTADOR 3).

Não tivemos ainda. Foi dito lá na UFMA que eles iam fazer um curso, porque hoje tem várias mídias que se usa, e nem todo mundo sabe fazer, ia ter pra auxiliar os tutores, mas depende muito dos recursos que se tem hoje disponível na UFMA pra tal (IMPLEMENTADOR 2).

Normalmente o setor tecnológico, mas pode ser qualquer um de nós conforme a solicitação [...]. No próprio AVA, eles disponibilizaram vídeos tutoriais sobre o ambiente, como o tutor tem que mexer, o que ele tem que fazer (IMPLEMENTADOR 4).

Em suma, as questões elencadas nos levam à reflexão sobre a propalada “Sociedade da Informação”, e as condições reais sob as quais a telemática funciona. A primeira análise, já destacada no estudo de Alencar (2013), refere-se ao conjunto de ações contraditórias em relação ao discurso e à prática. A autora afirma que, no contexto da inclusão digital, há mais empolgação dos decisores políticos do que ações efetivas que de fato “possam envolver todo o conjunto da classe trabalhadora na possibilidade de emancipação humana” (ALENCAR, 2013, p. 56).

A EAD, ao incorporar o discurso baseado na racionalidade técnica das novas tecnologias, reproduz na sua ação educativa, esse movimento de contradição. Destina-se boa parte dos conteúdos pedagógicos ao ambiente digital, certificando-se de que o uso de ferramentas de comunicação e informação nesta modalidade de ensino irá garantir o acesso à

informação, a flexibilidade de tempo e a autonomia de aprendizagem do aluno, quando, na verdade, o que se identifica nas falas do público beneficiado é uma dificuldade de manuseio do sistema, de organização de tempo e de apropriação dos conteúdos ofertados.

Assim, a inclusão por meio das TICs, especialmente pela internet, apesar de todas as atrativas e inúmeras possibilidades que oferece, não significa, de imediato, a certeza de acesso público ao conhecimento. Alencar (2013) destaca:

Ao lado da tão chamada Sociedade da Informação, reside outra, muito mais populosa, que é a sociedade não informada e não conectada. A sociedade brasileira, caracterizada historicamente por alarmantes índices de desigualdades sociais, regionais e educacionais não permite generalizar que está em “Sociedade da Informação” (ALENCAR, 2013, p. 61).

Outra problemática se refere ao perfil profissional de autonomia e independência projetado pela UAB e pelas demais propostas da EAD, como aponta Nascimento (2011). Para o autor, esses adjetivos empregados aos estudantes da modalidade a distância servem muito mais para sustentar uma interpretação da tecnologia na promoção de socialização e homogeneização, mas que encobre, na sua essência, uma força ideológica forjada “no conjunto dos elementos políticos e econômicos presentes nas estratégias do capital para superar a crise estrutural” (NASCIMENTO, 2011, p. 56). A EAD, imbuída pelo discurso das novas tecnologias, em função da sua viabilidade econômica e formação em massa, alimenta a relação orgânica do Estado neoliberal com o capital, ganhando, conforme salienta Nascimento, “espaço no ideário pedagógico brasileiro” (NASCIMENTO, 2011, p. 188).

4.8 SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO INTERNOS

No que tange a esta dimensão, Draibe (2010) argumenta que a implementação dos programas tende a ser monitorada ou supervisionada por seus agentes, sobretudo nos estágios iniciais. As avaliações internas costumam ser mais raras, “restringindo-se, em geral, a examinar os registros administrativos ou coletar opiniões dos agentes implementadores” (DRAIBE, 2010, p. 33). Assim como pontuaram os estudos de Almeida, Iannone e Silva (2012), as entrevistas com os gestores e implementadores revelaram iniciativas em direção a uma avaliação interna. No entanto, parece ainda não haver uma cultura, de forma sistematizada, desta prática no setor.

Então nós temos a avaliação externa do Enade, o polo tem avaliação constante da Capes e o aluno é avaliado no polo por processo de ensino e aprendizagem [...]. São via relatório, nós não temos relatório ainda formalizado, mas a gente tá criando um processo de criar o relatório por atividade desenvolvida. Então, com isso, a gente

começa a ver se a pessoa ela tá apta pra fazer aquele trabalho ou não. Se a gente observar que as pessoas não estão aptas, a gente vai tentar colocá-las pra outro serviço ou executar, ou então encontrar pessoas que consigam se adequar ao indicador, ao modelo de trabalho que a gente tá desenvolvendo, porque às vezes as pessoas são contratadas, mas elas não conseguem se adequar àquele modelo e [...] GESTOR B).

A não institucionalização da prática de uma avaliação interna, de forma regular, é também percebida na fala dos implementadores:

Mas o que se planejou foi que, passado pelos menos esse primeiro turbilhão de atividades, vai se fazer uma avaliação sobre as disciplinas junto inclusive com os alunos. Não sei de que forma vai ser pensado fazer essa avaliação, mas existe esse direcionamento. E a cada disciplina, praticamente, há uma conversa, uma reunião entre os coordenadores pra avaliar o desempenho, fora essa avaliação final (IMPLEMENTADOR 2).

As reclamações dos alunos e implementadores são registradas, em sua maioria, via sistema eletrônico.

A gente não tem ainda um local específico, nós disponibilizamos pro aluno, o aluno UAB, pros professores um serviço de *help desk* que nós temos e também os alunos usam muito o e-mail do coordenador, o e-mail do secretário de curso pra fazer as reclamações e o e-mail do tutor, coordenador de tutoria. [...] Mas é pouco utilizado o serviço (help-desk). Então, o serviço mais utilizado ainda é o e-mail do tutor presencial, do coordenador de tutor e secretário de curso, esses são os mecanismos de comunicação com o aluno mais usados, e também o whatsapp, que alguns cursos fizeram grupos no whatsapp e estão se comunicando e às vezes algumas reclamações já chegaram aqui via whatsapp (GESTOR B).

Dentro do AVA tem uma ouvidoria que você vai inserir. Eu acho que deveria ter esse *feedback* mais real. Você bota lá, você questiona uma coisa, aí passa, eu não sei se alguém olha ou deixa de olhar ou se olham, mas não tem retorno nenhum (IMPLEMENTADOR 2).

Então eu creio que isso é interessante porque, se o aluno teve algum problema, é enviado um e-mail pra ele perguntando se está tudo bem, o que está acontecendo, que é pra ele entrar em contato. E também a mesma coisa o tutor, né? Avisando que teve alunos procurando ele no sistema e não encontraram ele no horário indicado ou se está precisando de mais alguma atenção algum aluno que está com uma maior dificuldade. Então, está sendo implementado ainda, não está ainda, eu diria, assim completo, porque eu acho que o professor tem que ter esse relatório de saber como é que estão os tutores, mas eu creio que, em breve, vai estar completo (IMPLEMENTADOR 4).

Na percepção do aluno I, esse espaço no sistema AVA ainda não está claro:

A gente pode fazer essa reclamação dentro do próprio ambiente, através de mensagem, lá tem mensagens, tem avisos importantes, cafezinho virtual, aí tu vai colocando, mas não tem nada específico de reclamação (ALUNO I)

Os ajustes de correção para atender às reclamações dos agentes implementadores e alunos são realizados de forma automática, ou seja, dentro de uma dinâmica imediatista, conforme a demanda:

Não, essa reclamação, a gente faz uma avaliação e tenta dar os ajustes automaticamente, porque são muitas reclamações pontuais e nós temos tido reclamações pontuais, sobretudo na parte tecnológica do ambiente virtual de aprendizagem e com tutores a distância, são questões que a gente tá ajustando no processo. Não dá pra parar e avaliar no final do curso, as situações vão ocorrendo, a gente vai avaliando e vai ajustando, vai tirando tutor. Não quer trabalhar, a gente tira, faz ajuste no tecnológico, redimensiona, então essas são em tempo integral, por isso que eu digo: é 220 km/h, é uma coisa ajustando a outra, aí tu ajusta aqui, desarruma ali (GESTOR A).

De acordo com o RQED (BRASIL, 2007), a condução da avaliação institucional deve facilitar o processo de discussão e análise entre os participantes, “divulgando a cultura da avaliação, fornecendo elementos metodológicos e agregando valor às diversas atividades do curso e instituição como um todo”. O texto destaca a importância da socialização dos resultados obtidos no processo de monitoramento. Conforme o relato dos gestores, os resultados dos formulários e relatórios são disponibilizados para a avaliação das equipes internas e externas:

A avaliação institucional, que é essa avaliação que a gente faz de tutor, de professor, a gente faz constantemente, há um trabalho colaborativo, a gente tem uma equipe multidisciplinar que a gente sempre tá discutindo isso. Junto com os coordenadores, a gente faz a avaliação, a gente pede o retorno de tutores, é um acompanhamento que a gente faz. Nós temos também formulários de avaliação que são distribuídos, a gente distribui ao final de cada semestre pra que os alunos avaliem todo o processo. E não é só avaliado avaliação da aprendizagem não, verificação da aprendizagem, ele também avalia os cursos, a questão tecnológica, a questão dos tutores, dos professores, dos recursos, de polo também, ele avalia o polo. E é feito esse retorno (GESTOR A).

Diante das falas expostas, confirma-se o que Draibe (2012) aponta sobre os sistemas internos de monitoramento e avaliação, prevalecendo, no Nead, a ideia de irregularidade de prática e informalidade do mesmo, diferente de uma ação sistematizada e institucionalizada no setor. Adicionalmente, os instrumentos de avaliação, mesmo com a miríade de oferta dos denominados ambientes virtuais de aprendizagem que podem, na visão de Allonso (2010), facilitar a socialização e organização de informações para os estudantes, não se concretizam na experiência dos mesmos, como mencionado nas falas anteriores. Fica evidenciada, diante do exposto, a necessidade de repensar critérios e mecanismos de avaliação internos, assim como a socialização dos resultados entre instituições e agentes participantes.

Com base na realidade apurada, e em conformidade com as proposições de Nascimento (2011), Alencar (2013), Allonso (2010; 2014) argumento nesta Tese de que há um discurso envolto pelos critérios de eficiência e racionalidade técnica que acompanha a política pública da EAD do país, expressando-se, em nível local, nos polos de apoio presencial de São Luís e Humberto de Campos, de forma muito distante das diretrizes previstas pela política. Ademais

reafirmo meu posicionamento de que EAD no Brasil, de forma mais ampla, responde às determinações do capital mundializado e das agências internacionais de financiamento, a favor da massificação do sistema de ensino superior, sem um maior compromisso com a qualidade do ensino ofertado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: o lugar de incertezas da EAD

Ao longo do desenvolvimento desta Tese, mostrei que a política pública da EAD, envolta por um "locus" privilegiado, baseado na racionalidade técnica das novas tecnologias, desvela um movimento de contradições, para além dos pressupostos conceituais, políticos e ideológicos. A pesquisa desenvolvida mostrou que é, principalmente, na forma pela qual ocorre a implementação nos polos presenciais que se determina a oferta dos cursos desta modalidade, constituindo a lógica que denota o lugar da EAD no ensino superior. Nesse sentido, o objetivo proposto de avaliar a implementação da EAD e sua implementação a partir da experiência da UFMA nas localidades de São Luís e Humberto de Campos foi alcançado.

No bojo dos argumentos que sustentam esta afirmação, abordei questões que considero fundamentais para o alcance desse objetivo: o contexto demarcado por uma nova ordem mundial, baseada no poder econômico que conforma um lugar atrelado aos paradigmas de competitividade, eficiência e integração; o estado demarcado por sua relação orgânica com o capital para atender as necessidades de reprodução do sistema capitalista; o discurso do aumento da eficiência, envolto pelo ideário do progresso técnico, com seus desdobramentos nos aparelhos do estado, e com reflexos na educação, que passou a redefinir as políticas de ensino em nível superior.

Esse quadro de mecanismos ideológicos sob a forma de ajuste estrutural com os interesses do capital mundializado viabilizou a massificação de programas na educação superior, a exemplo da EAD, materializando-se em nível nacional e local, como o Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal do Maranhão (Nead), objeto de investigação desta tese. Aproximo-me ideologicamente do postulado de Mézaros (2008) de que a educação não deve qualificar para o mercado, e sim para vida. Nesse entendimento, a educação, para além do capital, deve vocacionar os cidadãos para suas possibilidades criativas e emancipatórias. Digo isso para mostrar que meu trabalho propõe uma análise que ultrapassa os resultados apresentados. Atento para seu caráter de enfrentamento contra uma política educacional somente subordinada às exigências da ordem estabelecida. Ademais, vislumbro nesse espaço um lugar de ressignificação social, entendendo como aponta Nascimento (2011, p. 199), que “o movimento de resistência deve acontecer a partir da contestação da sua base causal”.

Reafirmo minha posição de que, em nenhum momento desse percurso, condenei o uso das TICs na educação. Não poderia, já que as utilizo na minha prática docente e, como pesquisadora na área da Comunicação, encorajo meus alunos para fazê-lo, uma vez que as

considero fundamentais no processo de ensino e aprendizagem. Chamo atenção neste trabalho para o caráter ideológico do discurso agregado à natureza da EAD, que, na prática, reconfigura-se e ressignifica-se quando implementada em diferentes realidades socioeconômicas, culturais e educacionais.

O movimento que busquei fazer neste trabalho foi também repensar o *status* da política pública da EAD, por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), quando implementada nos polos de apoio presencial, no entendimento de que eles, atrelados a outros fatores da sociedade, determinam a utilização desta oferta. Adicionalmente, na consolidação da EAD, são demandadas habilidades e competências dos alunos e docentes sem que se considerem os determinantes socioculturais do público envolvido.

Para entender a EAD e a consolidação da política pública da UAB, no contexto de reformas estruturantes do estado, foi preciso buscar a concepção e o desenvolvimento institucional do programa. Entre os princípios norteadores mais atuais (Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017) que destaco da EAD estão: a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem deve ocorrer com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis; o polo de educação a distância deve ser a unidade acadêmica operacional descentralizada, no país ou no exterior, para o desenvolvimento das atividades presenciais relativas aos cursos na modalidade a distância; os polos deverão manter infraestrutura física, tecnológica e pessoal adequado aos projetos pedagógicos desenvolvidos ou em desenvolvimento na instituição de ensino e de curso.

Verifiquei que pouco ou quase nada dos princípios norteadores evidenciados no decreto de 2017, que regulamenta o artigo 80 da LDB de 1996, está presente na realidade da implementação do programa nos municípios selecionados, o que dificulta muito a sua efetivação nos moldes de como a política pública foi “desenhada” e reeditada. Um fator importante para esse dado é o próprio contexto socioeconômico que caracteriza o campo empírico desta pesquisa. O Estado do Maranhão, como já apontado neste estudo, apresenta o pior índice de acesso a internet nas residências permanentes do Brasil (IBGE, 2015). Esse elemento por si só já produz um efeito dificultador nos requisitos de acesso previstos nos documentos oficiais.

Outro fator verificado no arcabouço jurídico e normativo da EAD no Brasil, e em conformidade com os estudos de Nascimento (2011) e Lima (2013), refere-se ao seu desenvolvimento institucional, desde a publicação do Decreto n. 249, de 10 de fevereiro de 1998, destinado a regulamentar o artigo 80 da LDB. Este estudo mostra que o percurso legal da

política pública foi inserido em uma dinâmica de poucas rupturas, cheia de adaptações, com tendência ao favorecimento do mercado. Esse movimento só foi possível porque o Estado, por meio dos seus aparelhos ideológicos, e atrelado ao capital, criou as condições operacionais para a consolidação e massificação desta modalidade de ensino.

No Maranhão, a experiência do Nead/UFMA, nos polos de apoio presenciais analisados, acompanha e confirma, em plano local, os mecanismos regulatórios a favor de sua expansão. Como suporte a essa afirmação, relembro dois momentos que tratam da institucionalização da UAB nas localidades pesquisadas neste estudo: a homologação pelo MEC para a oferta de cursos superiores, ocorrido, no ano de 2010, sem que os prédios dos polos tivessem condições de funcionamento na sua totalidade; e a atual reforma predial onde se encontra o polo de apoio presencial UAB/UFMA de São Luís por problemas ainda de infraestrutura. Atualmente (2017), os encontros presenciais que deveriam ser realizados no local ocorrem nas dependências da UFMA e na Escola de Governo e Gestão Municipal (Eggem), por meio de um termo de cessão, também previsto no "desenho" da política pública.

Para apreender os caminhos de implementação da EAD por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), realizei uma avaliação da experiência da Universidade Federal do Maranhão nos polos de apoio presencial São Luís e Humberto de Campos. A UFMA foi escolhida pelo meu envolvimento com a instituição e com o Nead como docente e pesquisadora, desde 2013, e pela amplitude que à política pública foi conferida desde meados da década de 1990, ganhando impulso nas Ipes, em 2006, com a criação da política pública da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Para tanto, fiz neste estudo a reconstrução da história da UFMA e o desenvolvimento das ações da EAD no plano institucional. Foi possível perceber como a Universidade acompanhou um movimento nacional das Ipes no país para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância e como institucionalmente foram criadas as condições, também de forma gradual, para viabilizar seu desenvolvimento e expansão, saindo de um polo UAB/UFMA, em 2005, alcançando 23 no período 2012, e atualmente (2018) com 18 polos no estado.

Além da pesquisa documental e dos dados secundários relacionados ao Nead/ UFMA, foram também entrevistados gestores, docentes, coordenadores de polo, tutores e alunos ligados ao programa. Essa escolha me possibilitou captar o fenômeno investigado para além da aparência concreta e aprofundar minhas análises no esforço de adentrar a sua essência.

No caminhar da pesquisa, surpreendi-me ao verificar que as falas analisadas dos grupos focais e dos implementadores concernentes aos diferentes polos se mostraram, sobremaneira, semelhantes em relação a algumas das temáticas apuradas, a exemplo do Sistema de Seleção,

Processos de Ensino Aprendizagem e Sistemas de Avaliação. Isso me revelou um dado interessante da pesquisa: a política nacional da EAD carrega, em seus princípios norteadores, “barreiras” institucionais que “atravessam” os determinantes socioeconômicos, culturais e educacionais das localidades e dos sujeitos entrevistados. Esta aceção reforça mais ainda a tese de Nascimento (2011), Lima (2013) e Allonso (2010; 2014) sobre a padronização e/ ou otimização de um sistema de oferta nas Ipes, que redonda nos mesmos problemas em âmbito nacional, verificados já em estudos anteriores e reproduzidos no presente. Outro ponto de relevância nesta pesquisa é o “lugar” dedicado aos Núcleos de EAD nas Ifes, a exemplo do Nead na UFMA.

Esse estudo demonstrou que estas organizações sem legislação própria se constituem como expressões da ofensiva neoliberal no interior das instituições de ensino, já que são regidos por princípios eficiência e gestão para atender às determinações e exigências da Capes e de outros órgãos. Esses espaços “concorrem” com as próprias Ifes na oferta de cursos, para viabilizar a expansão da EAD no estado. Ademais, operam como “centros” de captação de docentes, que irão trabalhar mediante ao pagamento de bolsas como um complemento salarial, regidos por contratos de trabalhos temporários, precarizados, com reflexos diretos na qualidade do ensino.

As entrevistas com gestores, alunos e docentes demonstraram que há muitos desafios a serem enfrentados pelo Nead/ UFMA. Um deles relaciona-se ao próprio ordenamento legal que instituiu a UAB como política pública com a finalidade de “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006). Ao longo deste estudo, verifiquei que esse princípio norteador não é alcançado quando implementado nos polos de Apoio Presencial de São Luís e Humberto de Campos. A primeira “lacuna” é a não inserção do público atendido pela EAD no próprio Sistema Integrado de Gestão Acadêmica (Siga A) da Universidade. A supressão desse serviço coloca os sujeitos envolvidos (tutores, professores e alunos) em um patamar desigual de acesso a documentos, solicitações e informações na UFMA.

Nesse sentido, a proposta de ofertar cursos de nível superior pela UAB, tendo como princípio norteador a garantia de uma política de acesso na UFMA não corresponde à vivência acadêmica dos sujeitos atendidos nos polos analisados e desvela o contexto de contradições do próprio ordenamento jurídico da política pública. Esse quadro de “desencaixe” mostra que o sistema UAB é uma extensão de um contexto existente, como aponta Nascimento (2011), e criado para atender um público específico, que não o da EAD. A oferta do ensino superior pela UAB esbarra, portanto, em uma série de limitações institucionais, colocando principalmente o

aluno desta modalidade em um lugar diferenciado, secundarizado em relação ao público presencial, conformando-o nesse lugar de incertezas.

Ficou claro, por meio da fala dos gestores, que os sistemas de centralização e descentralização da UAB representam um contexto de incongruências, ora se mostrando adequado para a implementação efetiva do programa, ora dificultando o seu sucesso em termos do alcance dos objetivos e metas previstas. Um exemplo é a forma centralizada como que se faz a candidatura dos municípios para a oferta dos cursos de EAD que independe das Ipes. Essa “desarticulação” entre os entes envolvidos inviabiliza as próprias instituições educativas para o alcance das demandas de cursos e/ou programas consideradas mais “vocacionais” para a região. Já a descentralização de recursos financeiros na Universidade, parte gerida pela instituição e parte pela Fundação Sousem do Maranhão (Fsu), é percebida pelos entrevistados como positiva, já que agiliza o fluxo de trabalho interno, principalmente na garantia de acesso das equipes em localidades mais distantes, com problemas na malha viária e dificuldade de deslocamento.

A dinâmica de trabalho na modalidade da EAD conforma diferentes práticas e novas formas de organização nas Ipes. O processo seletivo é um deles. Na prática, ele se realiza de forma distinta ao da modalidade presencial e se constitui, na visão dos alunos de ambos os polos, como uma ação desorganizada quanto a sua forma (aplicação da prova) e na divulgação de resultados. Estas questões podem estar relacionadas, como apontam os próprios gestores, aos prazos exíguos e diferenciados estabelecidos pelos editais da UAB, gerando efeitos dificultadores no trâmite do processo e refletindo na organização do mesmo. Diante das análises aferidas, retomo a proposição de Nascimento (2011) sobre a otimização da oferta da EAD em espaços “despreparados” para atender às demandas desta modalidade de ensino pelos alunos, que já iniciam o processo carregados dos sentimentos de dúvida e insegurança.

Diferente desta percepção, os implementadores dos dois polos de Apoio Presencial não encontraram inconsistências no trâmite organizacional do processo e em relação aos critérios seletivos para a ocupação de vagas no Nead. Perpassam o discurso dos mesmos noções de celeridade, valorização profissional e acompanhamento. Identifiquei, igualmente, o caráter cumulativo de funções da EAD em um dos entrevistados do Polo Presencial de Apoio de São Luís. Esse aspecto redonda novamente no “lugar” desigual da oferta de cursos EAD, que, na lógica expansionista, imposta pelo capital, que trata a educação como mercadoria, acaba por gerar situações de precarização do trabalho, a exemplo da sobrecarga laboral, produzindo efeitos na qualidade do mesmo. Esse fator está presente na avaliação dos alunos sobre o esforço e atendimento das equipes locais, principalmente do Coordenador de polo, que contempla uma

atuação relevante na UAB, considerado como um dos mais importantes do quadro profissional do corpo técnico-administrativo. A figura desse profissional, sua presença e dedicação foram destacados pelos alunos do Polo Humberto de Campos, diferente do grupo analisado em São Luís, justamente no mesmo local onde foi identificada a sobrecarga desse trabalho na modalidade.

A descentralização da informação para a divulgação dos processos normativos que regem a EAD, ou por falta de orientação do público e/ou pela dificuldade de visualização, é percebida por alunos e implementadores como um fator negativo do desempenho do programa. Na percepção do grupo, o portal do Nead ainda não se mostra suficientemente claro na gestão deste tipo de informação. Os gestores reconhecem essa necessidade já que entendem a importância dos portais das IESs na Internet para esta finalidade.

A comunicação e a diversificação de canais para o acesso às informações do Nead ocorreram com problemas, principalmente em relação ao trâmite do processo de divulgação dos resultados dos processos seletivos, conforme observado nas falas, predominantemente dos alunos do Polo de Apoio Presencial de São Luís. O grupo evidencia uma expectativa não correspondida referente à dimensão da eficiência técnica da EAD, considerando as “facilidades” de acesso, justamente por estarem matriculados no polo da capital. O mesmo sentimento está presente no que tange à qualidade de acesso às informações postadas no AVA, que, para eles, representa uma ferramenta importante de comunicação, mas com limitações técnicas. Acrescida a esse aspecto, ficou evidenciada também a responsabilização que alguns docentes imprimem ao público da EAD para o “manejo” da tecnologia, sem considerar as limitações decorrentes, em alguns casos, dos contextos sociais e educativos desiguais dos alunos e do próprio local de onde “acessam” tais tecnologias.

Nessas falas, materializa-se o “fetichismo tecnológico”, que, agregado à EAD, cria, de forma fantasiosa, uma série de expectativas entre alunos e professores, mas que se mostra disfuncional quando aplicado a realidade social onde o programa se implementa. Esse “hiato” presente nos discursos evidenciados me faz retomar ao postulado de Kosik (2002) sobre o aspecto fetichista das coisas, que, oculto pela “pseudoconcreticidade” (p. 18), cria um pensamento comum, em oposição ao mundo das condições reais, em que “a verdade não é dada e predestinada, não está pronta e acabada, impressa de forma imutável na consciência humana” (p. 19). O “mundo real”, como se viu neste estudo, processa-se para além das ideias abstratas e platônicas, mas a partir de um conjunto em que “as coisas, as relações e os significados são considerados como produtos do homem social” (p.18).

Esta pesquisa mostrou outra contradição já apontada nos estudos de Allonso (2010; 2014); Nascimento (2011); Faria, Lima e Toschi (2013): a forma como ocorre a instalação dos polos presenciais de apoio difere muito dos pressupostos conceituais previstos. Esse desequilíbrio decorre da forma de organização induzida pela política pública da UAB, que foi de adesão pelas instituições já existentes, e não de incentivo e/ou de criação de novas, como já apontavam os estudos de Faria, Lima e Toschi (2013). Ao analisar os sistemas logísticos e operacionais dos polos de Apoio Presencial de Humberto de Campos e São Luís, identifiquei que, em função desse ordenamento jurídico, esses espaços educativos apresentam dificuldades de desenvolvimento dos cursos e pouco ou nada se assemelham à “arquitetura” de uma unidade educativa de nível superior. Ocorre que estas entidades que se transformaram em polos, somadas à realidade socioeconômica que as circunda, possuem vocações diferentes de oferta quando comparadas a uma IES, no caso desta pesquisa a UFMA.

As próprias instalações físicas dos ambientes pesquisados e apresentadas neste estudo são um reflexo da ambiguidade institucional. Aliada a esse fator, a troca de um prefeito ou governador pode influenciar o andamento das atividades pedagógicas destas localidades e produzir efeitos sobre a qualidade na oferta dos serviços. Trata-se de uma problemática que afeta alunos e professores, principalmente nos polos do interior do estado, a exemplo de Humberto de Campos, em que uma escola de ensino fundamental é “adaptada” para receber um público de nível superior. Ademais, não existe dotação orçamentária própria para manter a capilaridade de funcionamento da EAD no local. Os recursos são repassados conforme aparecem os problemas e as demandas. Questões pertinentes à má qualidade da infraestrutura dos espaços educativos e às condições insatisfatórias de acesso à internet estão presentes nos discursos do grupo focal e influenciam, sobremaneira, a experiência acadêmica dos envolvidos nesses polos.

No polo de Apoio Presencial de São Luís, localizado na capital do estado, as atividades pedagógicas presenciais são “fragmentadas” em espaços completamente diferentes. Parte dos encontros ocorre nas dependências da UFMA, e parte em uma escola, criada para a oferta de atividades de aprimoramento dos servidores públicos do município, e onde, *a priori*, deveriam ser realizadas também as ações do Nead.

Essa divisão de “localidades” para a oferta do curso EAD no polo citado é considerada pelos alunos e professores como disfuncional e descontínua. Mesmo sendo alunos da UFMA e ocupando seus espaços acadêmicos, por falta de uma política de acesso institucional, prevista nos documentos normativos da política pública, eles não podem, por exemplo, realizar empréstimos nas bibliotecas, ou fazer pesquisas na internet gratuita disponibilizada na

instituição. No polo, sua vivência acadêmica também é limitada pela ausência de uma biblioteca física, com acesso à internet gratuita. Embora sua “arquitetura” predial se mostre mais “próxima” a de um ambiente universitário, os espaços educativos da Eggem não podem ser acessados por completo, devido à reforma no local. Em suma, esses elementos somados revelam o contexto de contradições da EAD, já que os polos são os indicativos da problemática que envolve esta política pública, com tendência para seu favorecimento e expansão, e, sobremaneira, afetam a experiência “prometida”, mas não vivenciada pelos participantes envolvidos no processo.

Os depoimentos dos grupos focais e dos professores e tutores sobre a qualidade da oferta de ensino e aprendizagem da EAD evidenciam mitos acerca da autonomia e autogestão do aprendente a distância, apontados nos estudos de Belloni (2008). Identifiquei que o “escopo” do grupo focal do polo de Apoio Presencial de São Luís é formado por alunos com faixa etária mais avançada, alguns já aposentados, empreendedores e com cursos de pós-graduação. Já o público do polo de Apoio Presencial de Humberto de Campos é composto, na maioria, por alunos egressos do ensino médio, sendo a formação da EAD sua primeira experiência acadêmica em nível superior. O contexto educacional e social dos grupos analisados, associado às funções que exercem no campo profissional, pode ter contribuído para as percepções negativas de gestão do controle de tempo e autonomia para o desenvolvimento e atendimento das atividades propostas. Adicionalmente, a falta de preparo no “manejo” técnico das TICs foi apontada como outro “entrave” no curso, embora haja o reconhecimento de sua importância na educação.

O que se percebeu nas falas evidencia e reforça as contradições presentes na proposta da EAD: prepara-se um “pacote de produtos” com demandas e prazos para um aluno idealizado, que terá tempo e autonomia no cumprimento das metas previstas. Contudo, o público real e selecionado para atuar nesta modalidade encontra dificuldades para o atendimento destas exigências. Destarte, a “uniformização” de conteúdos educativos que desconsideram as especificidades do público atendido certamente compromete a qualidade dos cursos ofertados. As relações interpessoais com os tutores *on-line* e presencial foram priorizadas nos discursos para além da interação com a máquina e evidenciou-se também a opção por canais alternativos, como o *whatsapp*, considerado pelos tutores e alunos como mais eficaz do que o AVA na dinâmica de comunicação entre eles.

Nos sistemas de avaliação e monitoramento, prevalece a ideia, por parte dos implementadores e alunos, de descontinuidade e informalidade destas ações. Com base nas entrevistas com os próprios gestores, há iniciativas que apontam para a institucionalização desse

processo. No entanto, ainda parece não haver no setor uma cultura sistematizada. Adicionalmente, alunos e implementadores destacaram a necessidade de socialização dos resultados obtidos para um melhor entendimento e aprimoramento da política pública.

O cortejamento de dados e as análises evidenciadas neste estudo “descortinam” a complexidade e a problemática que envolvem a política pública da EAD, sobretudo nas questões referentes às estruturas dos polos de apoio presencial, na política de acesso institucional nas IESs, e no perfil do público beneficiado. As descobertas dessa pesquisa reforçam esse lugar de “incertezas” que ainda acompanha a política pública da EAD no Brasil, e “desvelam” o campo de contradições que determinam a sua oferta, alinhada à lógica dominante e determinada pela relação orgânica do estado neoliberal com o capital, a favor da massificação do sistema de ensino superior, sem maior comprometimento com a qualidade da educação. Confrontar suas contradições, pressupostos conceituais, a sua natureza institucional e ideológica é um esforço que enseja um movimento desafiador, mas que conforma também um espaço de transformação social.

REFERÊNCIAS

ABRAED. **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância**. São Paulo: Instituto Monitor, 2005 e 2007.

ABREU, J.; BASTOS FILHO, O. O processo de aprendizagem na educação a distância: um olhar dos/as alunos/as no Polo Porto Franco-Maranhão. **ESUD-CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO A DISTÂNCIA**, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís: [s.n.], 2009.

ALENCAR, M. G. **A política brasileira de inclusão digital no capitalismo contemporâneo: e elo perdido do programa Casa Brasil**. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

ALLONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EAD: dinâmicas e lugares. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.

_____. A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração. **Educar em revista**, Curitiba, n. 4, p. 37-52, 2014.

ALMEIDA, M. E. B.; IANNONE, L. R.; SILVA, M. G. M. Educação a distância: oferta, características e tendências dos cursos de licenciatura em pedagogia. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n. 3, p. 279-354, 2012.

ALVES; J. R. M. A história da EAD no país. In: LITTO, M. F.; FORMIGA, M. M. S.(Org.). **Educação a Distância: passado, presente e futuro**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

ANANIAS, N. F. Avaliação política e do processo de implementação do PROEJA: a experiência do Campus Boa Vista Centro do Instituto Federal de Roraima. 2016. 172f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2016.

ARAÚJO, A. B. **O Governo Brasileiro, o Bird e o Bid: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C.B.(Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SO, 2001.

BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-142, 2002.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. Crise, reação burguesa e barbárie: a política social no neoliberalismo. In: _____. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 11 fev. 1998a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. Decreto n. 2.561, de 27 de abril de 1998. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 28 abr. 1998b. Acesso em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 20 dez. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Acesso em: 19 Set. 2014.

_____. Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. Decreto no 2.494/98, de 10 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 fev. 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 27 maio 2015.

_____. Lei n. 8.958/94 de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 21 dez. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958compilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2016.

_____. Lei n. 10.870, de 19 de maio de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 maio 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.870.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. p. 99.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional De Educação Conselho Pleno. **Projeto CNE/UNESCO**: desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade, termo de referência 2013. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16510-produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192>. Acesso em: 5 ago. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE n. 26, de 5 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 8 jun. 2009a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC> Acesso em: 27 maio 2015.

_____. Conselho Deliberativo. **Resolução CD/FNDE n. 8**, de 30 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.ufvjm.edu.br/ead/images/documentos/resolucao_fnde_08_30042010.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. **O PNE 2001-2010: metas e estratégias**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Parecer CNE/CES n. 52/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 fev. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17380-parecer-cne-052-15&Itemid=30192>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Portaria n. 068, de 16 de fevereiro de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 17 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/s0U32x92TUihSWw.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. Portaria normativa n. 11, de 20 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 21 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24102016-PORTARIA-N-183-2016.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. Resolução CD/FNDE n. 24 de 04 de junho de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 25 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3253-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-24-de-4-de-junho-de-2008>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Secretaria de Educação Superior. **Documento de Recomendações: ações estratégicas em educação superior a distância em âmbito nacional**. Brasília, 28 jan. 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/acoes-estrategicas-ead.pdf>>. Acesso em 10 out. 2016.

_____. **Referenciais de Qualidade 2003**. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 6 out. 2016.

_____. **Referenciais de Qualidade 2007**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-avaliacao_institucional>. Acesso em: 6 out. 2016.

CARVALHO, Juliano Maurício de. O vade-mécum verde: políticas de tecnologias da informação e comunicação na era FHC. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 30., Santos, 29 de agosto a 2 de setembro de 2007. **Anais...** Disponível em: <www.intercom.org.br>. Acesso em: 28 jul. 2016.

CHAUÍ, M. **A ideologia da competência**. São Paulo: Autêntica, 2014

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Caderno Mais!, p. 3, 9 maio 1999.

CHAVES, V. L. J.; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M.. Reforma da Educação Superior Brasileira: de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva. In: BRITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F.; MOROSINI, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil: 10 anos pós LDB**. Brasília: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. Economia e Sociedade. **Revista do Instituto de Economia da Unicamp**, Campinas, n. 5, p 1-30, Dezembro de 1995.

CUNHA, M. P. L. **A avaliação formativa no ambiente virtual de aprendizagem moodle: um estudo no curso de graduação em Pedagogia a Distância da UFMA**. 124f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Cultura e Sociedade)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014.

DIARIO OFICIAL DO MUNICIPIO DE SAO LUÍS-MA. São Luís, ano 34, 8 out. 2013.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

_____. Mundialização, políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 6; CONGRESSO DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 4., Elvas, 2010. **Anais...** Elvas: [s.n.], 2010, p. 1-15.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B.(Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SO, 2001.

DURIGUETTO, M. L.; MONTAÑO, C. **Estado, classe e movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 11. ed. New Jersey: Pearson Printece Hall, 2005.

ENCICLOPÉDIA contemporânea da América Latina e o Caribe. São Paulo: Boitempo, 2006.

ESTATUTO da frente parlamentar de apoio à educação a distância, artigo 11. Disponível em: <<http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rbead/55/materia2.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

FARIAS, Flávio. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, J. G; LIMA, D. C. B. P.; TOSCHI, M. S. Política Pública de EaD no Brasil: reflexões sobre abordagens, modelos e organização. In: ALONSO, K. M.; ROCHA, S. A. (Org.). **Políticas públicas, tecnologias e docência: educação a distância e formação do professor**.

Cuiabá: EdUFMT, 2013. Disponível em: <http://www.editora.ufmt.br/index.php?route=product/product&path=68&product_id=325>. Acesso em: 18 jan. 2018.

FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. **Avaliação política de políticas**: um quadro de referências teóricas. São Paulo: Idesp, 1986.

FIGUEIREDO, I. M. Z. Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, set./dez. 2009, p. 1123-1138.

FREITAS, H. C. L. A. A (nova) Política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.100, n. 28, out.. ed. esp. Educação Escolar: os desafios da qualidade. 2007.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2003.

GENTILI, P. (Org). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2005.

GENTILI, P. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado, e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (Org). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995

_____. Educação na América Latina. In: SADER, E.; JINKINGS, I. (Coord.). **Latinoamericana**: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa da integradora. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e Crise do Trabalho**: perspectivas de final do século. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIOLO, J. A. Educação à distância e a formação de professores. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1.211-1.234, 2008.

_____. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, 2010.

GOUVÊA, G.; OLIVEIRA, C. **Educação a Distância na Formação de professores**: viabilidades, potencialidades e limites. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2006.

GUTMANN, Amy. **Democratic education with a new preface and epilogue**. Pinceton University. 1999.

HACK, J. R. Linguagem virtual e audiovisual na EAD. In: TAFNER, E. P. et al. **Produção de materiais autoinstrutivos para a Educação a Distância**. Indaial: Asselvi, 2010a, p. 59-87.

_____. Produção de materiais autoinstrutivos para a educação a distância. In: HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 20. ed. São Paulo: Loyola, 2010b.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1999.p.150-151

HAUPTMAN, A. **Accommodating the growing demand for higher education in Brazil**: a role for the federal universities? The World Bank: Washington,1998.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio continua 2014**. 2015. Disponível em:
<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>>. Acesso em: 10 out. 2016.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior**. Brasília: INEP, 1996. Disponível em:
<www.inep.gov.br/censosuperior/sinpse/1995/default>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Censo da Educação Superior**: sinopse 2002 Brasília: INEP, 2002. Disponível em:
<www.inep.gov.br/download/censo/2002/sinopse/sinpose_2002censosuperior.zip>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Censo da Educação Superior**: sinopse: 2009. Brasília , INEP. Disponível em:
<www.inep.gov.br/download/censo/2009/sinopse_da_educacao_supeior_2009.xls>. Acesso em: 10 out. 2016.

INTERNATIONAL SUMMIT ON THE TEACHING PROFESSION (ISTP), 2015, Banf, Alberta. **Abstracts...**Banf: [s.n.], 2015. Acesso em: 1 out. 2015. Disponível em:
<http://www.istp2015.org/Documents/ISTP-Asia-Society-report_Final_EN.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

KUCINSKI, B.; BRANFORD, S. **A Ditadura da Dívida**. São paulo: Brasiliense, 1987.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2005.

KURZ, R. A ignorância da sociedade do conhecimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jan. 2002. Caderno Mais, p.14

LABAREE, D. L. Public goods, private goods: the american struggle over educational goals. **American Educational Research Journal**, v. 24, n. 1, p. 39-81, 1997.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? a política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Revista Outubro**, v. 3, p. 19-30, 1999.

LEMGRUBER, M. S. **Educação a Distância**: para além dos caixas eletrônicos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/marcio_lemgruber.pdf>. Acesso em: 29 out. 2016.

LIMA, D. C. **Políticas Públicas de Ead no Ensino Superior**: uma análise a partir das capacidades do Estado. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)- Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, V. F. S. A. **Qualificação e emprego no Brasil**: uma avaliação dos resultados do PLANFOR. 2004. 189 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (Org.). **Educação a distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education, 2009

LITWIN, E. **Educação a Distância**: temas para o debate de uma nova agenda educativa. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

LOBO, R. L. Os desafios do mercado e o futuro da educação superior: prospecção dos cenários para diferentes tipos de IES. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. **Políticas Públicas de Educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MATTAR, João. **Carta Aberta ao MEC sobre a Extinção da SEED**, 2011. Disponível em: <<http://joaomattar.com/blog/2011/02/22/carta-aberta-ao-mec-sobre-a-extincao-da-seed>>. Acesso em: 25 maio, 2018.

MATTELART, A. **História da sociedade da informação**. São Paulo: Loyola, 2002.

McOMBER, J. B. Technological autonomy and three definitions of technology. **Journal of Communication**, 137-153, 1999.

MÉSZÁROS, I. **Educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONFREDINI, I. O deserto da formação inicial de professores e alguns oásis. In: MONFREDINI, I.; MAXIMIANO, G. F.; LOTFI, M. C. **O deserto da formação inicial nas licenciaturas e alguns oásis**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. p. 47-62.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo. Cortez, 2010.

MORAN, J. M. A educação superior a distância no Brasil. In: SOARES, M. S. A. **Educação Superior no Brasil**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002.

_____. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. Campinas: Papirus, 2000.

_____. **Tablets para todos conseguirão mudar a escolar?**[201-]. Disponível em <<http://www.eca.usp.br/prof/moran/index9.html>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

MOTA, Ana Elizabeth. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2011.

NASCIMENTO, A. F. **Educação a distância e fetichismo tecnológico: estado e capital no projeto de ensino superior no Brasil**. 2011. 233 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2011.

NOGUEIRA, D. X. P. Estado, Expansão e avaliação da educação superior. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. **Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011.

OLIVEIRA, L. C. **Esquina da pesquisa: uma proposta para educar pela pesquisa os alunos dos cursos de licenciatura da modalidade EaD da UFMA**. 2016. 249 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Cultura e Sociedade). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, C. Dos saberes e fazeres da pesquisa em comunicação: reflexões sobre modos de mapear, de identificar e de escutar os múltiplos universos da recepção televisiva. In: DUARTE, J.; BARROS, A. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. 1998.

PEREIRA, M. E. F. D. Os determinantes da Pobreza no Brasil: algumas notas explicativas. In: SILVA, M. O. S. **A pobreza e políticas públicas de enfrentamento a pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013.

PEREZ, J. R. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 65-74.

PETERS, O. **A educação a distância em transição: tendências e desafios**. São Leopoldo: Unisinos, 2004.

PIMENTEL, M. P. C. As políticas de educação na América Latina. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. **Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011.

POCHMAN, M. **Atlas da exclusão social no Brasil: dez anos depois**. São Paulo: Cortez, 2014. V. 1.

PRETI, O. Educação a distância e globalização: desafios e tendências. In: PRETI, O. (Org.). **Educação a Distância: construindo significados**. Cuiabá: NEAD/UFMT; Brasília: Plano, 2000. p. 125-146.

RIBEIRO, N.; RAICHELIS, R. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos Conselhos de Políticas Públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.109, p. 45- 67, jan./mar. 2012.

RUMBLE, G. A tecnologia da educação a distância em cenários do terceiro mundo. In: PRETI, O. (Org.). **Educação a distância**: construindo significados. Cuiabá: NEAD/IE – UFMT; Brasília: Plano, 2000. p. 43-61.

SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

SANTOS, T. S. Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 6, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451748499003>>. Acesso em: 10 set. 2009.

SCHWARTZMAN, S. Notas sobre o paradoxo da desigualdade no Brasil. RIO WORKSHOP ON INEQUALITY, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s. N.], 2001. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/paradoxos.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil-1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p.1021-1056, out. 2006.

SILVA E SILVA, M. O. S. (Org.). **Avaliação de Políticas e programas sociais teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001a.

_____. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001b.

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. IN: _____. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2008.

_____. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, R. S. **Gestão de EAD**: educação a distância na era digital. São Paulo: Novatec, 2013.

SOARES, D. Q. **A reestruturação produtiva e as políticas públicas de inclusão digital no Brasil hoje**: o caso PROINFOR. 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMASI, L.; LIVIA, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. In: DE TOMASI, Livia; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, M. S. A. Os principais atores da educação superior no Brasil. In: SOARES, M. S. A. (Org.) **A Educação Superior no Brasil**. Brasília: CAPES, 2002.

SOARES, R. P. **Dívida pública externa**: empréstimos do BIRD ao Brasil. Brasília: IPEA, 1999.

SORJ, B. **A luta contra a desigualdade na Sociedade da Informação**. Rio de Janeiro: UNESCO, 2003.

SOUSA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUSA, S. M. P. S. Fundo de combate e erradicação da pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil Cotemporâneo. In: SILVA, M. O. S. **A pobreza e políticas públicas de Enfrentamento a Pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013.

SOUSA, José Vieira de. Educação Superior no Brasil: expansão, avaliação e tendência na formação de professor. In: _____. **Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB, 2011.

STONE, D. **Policy Paradox: the art of political decision making**. 3rd. ed. New York: Norton & Company, 2012.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da informação: livro verde**. Brasília: MCT, 2000. Disponível em: < http://www.socinfo.org.br/livro_verde/download.htm>. Acesso em: 24 maio, 2018.

TAVARES, M. da Coceição; FIORI, José Luiz. **Desajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

TORRES, C. A.; SCHUGURENSKY, D. The political economy of higher education in the era of neoliberal globalisation: Latin America in comparative perspective. **Higher Education**, New York, v. 43, n. 4, p. 429-455, jun. 2002.

TORRES, L. P.; FIALHO, A. F. P. Educação a Distância: passado, presente e futuro. In: LITTO, M. F.; FORMIGA, M. M. (Org.). **Educação à distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson, 2009.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? **As** estratégias do Banco Mundial. IN: In: TOMASI, L.; LIVIA, M. J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Plano de desenvolvimento institucional UFMA: PDI 2017 a 2021**. Disponível em: <<http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/puWEW8dc9aoshs4.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional UFMA: PDI 2012 a 2106**. Disponível em: <[PDIhttp://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/VCr7WSAs8vHGTUH.pdf](http://www.ufma.br/portalUFMA/arquivo/VCr7WSAs8vHGTUH.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2017.

VIANNEY, J.; TORRES, P.; SILVA, E. A Universidade Virtual no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE UNIVERSIDADES VIRTUAIS NA AMERICA LATINA E CARIBE, 2003, Quito. **Anais...** Quito: UNESCO, 2003.

WORLD BANK. **Annual Report**. Washington: The World Bank Group, 2000.

_____. **Higher education**: the lessons of experience. Washington: The World Bank Group, 1998.

_____. **The financing and management of higher education**: a status report on worldwide reforms. Washington: The World Bank, 1998.

YANAGUITA, Adriana Inácio. As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0004.pdf>>. Acesso em julho de 2017

ZORDAN, G. R. **Estudo sobre os fatores que influenciaram a evasão no curso de administração da UFMA, na modalidade à distância, no polo presencial de Porto Franco MA**. 2012. 99f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Cultura e Sociedade)- Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2012

ANEXOS

ANEXO I – ROTEIRO DE REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Nome / Rubrica ou assinatura

Função e há quanto tempo desenvolve esta função?

Sistema Gerencial

A.1 - Competência dos gerentes (grau de centralização e descentralização)

- Como se organiza o organograma de competências do Nead?
- Como se estabelece a alocação e controle de recursos financeiros do Nead?
- Quem se responsabiliza por isso e como é feito esse repasse?

A. 2 - Relação com os municípios contemplados no edital UAB

- Como se estabelece a relação com os prefeitos dos municípios contemplados no edital UAB?
- Quando da Implementação: São realizadas visitas antes pelos gestores do Nead para conhecer a realidade do local?
- Há uma adaptação dos programas conforme a realidade do local?

B. Sistemas de divulgação e informação

B1- Acesso às informações (transparência do processo de seleção, inscrição e documentação jurídica)

- Como se dá o acesso às informações sobre o Nead e sobre os processo seletivos?
- Como o público em geral acompanha o trâmite do processo de divulgação/seleção da EAD (homologação, resultado e inscrição)?
- Como é feita a divulgação do percentual de inscritos e selecionados no curso de graduação?
- Sobre os processos jurídicos da EAD: como e onde são divulgados os processos normativos do Nead para consulta pública e dos implementadores (tutores e professores) ?
- Como são postados as informações ou avisos acadêmicos referentes aos cursos de EAD?

C. Sistemas de seleção

C.1 Critérios e mecanismos de seleção

- Como é realizado o processo de seleção dos tutores on-line, tutores presenciais e professores?
- Como é realizado o processo de seleção dos técnicos que irão atuar nos polos?
- Com que periodicidade se realizam as seleções mencionadas?

D. Sistemas logísticos operacionais**D. 1 Grau de acessibilidade**

- Como os tutores, professores e alunos podem acessar os serviços ofertados nos polos presenciais de apoio?
- Como são as condições de acessibilidade para as pessoas com deficiência nos polos de apoio presencial?
- Como é a qualidade da Internet nos polos de apoio presencial?
- Com que frequência você visita os polos de apoio presencial?

D.2 Suficiência e adequação de recursos humanos e financeiros

- Como são alocados e distribuídos os recursos financeiros para os profissionais que irão atuar nos polos de EAD?
- Como é realizado o acompanhamento dos gestores sobre alocação de recursos financeiros e recursos humanos nos polos de apoio presencial?
- Como é realizada a manutenção e conservação dos polos de apoio presencial?

E. Processo de Ensino e Aprendizagem**E. 2 Suficiência e adequação ao público -alvo**

- Como são pensados os mecanismos de interatividade entre os tutores on-line e presenciais com os alunos?
- Nesse processo é levado em conta a realidade local e as características do público-alvo?

F. Sistemas de monitoramento e avaliação interno**F.1 Sistemas avaliativos internos para acesso a dados**

- Como ocorre o sistema avaliativo interno e com que periodicidade?
- Quem participa do sistema avaliativo interno?
- Como se divulgam os resultados dos sistemas avaliativos internos?
- Tais resultados são utilizados para a melhoria do processo de implementação?

F.2 Sistemas de monitoramento:

- Como são registradas as reclamações dos alunos pertinentes à dinâmica de funcionamento do curso?

Registro de Campo:

ANEXO II - ROTEIRO DE REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

ENTREVISTA/ IMPLEMENTADORES (TUTORES PRESENCIAIS, ON-LINE, PROFESSORES, COORDENADORES DE POLO)

B. Sistemas de divulgação e informação

B1-Acesso às informações (transparência do processo de seleção, inscrição e documentação jurídica)

- Como vocês tomaram conhecimento do processo de divulgação sobre os processos seletivos para tutoria presencial EAD/ UFMA?
- Como vocês tomaram conhecimento do processo de divulgação sobre os processos seletivos para tutoria on-line EAD/ UFMA?
- Como vocês tomaram conhecimento do processo de divulgação sobre os processos seletivos professores EAD/ UFMA?
- Como vocês tomaram conhecimento do processo de divulgação sobre os processos seletivos referentes aos alunos EAD/ UFMA?
- Como vocês acompanharam o trâmite do processo de divulgação/seleção de vocês (homologação, resultado e inscrição)?
- Como vocês tomaram conhecimento sobre o percentual de inscritos e selecionados para esses cargos?
- Sobre os processos jurídicos da EAD: (vocês têm acesso aos documentos normativos que regem a EAD? Como se processa isso?)

B 2- Acesso (Suficiência, qualidade e agilidade do fluxo das mensagens)

- Como são postadas as informações ou avisos acadêmicos referentes aos cursos de EAD?
- Qual é sua opinião sobre a agilidade do fluxo destas informações postadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)?

C. Sistemas de seleção

C.1 Critérios e mecanismos de seleção

- Como foi o processo de seleção de vocês? (critérios de seleção)
- O que vocês acharam da seleção (referente a organização, aplicação das provas/ outras dinâmicas, horário)?

D. Sistemas logísticos operacionais

D. 1 Grau de acessibilidade

- Como é a dinâmica de trabalho de vocês na central Nead /UFMA?
- Com que frequência vocês acessam ou trabalham na central Nead /UFMA?
- Como vocês fazem para chegar aos polos de apoio presencial?
- Como são as condições de acessibilidade nos polos presencial?
- Como são as condições de acesso aos conteúdos pedagógicos nos polos de apoio presencial? (qualidade da Internet)

D.2 Suficiência e adequação de recursos humanos

- Como é a estrutura dos polos de apoio presencial?
- Como são realizados os atendimentos aos alunos nos polos?
- Como são realizados os atendimentos de problemas quando se detecta algum problema referente à infraestrutura nos polos?

E. Processo de Ensino e Aprendizagem

E. 1 Acesso e apropriação pelos implementadores e beneficiários

- Como vocês elaboram e apropriam o conteúdo pedagógico do curso?
- Quais são as principais mídias utilizadas no curso (videoaula, *podcast*, *blog*...)?
- Como vocês foram preparados para acessar e trabalhar nesses recursos tecnológicos? Existe um guia? Existem cursos de treinamento?
- Esses materiais pedagógicos são pensados de acordo com o contexto dos alunos nos polos de apoio presencial?

F. Sistemas de monitoramento e avaliação interno

F.1 Sistemas avaliativos internos para acesso a dados

- Vocês participam dos sistemas avaliativos internos do curso? Como que isso ocorre? Com que frequência isso ocorre?
- Como vocês têm acesso aos resultados resultantes dos sistemas avaliativos internos?
- Como são registradas as reclamações de vocês pertinentes à dinâmica de funcionamento do curso?

Registro de Campo:

ANEXO III - ROTEIRO DE REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS GRUPO FOCAL

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

GRUPO FOCAL/ ALUNOS

Cursos e Nomes dos participantes/ Rubrica ou assinatura

1. Qual é a expectativa desse curso para vocês?

B. Sistemas de divulgação e informação

B1- Acesso às informações (transparência do processo de seleção, inscrição e documentação jurídica)

- Como vocês tomaram conhecimento do processo de divulgação da EAD/ UFMA?
- Como vocês acompanharam o trâmite do processo de divulgação/seleção da EAD (homologação, resultado e inscrição)?
- Foram respeitados os prazos estabelecidos pelo edital de divulgação dos cursos de graduação da EAD/UFMA?
- Como vocês tomaram conhecimento do percentual de inscritos e selecionados no curso de graduação?
- Sobre os processos jurídicos da EAD: vocês têm acesso aos documentos normativos que regem à EAD? Como se processa isso?
- Qual é a avaliação de vocês sobre o processo de divulgação/ seleção em relação à democratização do acesso às informações do curso?

B 2- Acesso (Suficiência, qualidade e agilidade do fluxo das mensagens)

- Como são postadas as informações ou avisos acadêmicos referentes aos cursos de EAD?
- Qual a avaliação de vocês sobre a agilidade do fluxo destas informações postadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)?

C. Sistemas de seleção

C.1 Critérios e mecanismos de seleção

- Como foi o processo de seleção de vocês? (o que vocês acharam da organização, aplicação das provas, horário)

D. Sistemas logísticos operacionais

D. 1 Grau de acessibilidade

- Como vocês fazem para chegar aos polos?

- Como são as condições de acessibilidade aos polos?
- Como são as condições de acesso aos conteúdos pedagógicos nos polos de apoio presencial? (qualidade da Internet)

D.2 Suficiência e adequação de recursos humanos

- Como é a estrutura dos polos de apoio presencial?
- Como são realizados os atendimentos aos alunos nos polos?
- Como são os atendimentos dos tutores presenciais nos polos?
- Como são realizados os atendimentos de problemas de infraestrutura nos polos?

E. Processo de Ensino e Aprendizagem

E. 1 Acesso e apropriação dos conteúdos pelos beneficiários

- Como vocês têm acesso ao conteúdo pedagógico do curso?
- Quais são as principais mídias utilizadas no curso (videoaula, *podcast*, *blog*...)?
- Como vocês acessam estas mídias?
- Como vocês foram preparados para acessar esses recursos tecnológicos? Existe um guia? Existe um treinamento?
- Como é a relação de vocês com os tutores presenciais e on-line?
- Na sua avaliação, quais as principais dificuldades enfrentadas no processo de ensino-aprendizagem?

E. 2 Suficiência e adequação ao público -alvo

- Qual é a avaliação de vocês no que se refere ao conteúdo pedagógico do curso?

F. Sistemas de monitoramento e avaliação interno

F.1 Sistemas avaliativos internos para acesso a dados

- Vocês participam dos sistemas avaliativos internos do curso? Como isso ocorre? Com que frequência isso ocorre?
- Como vocês têm acesso aos resultados resultantes dos sistemas avaliativos internos?
- Como são registradas as reclamações de vocês pertinentes à dinâmica de funcionamento do curso?

Registro de Campo: