

## A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E O AUMENTO DAS VAGAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: APONTAMENTOS

## LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA Y EL AUMENTO DE LAS VACANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: NOTAS

## THE POLITICS OF DISTANCE EDUCATION AND THE INCREASE OF VACANCIES IN INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION: NOTES

José Jairo VIEIRA<sup>1</sup>  
Priscila Aleixo da SILVA<sup>2</sup>  
Andréa Lopes da Costa VIEIRA<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo apresenta um panorama acerca do processo de democratização do ensino superior no Brasil, tendo como foco central o papel da educação a distância (EaD) em tal processo. O objetivo é traçar uma análise comparativa entre a ampliação ao acesso às Instituições de Ensino Superior no que se refere a modalidade presencial com a modalidade a distância. A partir de pesquisas bibliográficas e análises de dados recolhidos em bases de órgãos governamentais, o trabalho traz uma reflexão que questiona se a simples ampliação de vagas oferece garantia de democratização ao ensino superior, ainda que essa modalidade represente hoje uma ferramenta importante de formação continuada para parte da população brasileira. Levanta-se, então, a necessidade de pensar a EaD no Brasil em suas restrições e em sua abrangência com o intuito de obter adequação plena de sua utilização em benefício assistencial a uma determinada parcela populacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas educacionais. Democratização educacional. Ensino superior., Educação a distância.

**RESUMEN:** *Este artículo presenta una visión general del proceso de democratización de la educación superior en Brasil, centrándose en el papel de la educación a distancia (EAD) en este proceso. El objetivo es establecer un análisis comparativo entre la ampliación y el acceso a las instituciones de educación superior en relación con el modo presencial con el modo de distancia. A partir de búsquedas bibliográficas y análisis de datos recogidos sobre bases de órganos gubernamentales, la obra aporta una reflexión que pregunta si la mera ampliación de las vacantes ofrece garantías de democratización a la educación superior, incluso si esta modalidad está presente hoy en día un importante herramienta de formación continua para parte de la población*

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ – Brasil. Professor Associado da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFRJ. E-mail: diversidade.desigualdade.educa@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ – Brasil. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ – Brasil. Professora Associada I no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: diversidade.desigualdade.educa@gmail.com

*brasileña. Por lo tanto, la necesidad de pensar en la EAD en Brasil en sus limitaciones y en su exhaustividad para obtener la máxima suficiencia de su uso en beneficio de una determinada porción de la población.*

**PALABRAS-CLAVE:** *Políticas educativas. Democratización educativa. Educación superior. Educación a distancia.*

**ABSTRACT:** *This article presents an overview about the process of democratization of higher education in Brazil, focusing on the role of distance education (EaD) in this process. The objective is to draw a comparative analysis between the extension to the access to Higher Education Institutions in the face to face modality with distance modality. Based on bibliographical research and analysis of data collected in government agencies, the work brings a reflection that questions whether the simple expansion of vacancies offers a guarantee of democratization to higher education, although this modality represents today an important tool of continuous training for Part of the Brazilian population. The need to think about EaD in Brazil in its restrictions and in its scope with the intention of obtaining full adequacy of its use in the benefit of assistance to a certain population is raised.*

**KEYWORDS:** *Educational policies. Educational democratization. Higher education. Distance education.*

## **Introdução**

O conhecimento no século XX e XXI é visto como recurso primordial para a produção de riquezas, poder e capital cultural<sup>4</sup>. Por esses aspectos que a valorização da formação de indivíduos se baseia na aquisição de conhecimento legitimado pelas instituições. A educação é fundamental para o desenvolvimento da chamada sociedade da informação e do conhecimento. Percebe-se então uma retórica que afirma que quem detém o conhecimento privilegiado, detém as maiores conquistas e vantagens econômicas e culturais. Visando diminuir o abismo da desigualdade educacional, políticas são implementadas em todos os níveis de ensino. O direito ao acesso à educação pública é assegurado pelo governo a todos os indivíduos, que pretendem cursar desde as séries iniciais até o Ensino Médio. No entanto, o acesso a instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, ainda é limitado a um público restrito.

A EaD mediada por tecnologias comunicacionais diminui efetivamente as fronteiras físicas e revoluciona a concepção de espaço, tempo e aprendizagem, mas também apresenta algumas limitações visíveis. Não basta apenas ter acesso a rede, é

<sup>4</sup> Termo cunhado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu. Para maior compreensão vide a obra do autor intitulada “A distinção: crítica social do julgamento” - Edusp/Zouk, 2007.

necessário que os indivíduos possuam um domínio mínimo sobre o uso das tecnologias, seguido ainda da construção de conhecimento prévio que o permita relacionar com o conteúdo e com os recursos disponibilizados nas plataformas de ensino. Por isso existe a necessidade constante de se pensar os caminhos que a EaD carece percorrer para alcançar uma formação pautada em qualidade de ensino.

Apesar das limitações dos recursos tecnológicos em países subdesenvolvidos como o Brasil, a EaD representa hoje para o cenário educacional do país uma política de democratização ao acesso que propicia inserção a uma parcela da população tolhida de oportunidades em cursar modalidades tradicionais de ensino. Serafini (2012, p. 20-21) acentua que:

A EaD tem se destacado frente a este novo contexto do avanço tecnológico, seja devido às facilidades oferecidas pelas ferramentas de comunicação ou mesmo pela elevada demanda de alunos adultos em busca de alternativas de formação inicial e, inclusive, de atualização profissional. No Brasil, hoje, vem se consolidando e possibilitando a formação de alunos em diferentes níveis e cursos.

Apesar das potencialidades encontradas nessa nova modalidade educacional, é necessário refletir se a simples ampliação de vagas representa de fato os primeiros passos de uma democratização do ensino superior. O presente trabalho objetiva traçar uma reflexão comparativa no que se refere a políticas de democratização ao acesso tendo como foco central a significativa expansão de vagas oriundas da modalidade de educação a distância, fator que nos leva a questionar a que caminhos se direcionam a qualidade de ensino oferecidos por cursos em EaD.

### **Ensino superior como objeto de políticas públicas: para a democratização e ampliação do acesso**

A organização escolar no Brasil é oriunda de um longo processo histórico, marcado por aspectos segregadores. Por muitas décadas o ambiente escolar destinou-se a uma parcela restrita da população, representada pela elite, que faz uso desse espaço para a promoção da cultura dominante e para manutenção de uma relação de desigualdade e dependência (RUST; JOHNSTONE; ALLAF, 2012, p.169). No entanto, é necessário observar, que no final do século XX a instituição escolar ampliou suas redes, possibilitando que parcelas da população anteriormente alijadas de seu acesso, agora o tivessem como possível. Essa mudança do cenário educacional ocorreu devido a transformações em amplitude global, influenciadas por princípios neoliberais.

O início do século XX foi marcado pela solidificação de uma política econômica industrial que dominou o globo e que fortaleceu a economia de diversos países, que posteriormente tornaram-se forte influência na construção de agendas públicas interna dos países subdesenvolvidos. Tais influências tomaram maiores proporções após o forte desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, veículo primordial para a diminuição de fronteiras e estreitamento de laços econômicos em proporção mundial. A década de 1980 representou para o Brasil um período de estagnação econômica e transição de regime político, mas antes de tudo representou a construção de um cenário que possibilitou as adequações ao modelo econômico neoliberal, fortemente presente nas ações políticas educacionais do Estado na década de 1990, como podemos perceber na colocação a seguir:

O Brasil iniciou um processo de ajustamento de seu projeto político nacional à nova ordem mundial. Esse movimento que se acentua sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, expressar-se-á em todas esferas da atividade humana, em particular na educação superior, mediante a tentativa de reconfiguração desse espaço social, segundo a ótica e a racionalidade econômicas. O capital procura tal esfera segundo seus objetivos e a sua lógica. (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2001)

A retórica que aloca a Educação como responsável pela diminuição da desigualdade e alternativa para o desenvolvimento econômico e social foi incorporada pelo Estado brasileiro. Como suporte dessa afirmação, está aqui anexada parte da Constituição Federal de 1988, que assegura a todos o direito à educação, assim como à igualdade de recurso e acesso ao conhecimento, de forma não discriminatória. Nos artigos do capítulo III, seção I, lê-se:

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
(Alterado pela EC-000.019-1998)

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
(BRASIL, 1988)

Desde o início da década de 1990 o governo possui uma postura de busca pela equidade educacional. A fim de atender a demanda de mercado e as necessidades no cenário sócio global, políticas de acesso e permanência ao Ensino Superior são

fortemente implementadas. O governo brasileiro frente à sua impotência em ofertar para população um número satisfatório de universidades federais capaz de absorver uma quantidade razoável da demanda de alunos existentes, cria alternativas que objetivam contemplar o maior número possível de indivíduos:

Políticas de estímulo ao alargamento da capacidade de oferecimento dos cursos superiores passam a ser centrais, e incentivos como o Programa Universidade para todos (Prouni), o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) aparecem como reflexos da intenção política do aumento de oferta de ensino superior. A EaD vai se consolidando como política pública à medida que seu oferecimento e regulação vão se institucionalizando. (BORGES; JESUS; SILVA, 2013, p.5)

A educação a distância surge em meio a esse cenário, e se fortalece devido às transformações relacionais originadas do aprimoramento das Tecnologias de Informação e Comunicação. O surgimento e desenvolvimento destas novas tecnologias digitais foram determinantes para alterar o modo como os homens se portam frente à informação e à comunicação, criando assim uma nova forma de interação entre eles. Características como a interatividade e o constante fluxo de informações ligadas à progressiva facilidade de manuseio dos itens tecnológicos possibilitam que uma parcela cada vez mais significativa da sociedade utilize as novas tecnologias digitais como ferramentas que potencialmente conduzem a informação, ao conhecimento e ao entretenimento (BORGES; JESUS; SILVA, 2012, p.2). Outro fator crucial agregado ao desenvolvimento das tecnologias digitais é a transformação da cultura codificada representada por signos e pela linguagem. A cultura é edificada através da interação e forma de compreensão entre os indivíduos:

A comunicação, decididamente, molda a cultura, porque, como afirma Potsman, “nos não vemos a realidade como ‘ela’ é, mas como são nossas linguagens. E nossas linguagens são nossos meios de comunicação. Nossos meios de comunicação são nossas metáforas. Nossas metáforas criam o conteúdo de nossa cultura”. Como a cultura é mediada e determinada pela comunicação, as próprias culturas, isto é, nossos sistemas de crenças e códigos historicamente produzidos são transformados de maneira fundamental pelo novo sistema tecnológico e o serão ainda mais com o passar do tempo. (CASTELS, 1999, p. 414)

Frente às mudanças decorrentes no cenário social, o contexto educacional ao qual envolve forças de caráter econômico, político e cultural (RUST; JOHNSTONE; ALLAF, 2012, p.161), viu-se atrelado às necessidades de adequações tecnológicas. O sistema educacional brasileiro é pressionado não somente pelas forças das Tecnologias

de Informação e Comunicação, mas principalmente pelo novo contexto econômico global, envolto por princípios neoliberais, os quais alocaram a educação como o pilar da diminuição da desigualdade e alavanca provedora do desenvolvimento econômico e social. A década de 1990 para o Brasil, no que tange ao ensino institucional, teve como fator estrutural as transformações históricas globais descritas de forma breve nos parágrafos anteriores, e que se estendem aos dias atuais.

É necessário ressaltar que a educação a “distância”, está presente no cenário social há tempos remotos. Sua difusão, ainda que em aspecto contido, ocorreu a partir do surgimento e desenvolvimento dos veículos de comunicação. Fontes impressas de informações, direcionadas à apreensão e propagação de conhecimentos conceituais, são exemplos enfáticos do que vem sendo afirmado. O livro é um veículo comunicacional antigo, e foi o primeiro meio no qual a educação se valeu para existir a distância (BORGES; JESUS; SILVA; FONSECA, 2011, p.3). No entanto, a educação a distância como modalidade de ensino teve seus primeiros ensaios a partir século XIX, através de cursos preparatórios e profissionalizantes, pautados em “material auto instrucional e constituíam-se em cursos por correspondência, academicamente desprestigiados” (GIUSTA, 2003: p. 28).

Com o surgimento de veículos de comunicação em massa, como o rádio e a televisão, a educação a distância começou a se fortalecer. Esse fenômeno somente foi possível a partir do momento em que a EaD alcançou um número significativo de indivíduos, podendo transmitir o mesmo conteúdo a todos em tempo real. Esse fator possibilitou o surgimento de um processo de ensino sem precedências (BORGES; JESUS; SILVA; FONSECA, 2011, p.3). Borges (2011) afirma que os veículos de comunicação são ferramentas imprescindíveis às novas necessidades e incumbências que o mundo moderno trouxe ao cenário educacional. No entanto, podemos observar que somente a partir da década de 90 que a educação a distância passa a ocupar um papel estratégico como recurso pedagógico. Esse fenômeno ocorre devido à expansão da internet.

A internet progressivamente se tornou ferramenta indispensável a essa modalidade educacional. A utilização de veículos de comunicação interativa (recursos das novas mídias digitais) fez do ensino e aprendizagem uma realidade possível, superando fronteiras de espaço e tempo inerentes ao modo de educação tradicional (BORGES; JESUS; SILVA; FONSECA, 2011, p.4). A rede permitiu uma interação constante com estudantes, professores/tutores, sociedade e conteúdo, possibilidades inimagináveis

quando se concebia a EaD até pouco tempo atrás. No que se refere a transformações e adequações às necessidades de um mundo contemporâneo, Borges (2011) enfatiza que:

Em consonância com esse novo contexto em que os indivíduos estão inseridos, a Educação a Distância surge como uma disposição que se adéqua plenamente ao meio e necessidades da sociedade moderna, haja visto que a mesma faz uso das novas tecnologias de modo eficaz, de uma maneira que a forma de educação tradicional, presencial, ainda não teve a capacidade ou a necessidade de incorporar ao seus meios e técnicas de ensino. As TIC - cada vez mais desenvolvidas e necessárias ao contexto da sociedade moderna - se adéquam a proposta de interação e busca de conhecimento de uma educação que aconteceria a distância, tendo a possibilidade de emergir somente devido ao surgimento de tecnologias de transmissão de informação mais eficazes.

A lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/96, promulgada em 1996, instituiu a modalidade de Educação a distância. Foi criada a Secretária de Educação a Distância (atualmente extinta), que vinculou-se ao Programa Nacional de Informática e à TV escola, com o intuito de desenvolver de forma adequada a “nova” modalidade de ensino (SILVA JUNIOR, 2010). Somente em 1999 foi iniciado pelo MEC o processo de oficialização do credenciamento de instituições universitárias no ensino a distância (TEIXEIRA; BORGES, 2008 apud SERAFINI, 2012). O governo federal reafirmou a necessidade de uma política de Educação a Distância que contribuísse para a universalização do ensino superior no país. Deste modo, criou em 2005 a UAB (Universidade Aberta do Brasil), que foi desenvolvida e pensada pela proposição do Governo Federal/MEC em construir novas alternativas no que se refere à ampliação de vagas e na necessidade de formação de profissionais na área de licenciatura, como fator basilar para a possível melhora da qualidade do ensino fundamental e médio (ALONSO, 2010).

Como já mencionado, o governo brasileiro desde a década de 1990 direcionou sua agenda pública para uma política de democratização educacional a qual objetivou contemplar todos os níveis de ensino dentro de suas proporções e congruências legais. Foi assegurado o direito à matrícula em instituições públicas de ensino fundamental para todos que assim o quisessem, e campanhas de permanência no ensino médio e técnico ganharam grandes proporções, assim como o investimento na ampliação do acesso ao ensino superior, ou por meio de fomento a instituições privadas, ou por ampliações de vagas em instituições públicas.

A fim de fundamentar o que foi afirmado anteriormente, tomaremos como exemplo algumas medidas de expansão universitárias efetivadas durante o governo do

presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2010), as quais já foram previamente apontadas no presente trabalho. Aqui fazemos referências a programas assistenciais como o FIES, o PROUNI e o REUNI, sem mencionar nesse momento o projeto aqui já apresentado, a UAB. O FIES (2004) consiste em concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores de instituições privadas e com avaliação positiva do MEC (MARTINS, 2009). Esse programa concede a cada estudante a habilitação em apenas um financiamento, destinado à cobertura de despesas relativas a um único curso de graduação. O valor da mensalidade pode ser financiado em 50, 75 ou 100%.

Em 2007 foi criado o PROUNI, programa que fornece concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de educação superior privadas credenciadas pelo MEC. É oferecida a isenção de tributos a instituições que aderirem o Programa. Esses programas agregam oportunidades a indivíduos que não alcançariam o ensino superior sem o auxílio governamental, mas é importante perceber que muitos recursos públicos estão sendo alocados em instituições privadas, ferindo inclusive medidas intrínsecas a Constituição Federal (1988), que admite o repasse de verbas para instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, mas não para instituições privadas pautadas somente em fins lucrativos. No entanto, é necessário reconhecer a tentativa de expansão e melhorias em universidades públicas realizadas durante governo Lula, o qual implementou o REUNI visando melhorias e possibilidade de acesso ao ensino público. O REUNI possui como objetivos: redução das taxas de evasão; aproveitamento de vagas ociosas; otimização da mobilidade estudantil; reorganização curricular; diversificação da oferta de cursos de graduação; ampliação de políticas de inclusão; assistência aos estudantes; articulação entre os diversos níveis de educação (DIAS SOBRINHO, 2010).

Apesar do constante ensaio à democratização educacional do Ensino Superior presente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011), é possível notar que o princípio basilar das agendas públicas desse governo foi marcado por imposições no que rege a aspectos econômicos em perspectivas internacionais, embevecidas em ideais neoliberais. Dessa maneira, políticas públicas direcionadas à Educação obtiveram sua estrutura através de categorias de internacionalização e transnacionalização. Em meio a esses fatores surgem debates no que se refere à interferência no sistema educacional brasileiro de organismos internacionais como a UNESCO, o Banco Mundial, a

Organização Mundial de Comércio, o FMI, e outros. A influência desses órgãos internacionais nas políticas de Estado gera tensões principalmente no que se refere às relações público-privado no Ensino Superior (GOERGEN, 2010).

### **Potencialidades e desafios acerca do ensino a distância como prática de acesso ao ensino superior**

De modo efetivo, o presente artigo visa construir reflexões sobre a consolidação da modalidade de ensino superior a distância no Brasil, a qual, como já mencionado, foi fortemente inserida no contexto educacional nas últimas décadas. Objetivamos expor um perpassar cronológico o qual nos permite perceber a legitimação da referida modalidade a partir de efetivações legislativas e fomentos a políticas públicas de incentivo à ampliação de vagas no ensino superior, no que se refere a matrículas públicas e privadas. Entendemos que a EaD hoje é uma ferramenta de grande efetividade estatística e que “um avanço quantitativo em um dado indicador pode ser visto como elemento positivo, mas pode reforçar tendências outrora avaliadas como negativas” (LEHER, 2010, p.371). No entanto, não desconsideramos a relevância e abrangência inerentes a EaD, modalidade essa que é fruto de transformações globais oriundas das ressignificações das relações espaço e tempo, frutos da modernidade. Apontamos a necessidade de a modalidade a distância no Brasil ser percebida e concebida para além das políticas assistências que podem gerar defasagem educacional a medida que se torna uma ferramenta com finalidade de “dar menos a quem tem menos”.

A reorganização educacional realizada pelo Estado, a qual teve seu direcionamento em prol da economia mundial em que prevaleceu o aumento estratégico nos investimentos em Educação e em controvérsia causou a diminuição do financiamento educacional, acarretando na coexistência entre o ensino superior de qualidade e a grande expansão do ensino superior com defasagens, concentrados em instituições privadas com cunho empresarial, sem mencionar a queda crescente da qualidade de ensino em muitas instituições. E como não poderia deixar de ser aludido, há ainda o crescimento desenfreado de ensino superior na modalidade a distância, a qual está envolta por grandes potencialidades colaborativas na formação dos indivíduos, se

for desenvolvida de forma apropriada, e não somente como fator estatístico de acesso ao ensino.

O uso ideológico da mundialização da Educação pautado na negação da burocracia estatal, descentralização, orientações de produção econômica de curto prazo e favorecimento ao setor privado, diminuindo as despesas públicas dos governos, acarretou na diminuição do empenho pela melhoria do ensino, como já mencionado anteriormente. Trazemos em anexo a representação dos números de instituições de ensino superior registradas no Brasil no ano de 2011, que nos evidencia a discrepância entre o número de instituições públicas e privadas, no que se refere à educação superior:

**Tabela1:** Número de IES

Brasil	2.378
Públicas	278 F (99) E (108) M (71)
Privadas	2.100
Universidades	190
Centros Universitários	126
Faculdades	2.025
Inst. Federais e CEFET	37

Fonte: Censo MEC/INEP 2011.

Os aspectos a serem observados tornam-se ainda mais frágeis quando percebemos as verbas públicas sendo direcionadas para setores privados por meios de programas de inserção educacional, como PROUNI e FIES, que objetivam atender de forma imediata uma demanda social tolhida de oportunidade de acesso ao ensino. É possível compreender as necessidades de implementação das políticas assistenciais no Brasil, considerando que o baixo poder aquisitivo da maioria da população torna indispensável que a expansão se dê mais intensamente pelo sistema público, devido diversos indicadores, como os dados levantados pelo IBGE que indicam que cerca de um quarto dos jovens brasileiros com idade adequada não teriam condições de cursar ensino superior mesmo que de forma gratuita (DIAS SOBRINHO, 2012).

A inserção educacional vai além dos números de vagas ofertadas. Medidas de permanência ao ensino superior tem grandes necessidades de serem expandidas e aprimoradas. Enfatizamos ainda a necessidade de as vagas serem ofertadas via instituições públicas com busca contínua por formação sequencial de qualidade, existindo assim a necessidade da diminuição paulatina no que se refere ao uso de

recursos públicos em esferas educacionais de ensino privado. O que deve ser medido é em que direção caminha o ensino superior no que se refere à expansão de vagas sem preocupação efetiva com a qualidade da formação do profissional que está sendo devolvido ao cenário econômico social. Seguem dados recolhidos pelo INEP que nos relata os números de matrículas que possuem pelo menos um tipo de financiamento nos cursos de graduação. Esses dados nos evidenciam que “o principal interlocutor do governo em matéria educacional seria o empresariado organizado no movimento ‘Compromisso de Todos pela Educação’” (LEHER, 2010, p.378). Notadamente afirmamos que a formação de grande parte da população brasileira por intermédio da presença empresarial possui dimensões alcançadas jamais conhecidas na história recente do ensino no Brasil (LEHER, 2010, p.378). As relações empresariais no que se refere a interferências em âmbito educacional poderiam não ser tão alarmante se não viesse agregado a esse fator o sucateamento gradativo do ensino superior brasileiro.

**Tabela 2:** Número de Matrículas que Possuem pelo menos um Tipo de Financiamento nos Cursos de Graduação, por Modalidade de Ensino e Tipo de Financiamento (Reembolsável ou não Reembolsável), segundo a Organização Acadêmica das Instituições de Educação Superior – Brasil – 2011

Organização Acadêmica	Modalidade de Ensino			
	Presencial		A Distancia	
	Financiamento Reembolsável	Financiamento não Reembolsável	Financiamento Reembolsável	Financiamento não Reembolsável
Total	303.234	1.141.636	2.523	111.695
Universidades	102.312	491.262	1.894	73.828
Centros Universitários	47.369	184.885	50	26.297
Faculdades	147.551	465.489	579	11.570
IFs e Cefets	2			

Fonte: MEC/Inep

Nota: A Mesma matrícula pode apresentar mais de um tipo de financiamento.

A forma pela qual se deu a expansão do ensino superior torna evidente que a simples ampliação de vagas no setor privado não ofereceu garantia para sua democratização. O acesso ao ensino superior brasileiro continua restrito a menos de 30% dos estudantes na faixa etária entre 18-24 anos, o que contrasta com países mais avançados que têm absorvido aproximadamente 60% de jovens dessa faixa de idade (Barreyro, 2008; McCowan, 2007; Neves, 2005). Ainda sobre a interferência do empresariado no sistema de ensino, Leher (2010) afirma:

A incorporação da agenda empresarial ocorre por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este plano, embora instituído por um decreto, na prática revoga o PNE e institui uma miríade de iniciativas fragmentadas. Na Exposição de Motivos do PDE, o governo assume explicitamente que sua elaboração objetiva a elaboração do sistema empresarial do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, iniciativas que reúne os principais grupos econômicos que constituem o bloco de poder dominante. (LEHER, 2010, p.378-379)

No que tange a aspectos de democratização do ensino superior visando a ampliação de vagas por meio da educação a distância, podemos identificar problemas similares aos que já foram mencionados. O agravante dessa modalidade de ensino ter sido difundida e se alastrado pelo sistema de ensino superior devido à implementação de leis que fomentaram a legitimidade da modalidade embasadas em uma política assistencial, pode ser um dos fatores que impedem o desenvolvimento apropriado dessa modalidade de ensino. Dessa forma, negligenciado potencialidades oriundas do ensino a distância, o qual possui propensões em contribuir de forma significativa para o contexto educacional do país, na medida em que ultrapassa fronteiras e ressignifica o uso e a percepção do espaço e tempo, além de construir uma ligação inimaginável no que se refere à relação de ensino em âmbito transnacional, já que o aluno possui como espaço acadêmico o contexto educacional em amplitude global.

A bibliografia nos relata que a modalidade de ensino a distância no Brasil surgiu direcionada a absorver em um curto período um número significativo da população brasileira, dando prioridade a áreas que não possuem alcance institucional. De início, a perspectiva basilar da referida modalidade era capacitar professores de séries iniciais que estavam em sala de aula sem formação adequada (SILVA JUNIOR, 2003). A EaD teve sua entrada no cenário educacional através da Lei Diretrizes e Bases - Lei 9394/96, (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). Mas foi somente com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída pelo decreto nº5.622, de 19 de dezembro de 2005, que a EaD se tornou a “menina dos olhos” do fomento da expansão de vagas no que se refere a instituições de ensino superior público. É possível observar também que após a incorporação da modalidade de ensino superior nas instituições públicas o aumento dos cursos a distância em instituições privadas também ganhou seu espaço.

**Tabela 3.** Número de Matrículas nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, segundo as Regiões Geográficas nos anos de 2002, 2004, 2007, 2010 e 2011

Região	2002		2004		2007		2010		2011	
	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial
Brasil	40.704	3.479.913	59.611	4.163.733	269.767	4.880.381	930.179	5.449.120	992.927	5.746.762
Norte	0	190.111	275	250.676	54.005	303.984	61.097	352.358	53.740	385.717
Nordeste	1.949	542.409	3.541	680.029	27.039	853.319	83.987	1.052.161	74.068	1.138.958
Sudeste	18.965	1.746.277	23.906	2.055.200	77.186	2.431.715	297.273	2.656.231	331.647	2.755.635
Sul	17.646	677.655	27.140	793.298	186.940	864.264	397.891	893.130	436.546	929.446
Centro-Oeste	2.144	323.461	4.749	384.530	24.597	427.099	89.931	495.240	96.926	537.006

Fonte: MEC/INEP/DEED

**Tabela 4.** Número de Concluintes, nos Cursos de Graduação Presenciais e a Distância, segundo as Regiões Geográficas nos anos de 2002, 2004, 2007, 2010 e 2011.

Ano	2002		2004		2007		2010		2011	
	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial	EAD	Presencial
Brasil	1.712	501.557	6.746	626.617	29.812	756.799	144.553	829.286	151.552	865.161
Norte	0	17.765	0	47.739	0	44.265	4.857	44.679	10.805	54.806
Nordeste	525	68.824	229	89.670	832	114.785	6.321	133.834	3.788	148.141
Sudeste	0	255.980	886	322.876	4.280	402.068	34.330	447.369	39.997	445.615
Sul	1.187	120.257	4.065	105.455	23.557	127.224	87.023	132.805	89.681	135.357
Centro-Oeste	0	38.731	1.566	60.877	1.143	68.457	12.022	70.599	7.281	81.242

Fonte: MEC/INEP/DEED.

Ao observarmos os dados anteriormente apresentados, é possível perceber a ampliação de vagas no Ensino Superior, tanto em aspecto presencial quanto a distância, durante o período marcado pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Aqui optamos por trabalhar com dados referentes aos anos de 2002, 2004, 2007 e 2011. A escolha dos períodos mencionados se deu pelo interesse de se medir o aumento do número de vagas ofertadas no ensino superior, com ênfase ao grande investimento na ampliação de vagas na modalidade a distância durante o governo Lula. Para tal, utilizamos dados referentes a 2002, os quais representam os efeitos dos investimentos no sistema educacional oriundos do governo anterior, representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2001), onde podemos perceber um valor limitado no que se refere ao número de matrículas oferecidas na modalidade presencial e um valor irrisório no que representa o número de matrículas ofertado para a modalidade a distância; esses números são ainda mais alarmantes ao se analisar a quantidade de concluintes do ensino superior no ano de 2002. É uma situação problemática quando

pensada a proporção de indivíduos com idade ativa para cursar o ensino superior no país.

Os dados referidos ao ano de 2004 foram escolhidos com o intuito de identificar possíveis transformações numéricas no que se refere à ampliação de vagas e concluintes, a fim de constatar se ocorreu evolução da democratização ao acesso durante o início do primeiro mandato do governo Lula. O ano de 2004 também foi escolhido por ser o que antecede a criação da UAB, que consideramos o “divisor de águas” na difusão dessa modalidade de ensino no país. Esse também foi ano que o governo instituiu o programa FIES, responsável de forma direta pelas medidas de democratização ao acesso ao ensino superior, política fortemente defendida pelo governo Lula. Ressaltamos que não necessariamente a possibilidade ao acesso gera a inserção educacional.

O ano de 2007 entrou na construção de nossa análise porque representa dois anos depois da criação da Universidade Aberta do Brasil, sendo possível identificar seus primeiros impactos. Esse ano também foi marcado pela criação do PROUNI, programa de forte expressividade na relação entre público e privado e também de forma minimamente positiva na ampliação ao acesso ao ensino superior. A fim de avaliar os impactos gerados durante o governo Lula sobre a expansão de vagas, principalmente no que se refere à modalidade a distância no ensino superior, tomamos como parâmetro os dados obtidos durante o ano de 2010, o qual marca o fim do referido governo. Por fim, interligamos as informações recolhidas nos anos descritos afim de compará-las com o ano de 2011, ano que compreende os reflexos das políticas educacionais implementadas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A interpretação dos dados oferecidos pelo INEP nos permite verificar que no ano de 2002 a modalidade a distância era responsável por 0,34% dos concluintes de ensino superior em todo o país, enquanto que em 2011 esse número teve um crescimento que alcançou um percentual de 14,81% do número de concluintes. O mesmo pode ser identificado em relação a matrículas: em 2002 a EaD era responsável por 1,16% dos alunos matriculados no ensino superior em todo o país, e em 2011 esse percentual subiu para 14,73%. Tais valores se tornam mais imponentes ao identificarmos que a expansão da EaD ocorreu a partir do ano de 2005, com o surgimento da UAB. É necessário considerar ainda que da mesma forma em que as vagas de EaD são expandidas, as vagas do ensino presencial também se ampliam, só que ao verificarmos os dados da tabela podemos perceber que a EaD cresce em proporções gigantescas em comparação ao

ensino presencial. Esse fator pode ser justificado pelo fato da EaD possibilitar a abertura de grande número de vagas a cada turma em que essa modalidade atende. Ou seja, apesar de proporcionalmente existirem poucos cursos na modalidade EaD, os que existem alcançam uma vasta gama de alunos. Em uma rápida observação é possível notar que o governo utiliza esses principais programas de fomento ao acesso para gerar financiamento e/ou conceder bolsas a alunos que optem por cursar a modalidade a distância em instituições privadas de ensino.

Ainda no que se refere à análise dos dados apresentados, é possível perceber que os índices de matrículas e concluintes em cursos de EaD se concentram em regiões as quais não possuem menos defasagem educacional em aspectos de infraestrutura e organização escolar. Ou seja, há maior presença da educação a distância em regiões como o Sul e o Sudeste: as políticas estão assistindo regiões que tem mais recursos e cobrindo de forma deficitária os que possuem menos.

### **Considerações finais**

Aqui buscou-se uma reflexão em direção ao significado das lacunas educacionais alargadas pelas diferenciações existentes no âmago das instituições de ensino. Pode se edificar uma possível compreensão acerca da educação que caminha para a possibilidade de bem-estar imediato para a vida do indivíduo comumente tolhido de direitos. As exigências para inserção no mercado de trabalho estão cada vez mais acirradas, as transformações sócio globais forçam o indivíduo a capacitar-se constantemente. Apesar de uma grande parcela populacional chegar ao ensino superior com déficit educacional e cultural, cada ano de escolaridade pode representar elevação da autoestima e das possibilidades de alcançarem melhores posições sociais, ganhos salariais, aumento no padrão de consumo, entre outros aspectos (DIAS SOBRINHO, 2010). Uma educação mesmo que insatisfatória é melhor do que nenhuma, considerando que pode provocar melhorias substanciais nas condições de vida de milhares de brasileiros tradicionalmente marginalizados, corroborando em ganhos para a sociedade. Apesar de “não alterar radicalmente o panorama social polarizado e estratificado” (DIAS SOBRINHO, 2010).

A Educação a Distância, independente das críticas e dúvidas inerentes à sua existência, é hoje uma realidade, e está se inserindo nas bases da sociedade moderna como pedra angular da formação de um conhecimento. É um processo de nítida

expansão, no entanto, os modos como devem ser avaliados do ponto de vista institucional ainda carecem de aprofundamento.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Kátia 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.

BORGES, E. M.; JESUS, D. P.; SILVA, P. A. Educação a distância entre realidades: a internacionalização do ensino e os cursos a distância brasileiros em Moçambique. In: **X ESUD**, 2013, Belém. Anais do X ESUD, 2013.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Lei nº 9394/96**.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior**.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 3ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S. A., 1999.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação Superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223- 1245, 2010.

GOERGEN, Pedro. Educação Superior na Perspectiva do Sistema e do Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, nº 112, p. 895-917, jul.-set. 2010.

GIUSTA, A. da S. Educação a distância: contexto histórico e situação atual. In GIUSTA A. da S.; FRANCO, I. M. (orgs.). **Educação a Distância: uma articulação entre a teoria e a prática**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

JESUS, D. P.; BORGES, Eliane Medeiros.; SILVA, P. A. da.; FONSECA, D. O. Implicações do uso de materiais didáticos e tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento de cursos de EaD. In: **IX Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância**, 2012, Recife. Anais do IX Congresso de ensino Superior a Distância. Recife: UFPE, 2012. v. 1. p. 1-15.

JESUS, D. P.; BORGES, E. M.; FONSECA, D. O.; SILVA, P. A. da. A EaD no Contexto Educacional: Proposta para a Avaliação. In: **VIII Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância**, 2011, Ouro preto. VIII Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância. Ouro Preto: Associação Universidade em Rede, 2011. v.1. p.1-14.

LEHER, R. **Educação no governo de Lula da Silva: A ruptura que não aconteceu.** Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 2010.

SERAFINI, A. M. S. **A idealização e a realidade:** a autonomia do aluno em educação a Distância. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ppge/files/2012/05/Alessandra-Serafini.pdf>> Acesso em 30 jul. 2013.

SILVA JÚNIOR, J. dos R.; SGUISSARDI, V. **As novas faces da educação superior no Brasil:** reforma do Estado e mudança na produção. São Paulo: Cortez, 2001.

### Como referenciar este artigo

VIEIRA, José Jairo.; SILVA, Priscila Aleixo da.; VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. A Política de Educação a Distância e o aumento das vagas nas instituições de Ensino Superior: Apontamentos. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v.21, n. esp. 1, p. 776-792, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.esp1.out.2017.9745>>. ISSN: 1519-9029.

**Submetido em:** 21/04/2017

**Aprovado em:** 20/08/2017