

Análise sobre as Políticas Públicas na Educação a Distância no Brasil

Analysis of Public Policies in Distance Education in Brazil

Análisis de políticas públicas en educación a distancia en Brasil

Recebido: 16/09/2019 | Revisado: 23/09/2019 | Aceito: 30/09/2019 | Publicado: 04/10/2019

Carmino Hayashi

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4709-947X>

Universidade Federal de Alfenas, Brasil

E-mail: hayashi@terra.com.br

Fernando dos Santos Soeira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3627-0876>

Faculdade de Tecnologia de Franca, Brasil

E-mail: soeira.f@gmail.com

Fernanda Rodrigues Custódio

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0802-3656>

Escola Estadual Prof. Dante Guedine Filho, Brasil

E-mail: frc_neves@hotmail.com

Resumo

Neste trabalho levantamos dados e analisamos conteúdos relacionados às políticas públicas do Ensino a Distância no Brasil. Utilizamos-nos de estudos de revisão bibliográfica de caráter exploratório e explicativo, pertinentes às políticas públicas sobre EaD, sendo que a seleção destas bases de dados foi em função das mesmas indexarem estudos sobre educação a distância e políticas públicas educacionais. Verificamos que, embora existam diversas iniciativas positivas em políticas públicas, há também uma enorme carência de investimentos infraestruturais, de planejamento e de gestão para a efetivação das mesmas. Além disso, existe pouca integração envolvido no processo, o que impede um melhor desenvolvimento, ratificando ainda que esta modalidade de ensino nem sempre se encontra completamente inclusa nas prioridades institucionais na qual a mesma se insere. Em termos de execução destas políticas públicas verificamos ainda, que o planejamento necessita de um melhor alinhamento em relação às demandas do mercado e do público-alvo, o que exige maior competência dos gestores nos processos, buscando torná-los mais qualitativos em todos os aspectos. Em síntese, podemos considerar que refletir e discutir sobre políticas públicas, sua

implementação e sua eficácia na EaD representam exercer uma análise crítica sobre fatores integrativos entre as partes envolvidas, buscando propiciar uma contribuição de ajustes permanentes nos conteúdos e estratégias desta importante modalidade educacional.

Palavras chaves: educação, EaD, educação online, gestão, políticas educacionais.

Abstract

In this work we collect data and analyze content related to public policies of Distance Learning in Brazil. We use exploratory and explanatory literature review studies, relevant to public policies on distance education, and the selection of these databases was based on their indexing studies on distance education and educational public policies. We note that, although there are several positive initiatives in public policies, there is also a huge lack of infrastructure, planning and management investments for their realization. In addition, there is little integration involved in the process, which hinders better development, further confirming that this teaching modality is not always fully included in the institutional priorities to which it belongs. In terms of the execution of these public policies we also verified that the planning needs a better alignment in relation to the demands of the market and the target public, which demands greater competence of the managers in the processes, seeking to make them more qualitative in all aspects. In summary, we can consider that reflecting and discussing public policies, their implementation and their effectiveness in DE represent a critical analysis of integrative factors between the parties involved, seeking to provide a contribution of permanent adjustments in the contents and strategies of this important educational modality.

Keywords: education, e-learning, online education, management, educational policies.

Resumen

En este trabajo recopilamos datos y analizamos contenido relacionado con políticas públicas de educación a distancia en Brasil. Utilizamos estudios de revisión de literatura exploratoria y explicativa, relevantes para las políticas públicas sobre educación a distancia, y la selección de estas bases de datos se basó en sus estudios de indexación sobre educación a distancia y políticas públicas educativas. Observamos que, aunque existen varias iniciativas positivas en las políticas públicas, también existe una gran falta de inversiones en infraestructura, planificación y gestión para su realización. Además, hay poca integración involucrada en el proceso, lo que dificulta un mejor desarrollo, lo que confirma aún más que esta modalidad de

enseñanza no siempre se incluye por completo en las prioridades institucionales a las que pertenece. En cuanto a la ejecución de estas políticas públicas, también verificamos que la planificación necesita una mejor alineación en relación con las demandas del mercado y el público objetivo, lo que exige una mayor competencia de los gerentes en los procesos, buscando hacerlos más cualitativos en todos los aspectos. En resumen, podemos considerar que reflejar y discutir las políticas públicas, su implementación y su efectividad en DE representan un análisis crítico de los factores integradores entre las partes involucradas, buscando proporcionar una contribución de ajustes permanentes en los contenidos y estrategias de esta importante modalidad educativa.

Palabras clave: educación, EAD, educación en línea, gestión, políticas educativas.

1. Introdução

Se considerarmos que a precária estrutura do sistema educacional brasileiro é resultante das inúmeras políticas educacionais mal formuladas e mal conduzidas ao longo de nossa história, conforme já especificado por Libâneo (2016), é preciso considerar ainda, que sempre tivemos um sistema caracterizado pela exclusão, e, em consequência disto, houve o favorecimento de uma pequena elite, em detrimento de uma enorme parcela da sociedade desguarnecida do acesso à educação. Somente ao final do século passado, com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) ficou mais evidente um sistema para equalizar um sistema educacional que pudesse normatizar e garantir acesso a uma educação mais igualitária e justa para toda a população, pois esta lei trouxe em seu bojo um conjunto de definições políticas que passaram a referenciar o sistema, introduzindo mudanças significativas na educação básica do Brasil.

Atualmente, políticas públicas voltadas para a educação têm sido objeto de ampla discussão, sempre associadas aos conceitos de carências sociais e direitos de cidadania, observando-se uma maior ênfase em busca de estratégias educacionais, reforçadas pela convicção de que o domínio do conhecimento é a base do desenvolvimento de qualquer país, representada por uma maior diversificação dos inúmeros sistemas educacionais desenvolvidos ao longo das últimas décadas. Neste contexto, verificamos que o Brasil, assim como outros países mais desenvolvidos vem demonstrando grande interesse ao longo dos últimos anos na busca de políticas públicas, de gestão e aplicação da Educação a Distância (EaD), como meio democrático de ampliar o acesso à educação em seus diferentes níveis, assim como para as diversas necessidades da população por este imenso território brasileiro.

Foi por meio do reconhecimento da Educação a Distância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, embora de modo bastante incipiente, conforme consta no Art. 80 da Lei nº 9.394/96, onde preconiza que “*o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada*”; que se vislumbrou a oportunidade de iniciar e discutir estratégias de democratização referentes a todos os processos de educação no Brasil, frente às necessidades de qualificação numa sociedade em grandes transformações, avanços tecnológicos e globalização de mercados. É justamente a partir da oficialização desta modalidade de educação (*online*), associadas aos avanços proporcionados pelas novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que ocorre a mais evidente contribuição para o crescimento e expansão da educação a distância.

Nestas circunstâncias, surgiu por parte do governo federal, um chamamento para a utilização da Educação a Distância, como forma de modernização, racionalização e avanços da educação pública, onde se buscou atender as necessidades de proposições alternativas que acompanhassem as demandas educacionais pelas quais a sociedade exigia. Desta forma, em 2005, o Ministério da Educação com o objetivo de desenvolver ações para incentivar, coordenar e financiar iniciativas na modalidade da educação a distância, principalmente para o curso superior, propôs a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), visando à expansão e interiorização das ofertas de cursos de graduação por meio de parcerias entre os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal).

Neste processo de gestão de cursos a distância, a definição clara e objetiva de políticas públicas exercem papéis de extrema importância, onde o planejamento e outros procedimentos relacionados ao processo são de grande relevância diante das necessidades de identificação e análises de algumas variáveis essenciais para a gestão das políticas públicas educacionais, que buscam atender o saneamento do enorme “*déficit*” educacional em todos os níveis de ensino no Brasil, o que nos proporcionará uma maior inclusão social em todos os sentidos.

A regulamentação dos cursos a distância no Brasil é uma modalidade de ensino bastante nova, visto que sua regulação aconteceu com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, do Decreto nº. 5.773 de 2006 e da Portaria Normativa 2, de 10 de janeiro de 2007. Sendo assim, as atividades internas pertinentes à gestão administrativa dos polos de ensino estão sendo moldadas ainda de acordo com o desenvolvimento da modalidade de ensino, abarcando suas necessidades de

intervenções e melhorias em todas as suas vertentes, no planejamento dos cursos, desenvolvimento, implementação, avaliação e redirecionamentos, quando necessário.

Levando-se em consideração que a Educação a Distância, assim como a educação convencional e todas as demais atividades organizacionais devem estar circunscritos a algumas diretrizes de políticas públicas, uma vez que pressupõe-se que para o seu desenvolvimento, obrigatoriamente deverá existir uma mediação de caráter prévio, para direcionamento e estabelecimento de um planejamento executivo relacionado ao processo de ensino e aprendizagem. Sobretudo, as exigências de políticas públicas específicas para a EaD, deve abrigar em seu espectro, tanto as questões didáticas e pedagógicas pertinentes, assim como as questões materiais, de infraestrutura e de recursos humanos e, principalmente de políticas públicas voltadas para a inserção e integração dos alunos em relação aos outros alunos, aos docentes, à própria instituição e a sua comunidade, assim como em atividades de extensão e pesquisa. A educação a distância deve implementar e fortalecer uma ampliação de igualdade de oportunidades de acesso à educação para todos que a buscarem, independente das características socioeconômicas, buscando principalmente, o desenvolvimento do aluno enquanto ser humano em seu pleno desenvolvimento intelectual e sua integração plena na sociedade em que convive, conforme preconiza Arruda e Arruda (2015); Arruda (2016).

A abordagem realizada neste trabalho objetivou levantarmos dados e analisarmos conteúdos relacionados às políticas públicas do Ensino a Distância no Brasil, de aprofundamento sobre o tema, responsabilidades e maneiras de se gerir todo um sistema complexo em prol de um objetivo comum, tendo como foco principal o aluno, sua aprendizagem e aproveitamento, oferecendo uma educação de qualidade e garantindo os padrões e estímulos necessários para evitar a evasão. Sendo assim, será abordado o tema de forma dialógica aos demais estudiosos do tema, a fim de aprofundar e fornecer uma reflexão profunda e que possa agregar a bibliografia existente, complementando as discussões e trazendo novas discussões a respeito das políticas públicas na educação a distância, fator de extrema importância na promoção de um maior acesso à educação para uma parcela cada vez maior da população, melhorando os índices de desenvolvimento humano do país, tornando nossos jovens e adultos mais críticos e conscientes de seu papel ativo na sociedade em que se insere.

2. Metodologia

Este trabalho é a resultante de uma revisão de literatura sistemática e aprofundada sobre aspectos das políticas públicas relacionadas a Educação a Distância, especialmente no

Brasil. Foram consultados as bases de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Web of Science*, sendo que a seleção destas bases de dados, ocorreu em função das mesmas indexarem estudos empíricos sobre educação, políticas públicas educacionais, gestão e novas tecnologias educacionais, além de serem bases de fontes confiáveis e reconhecidas cientificamente.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que apresentou um caráter exploratório e explicativo, pois levantou informações sobre um determinado tema, registrando, analisando e identificando as suas especificidades, conforme Severino (2007); Lakatos e Marconi (2011). Complementarmente, este trabalho buscou, enquanto revisão bibliográfica, algumas características de sistematização, ou seja, foi submetido a um processo de coleta, estudo, análise, síntese e avaliação um conjunto de trabalhos científicos visando constituir um embasamento teórico-científico sobre o assunto em questão.

3. Sobre as Políticas Públicas na Educação a Distância

Considerando-se que o principal objetivo deste trabalho visa uma abordagem investigativa sobre alguns processos relacionados a educação à distância, a análise deve ser constituída de reflexões em algumas de suas especificidades, principalmente no que tange às políticas públicas e planejamento estratégico da educação a distância no Brasil. Nesta análise de estudos sobre cursos a distância, principalmente envolvendo políticas públicas, estaremos mais associadas às características relacionadas ao Brasil, que nas últimas décadas evoluiu de maneira muito rápida em todos os aspectos, conforme Torres *et al.* (2010), que apontam os primeiros registros legais para a EaD, já na década de 40, embora com características específicas para a época (correspondência, rádio, TV, *internet*).

No tocante as regulamentações e normativas sobre políticas públicas relacionadas a EaD, podemos verificar que, já por ocasião da primeira Lei de Diretrizes e Bases para a Educação no Brasil (Lei nº. 4.024/1961), havia a manifestação sobre a possibilidade do ensino por meio desta modalidade, que naquela época era representada pelos cursos supletivos, utilizando-se de ferramentas como o rádio, a televisão, a correspondência e outros meios de comunicação que pudessem alcançar o maior número de alunos. Somente após mais de quatro décadas, o ensino a distância retorna com nova roupagem (Lei nº. 9.394/1996) dando início as primeiras formatações de políticas públicas para a EaD no Brasil, especialmente em relação ao artigo 80 da LDB, que especificava ser a educação a distância “válida e equivalente para todos os níveis de ensino, devendo desenvolver-se e ampliar-se sob o respaldo do Poder

Público”, e que viria a ser regulamentada pelo Decreto n.º. 2.494/1998, de 10 de fevereiro de 1998.

Ao final da década de 90 foi criada a Secretaria Especial de Educação a Distância (SEED), subordinada ao Ministério da Educação (MEC), onde encontramos entre outros diversos departamentos, o Departamento de Políticas em Educação a Distância (DPED), ao qual caberia o “fomento, a pesquisa e o desenvolvimento de produtos e processos, incentivar cursos a distância de nível superior, avaliar os resultados dos projetos da SEED, além de promover a regulamentação da educação a distância no País”, atribuições que têm sido implementadas e complementadas até o momento.

Neste contexto, a promulgação da Lei n.º. 9.394/1996, que criou a Secretaria Especial de Educação a Distância, foi quem oportunizou a abertura para que a iniciativa privada desencadeasse a expansão na oferta do ensino a distância no país, uma vez que, até então, esta modalidade era vista apenas como um recurso paliativo educacional em situações de demandas específicas, conforme Costa *et al.* (2015). Cumpre lembrar ainda, que o artigo 61 da Lei n.º. 9.394/1996 já destacava a importância da formação para os educadores, indicando uma premente necessidade de uma formação específica em nível superior para os professores que atuavam na Educação Básica, o que normalmente não ocorria. Complementarmente, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE), conduzida pela Lei n.º. 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001, apontava em suas metas e estratégias esta carência formativa em nível superior, exigindo melhorias educacionais, o que ensejava a aplicação do ensino “*online*”.

No ano de 2004, algumas das funções e metas da SEED foram reestruturadas passando a exercer funções normativas, redistributivas, supletivas e coordenadoras entre as instâncias educacionais envolvidas na oferta de cursos e programas desenvolvidos na modalidade de educação a distância (Decreto n.º. 1.917/1996).

Em 2004, por meio do MEC/SEED (Edital n.º. 01/2004), esta secretaria foi contemplada com recursos financeiros e técnicos em consórcio e parceria com instituições públicas de ensino superior, possibilitando a abertura de vários cursos de licenciatura a distância, o que veio representar um forte aval para a política pública na área. A organização destas instituições em consórcio possui suas origens por volta de 2001 (Universidade Virtual Pública do Brasil - UniRede), criada originalmente visando a democratização de uma educação de qualidade, por meio de cursos a distância com o apoio do Ministério da Educação e do Ministério de Ciência e Tecnologia. Nestes termos, é bastante evidente o esforço da SEED na definição de políticas públicas para a Educação a Distância, assim como

nas proposições de normativas e legislações que atendam aos interesses e às necessidades das universidades interessadas nesta modalidade educacional.

Ainda em 2004, de acordo com a Portaria nº. 4.059/2004 do Ministério da Educação, de 10 de dezembro de 2004, as Instituições de Ensino Superior foram autorizadas a utilizar-se de disciplinas semipresenciais, em seus cursos superiores reconhecidos, desde que a carga horária “*online*” não ultrapasse 20% da carga horária total, o que ensejava na oportunidade, provocar uma melhoria nos cursos presenciais, otimizar o fator tempo, assim como aumentar o número da clientela, tendo em vista a utilização intensiva de novas tecnologias educacionais (TIC).

Em termos de políticas públicas, talvez a mais importante iniciativa governamental de estímulo à Educação a Distância, tenha sido a criação pelo MEC, em 2005, da Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída pelo Decreto nº. 5.800/2006, de 8 de junho de 2006, objetivando o desenvolvimento da EaD, a expansão e a interiorização da oferta de cursos superiores, especialmente a oferta de cursos licenciatura e formação de professores da educação básica. Na sequência, em 2007 com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que incluíam diversos programas educacionais para o fortalecimento da educação, houve uma evidente melhoria na formação e reciclagem de professores por meio da UAB, o que proporcionou um novo incremento nesta modalidade de ensino (Freitas, 2007).

Na continuidade, o Decreto nº. 6.755/2009, de 29 de janeiro de 2009, veio fortalecer a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, uma vez que previa a colaboração entre os órgãos federativos e instituições formadoras nas redes de ensino, por meio da oferta de cursos presenciais e a distância, acrescido ainda no mesmo ano do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, por meio da Portaria nº. 09/2009, de 30 de junho de 2009, onde eram definidas as atribuições específicas entre os órgãos envolvidos (IPES e UAB).

Mais recentemente, tivemos a Lei nº. 13.005/2014, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação/PNE), que propôs ampliar o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), também para os cursos a distância, uma vez que o FIES ainda não contempla estes cursos, assim como a participação do PROUNI nesta modalidade é bastante limitada em relação ao ensino presencial. Nesta linha de ação, o PNE sugere a expansão na oferta de cursos de pós-graduação “*stricto sensu*”, por meio de recursos tecnológicos e ferramentas de ensino a distância, tais quais os Mestrados Profissionais em rede nacional (Profmat, Profletras, Profis, ProfArtes, ProfHistória, Profiap e ProfÁgua), embora estes cursos tenham características semipresenciais (UAB, 2016).

Conforme Costa (2007), foram vários os projetos públicos de grande importância que contribuíram para a implantação, desenvolvimento e consolidação do Sistema UAB no Brasil, tais como o curso de Pedagogia da UFMT em 1995, o projeto Veredas em Minas Gerais em 2002, o consórcio CEDERJ/RJ em 2000, e o curso de Administração patrocinado pelo Banco do Brasil em 2006, envolvendo diversas universidades públicas em todo o Brasil. Deve-se ressaltar ainda, que o Sistema UAB teve como referenciais normativos, as experiências da *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (Espanha), além da *The Open University* (Reino Unido).

Na prática, o Sistema UAB representa um grande esforço estratégico de políticas públicas buscando promover a democratização da educação gratuita de qualidade e justiça social nos grandes centros, assim como nos mais longínquos rincões do nosso imenso Brasil, ou melhor, conforme Alves (2009) que sintetiza que o Sistema UAB “não é uma universidade propriamente dita, mas sim um consórcio de instituições públicas de ensino superior” que visa expandir, interiorizar e democratizar a EaD pública gratuita e de qualidade para as camadas da população com dificuldades de acesso à formação tradicional. Dessa forma, quando discutimos políticas públicas relacionadas ao ensino a distância, é imprescindível a inserção do Sistema UAB que tem sido exaustivamente citado e discutido em pesquisas relacionadas à sua efetiva contribuição como modelo propagador desta modalidade, tanto para as instituições públicas como para as privadas.

Em 2008, destacamos a criação da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp), por meio da Lei nº. 14.836/2012, de 20 de julho de 2012, instituição de ensino a distância que nasceu com o propósito de ampliar o acesso à educação superior, proporcionando a oferta de diferentes cursos, evidentemente fomentando o desenvolvimento institucional para esta modalidade de educação, além de investir em pesquisas e metodologias inovadoras de ensino embasadas em novas tecnologias de informação e de comunicação.

Se analisarmos alguns trabalhos relacionados a Educação a Distância, poderemos verificar que os dados apontam para uma evidente carência de políticas públicas que correlacionem e integrem as novas ferramentas tecnológicas e a evolução do ensino a distância, evidenciando, ainda que muitas vezes, a Educação a Distância não se encontra completamente inserida nos programas das próprias instituições da qual ela faz parte, atuando eventualmente apenas como uma atividade aparentemente paralela. Talvez, tais fatos decorram principalmente pela centralização por parte do Governo Federal, que detém a condução destes programas (Pimentel, 2012), além da inexistência de uma eficaz política de investimentos na formação e gestão de pessoas na área, concentrado forças e qualificações

colaborativas envolvendo e integrando as TICs e o ensino a distância, superando aspectos meramente quantitativos e imergindo em aspectos qualitativos.

De acordo com Suzina (2013), quando tratamos a respeito da formulação de políticas públicas, o foco deve ser dirigido às decisões e às ações pelas quais o poder público conduz suas próprias diretrizes ou em parcerias, necessariamente de maneira organizada e formal, com o objetivo de encaminhar ou solucionar problemas de ordem pública e prioritária para a sociedade num determinado tempo e espaço.

Na realidade, endossando Fornari e Silva (2016), o que temos, muitas vezes, são políticas públicas desconexas e fragmentadas, resultantes de um processo carente de coordenação, inconsistente, sem formulação adequada e de difícil implementação. Efetivamente, estes resultados fragmentados de políticas públicas na educação derivam da falta de políticas públicas eficazes, concebidas em ocasiões de crises, sob falta de lideranças legitimadas, controversas intragovernamentais atendendo interesses de grupos, ausência de controle e regulação, e, principalmente, pela falta de compromisso com a sociedade que as financia.

Cumpram ainda apontar que as políticas públicas na Educação a Distância não significam simplesmente investir em recursos tecnológicos e na implantação de redes educativas, mas deve-se priorizar a importância da inovação tecnológica e sua aplicação pedagógica, desenvolvendo especialmente as estratégias de formação de recursos humanos como efeito multiplicador, conforme aponta Area (2006). A Educação a Distância, integrada por recursos humanos multidisciplinares, desenvolvida com eficácia, competência e criatividade; com o respaldo de uma instituição e pesquisadores altamente qualificados poderão constituir-se numa modalidade de formação e reciclagem de professores, o que certamente significará a formação de docentes mais competentes na condução das atividades pedagógicas, na conjuntura complexa de nossa sociedade com uma “*performance*” tecnológica e virtualmente globalizada, prognosticada por Belloni (2010).

Nas últimas décadas, no Brasil, houve uma exacerbada expansão no número de cursos abertos e oferecidos tanto no setor público e, principalmente, no setor privado, o que nos leva a apontar a necessidade de uma urgente reordenação nesta modalidade de ensino, por parte do poder público responsável pelo setor.

Se num primeiro momento, a educação a distância foi justificada como uma eficiente política pública educacional embasados em argumentos de que poderia contribuir para incrementar o crescimento econômico e a inclusão social, hoje é recomendável uma visão mais crítica, com uma análise conjuntural mais aprofundada em seus aspectos quantitativos e

qualitativos, especialmente para corrigir e amenizar alguns direcionamentos educacionais não recomendáveis, fato este também apontado no trabalhos de Assumpção *et al* (2018).

No Brasil, governantes incapazes de atender satisfatoriamente as demandas de vagas nos diferentes níveis de ensino, têm criado diversas alternativas equivocadas nas soluções destes problemas, entre as quais elencamos as políticas de centralização e incentivo de cursos superiores através do Programa Universidade para todos (PROUNI), o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e, principalmente de forma explosiva em termos de educação a distância a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) no âmbito das instituições privadas e públicas. Neste contexto, a EaD vai caminhando como uma das políticas públicas mais evidentes na medida que seu oferecimento e regulação vão se institucionalizando (Borges *et al.*, 2013; Vieira *et al.*, 2017), embora capengando no setor público, principalmente por falta de investimentos em recursos financeiros, infraestrutura e recursos humanos, especialmente em época mais recente.

Pelas discussões aqui expostas, observamos que existe uma relação intrínseca entre as determinações das políticas educacionais de nosso país e o desenvolvimento da Educação a Distância, mais como ação governamental para atender aos seus interesses maiores, o que quer dizer da maioria, conforme já exposto por Baraúna e Arruda (2012). Mesmo considerando a educação uma atividade pública e privada, as políticas educacionais de expansão que as norteiam contribuíram muito para o grande desenvolvimento da Educação a Distância no Brasil, embora ainda faltem mecanismos de regulamentação, faltem critérios avaliativos de qualidade e, sobretudo pela falta de mecanismos de regulatórios e de controle estatais; o que dificulta em muito a sua institucionalização.

Como proposição de políticas públicas voltadas para a Educação a Distância no Brasil, entendemos que esta deve sustentar-se em pressupostos equivalentes aquelas da educação presencial, ou seja, deve possuir uma pétreia funcionalidade organizacional, onde esteja intrinsecamente entrelaçados as atividades de ensino, pesquisa e extensão, claramente definidos quanto às funções dos diversos atores envolvidos, assim como um amplo processo de institucionalização, descaracterizando-a como um “política emergencial”, conforme explicitado por Arruda e Arruda (2015).

Entretanto, estas reflexões em relação ao assunto, devem estar mais atentas aos problemas específicos da Educação à Distância, entre as quais, a formação, capacitação, reciclagem e gestão de pessoas, em todos os níveis da equipe que constitui o processo administrativo, técnico e pedagógico do curso e, sobretudo, investimentos e manutenção da infraestrutura; o que no fundo a torna distinta da educação presencial em alguns pontos, uma

vez que aquela não apresenta uma educação condizente aos parâmetros qualitativos garantidos pelos pressupostos igualitários e preconizados em nossa Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

Refletir e discutir sobre a educação a distância representa fazer uma análise crítica sobre os papéis e responsabilidades de cada um dos componentes envolvidos no processo de ensino-aprendizagem a distância, desde a gestão de pessoas envolvendo coordenadores, professores conteudistas, tutores, funcionários técnicos especializados e administrativos, alunos, infraestrutura, aspectos didáticos pedagógicos, e inclusive adoção de novas tecnologias e seus avanços; tudo isso alinhavado por uma competente gestão de políticas públicas.

A democratização de nossa educação não deve ser confundida com a massificação deste mesmo processo, uma vez que é dever constitucional do Estado, oferecer a nossa sociedade, a garantia daquilo que é básico e imprescindível para a nossa integração socioeconômica, tanto em sua dimensão quantitativa, como nos aspectos qualitativos de equilíbrio, cidadania e justiça social.

4. Considerações finais

Neste trabalho, propusemos elaborar um levantamento de dados e informações bibliográficas, visando disponibilizar e discutir conteúdos pertinentes às políticas públicas para a Educação a Distância no Brasil, esperando contribuir para a ampliação e desenvolvimento desta modalidade de ensino.

Embora o ensino a distância no Brasil, nos moldes que conhecemos atualmente tenha surgido mais recentemente, verificamos que já por ocasião da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação no Brasil (Lei nº. 4.024/1961), havia uma referência sobre o ensino nesta modalidade, na época representada pelos cursos supletivos que utilizam ferramentas tais como o rádio, a televisão, a correspondência, entre outros. Posteriormente, quatro décadas depois, o ensino a distância reaparece na Lei nº. 9.394/1996, sinalizando os primórdios das políticas públicas para a EaD no Brasil. Posteriormente, por meio da Lei nº 10.172/2001, cria-se o Plano Nacional de Educação (PNE), apontando em suas metas e estratégias a criação do ensino “*online*”. Nesta mesma década o Ministério da Educação, conforme a Portaria nº. 4.059/2004 autoriza as Instituições de Ensino Superior a utilizar-se de disciplinas semipresenciais, onde a carga horária “*online*” não deveria ultrapassar 20% da carga horária total.

Em relação às políticas públicas, um dos mais importantes passos de estímulo à EaD foi a criação da Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto nº. 5.800/2006, seguido da promulgação da Lei nº. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação/PNE) onde foi sugerida a expansão de cursos de pós-graduação “*stricto sensu*”, por meio de recursos tecnológicos e ferramentas de ensino a distância, como os atuais mestrados profissionais em rede nacional. Portanto, é evidente que quando discutimos políticas públicas sobre o ensino a distância, é imperiosa a inserção do Sistema UAB pela sua efetiva contribuição como modelo propagador desta modalidade, tanto para as instituições públicas como para as privadas, embora atualmente encontre-se em dificuldades por falta, justamente de uma política pública mais contundente.

Devemos lembrar também, que no Estado de São Paulo foi criada a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Lei nº. 14.836/2012), uma instituição de ensino a distância que tinha entre suas metas e políticas públicas, ampliar o acesso à educação superior para uma gama maior da população, ofertando cursos que viessem fomentar o desenvolvimento institucional por meio do investimento em pesquisas e metodologias inovadoras de ensino embasadas em novas tecnologias de informação e de comunicação, mas que também parece estar perdendo seu foco em termos da definição de políticas públicas mais efetivas.

Mesmo com as considerações elencadas, se analisarmos de forma mais crítica e detalhada para as questões de políticas públicas na área da educação a distância, verificaremos que os dados demonstram uma evidente carência de investimentos orçamentários, assim como no processo de gestão que possibilite uma eficaz integração da EaD com as novas ferramentas tecnológicas disponíveis, ratificando ainda que esta modalidade de ensino nem sempre se encontra completamente inserida nas prioridades das próprias instituições na qual ela se insere. Embora a questão orçamentária seja importante, ressalve-se que apenas investir em recursos tecnológicos e implantação de redes educativas, esquecendo-se de priorizar as inovações tecnológicas, aplicações pedagógicas e, sobretudo de uma gestão estratégica e de pessoas como efeito multiplicador, não estaremos caminhando ao encontro dos objetivos educacionais almejados.

Em termos de políticas públicas, talvez os principais desafios na educação a distância referem-se ao trabalho docente sob condições precárias, ao mesmo tempo em que se exige um resultado qualitativo desproporcional em relação a formação discente. Neste modelo educacional, resultado de uma política pública deficitária para a EaD, é que propicia o surgimento de um trabalho docente secundário, franqueado por meio de quotas de bolsas de irrisório valor, e em alguns casos até por meio de recrutamento de tutores voluntários.

Finalmente, podemos concluir sem polemizar que a EaD somente será uma realidade concreta e eficaz, superando todos os desafios aqui explanados, mediante a adoção de uma regulamentação e regulação consistente, no âmbito das políticas públicas da Educação a Distância, que nos permita uma construção integrada e colaborativa entre os docentes e outros partícipes, conduzidos pela competência e pela legitimidade conferida pelo mérito e pela continuidade de estudos integrados às novas tecnologias educacionais.

Referências

Alves, J. R. M. (2009) A história da EAD no Brasil. In: Litto, F. M.; Formiga, M. (Org.). **Educação a Distância - o estado da arte**. 1ª ed. Pearson Education do Brasil, p. 09-13.

Area, M. (2006) Vinte Anos de Políticas Institucionais para Incorporar as Tecnologias da Informação e Comunicação no Sistema Escolar. In: Sancho, M. J.; Hernández, F. In: **Tecnologias para Transformar a Educação**, Artmed, p. 153-175.

Arruda, E. P., Arruda, D. E. P. (2015) Educação à Distância no BRASIL: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.31, n.03, p. 321-338.

Arruda, E. P. (2016) Políticas públicas em EaD no Brasil: marcas da técnica e lacunas educacionais. **Inc. Soc.**, Brasília, DF, v.10 n.1, p.105-118.

Assumpção, G. S., Castro, A. C., Chrispino, Á. (2018) Políticas Públicas em Educação Superior a Distância – Um estudo sobre a experiência do Consórcio Cederj. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.26, n. 99, p. 445-470.

Baraúna, S. M., Arruda, E. P. (2012) Políticas públicas em Educação a Distância: aspectos históricos e perspectivas no Brasil. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**. Santos, v. 04, n. 08, p.279-295.

Belloni, M. L. (2010) Mídia-educação e Educação a Distância na formação de Professores. In Mill, D.; Pimentel, N. (Org.). **Educação a Distância: desafios contemporâneos**. Ed. Ufscar, p. 245-265.

Borges, E. M., Jesus, D. P.; Silva, P. A. (2013) 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**.

BRASIL. (1961) **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB. Brasília, DF, 1961. Disponível em: <<http://wwwp.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf>> Acesso em 06 agosto 2019.

BRASIL. (1996) **Decreto nº. 1917 de 27 de maio de 1996**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1917.htm> Acesso em 21 agosto 2019.

BRASIL. (1996) **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. LDB: Lei das Diretrizes e Bases da Educação nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> Acesso em: 06 agosto 2019.

BRASIL. (1998) **Decreto nº. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996). 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>> Acesso em: 16 agosto 2019.

BRASIL. (2001) **Lei nº. 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/tecnico/legisla_tecnico_lei10172.pdf> Acesso em 16 agosto 2019.

BRASIL. (2004) **Portaria nº. 4.059/MEC, de 10 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre as disciplinas semipresenciais em cursos superiores presenciais. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf>. Acesso em: 26 agosto 2019.

BRASIL. (2005) **Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12778-legislacao-de-educacao-a-distancia>> Acesso em 26 agosto 2019.

BRASIL. (2006) **Decreto nº. 5.773, de 09 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12778-legislacao-de-educacao-a-distancia>> Acesso em 23 agosto 2019.

BRASIL. (2006) **Decreto nº. 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm> Acesso em 20 agosto 2019.

BRASIL. (2007) **Portaria Normativa nº. 2/MEC, de 10 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/ead/legislacao_normas/portaria_n_2_10012007.pdf> Acesso em 25 agosto 2019.

BRASIL. (2009) **Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Professores do Magistério da Educação básica e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jan. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm> Acesso em 20 agosto 2019.

BRASIL. (2009) **Ministério da Educação. Portaria nº. 9, de 30 de junho de 2009**. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF,

2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf>
Acesso em 25 agosto 2019.

BRASIL. (2014) **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm> Acesso em: 02 agosto 2019.

Costa, C. J. (2007) Modelos de Educação Superior a distância e implementação da Universidade Aberta do Brasil. *Revista Brasileira de Informática na Educação*, v. 15, n. 2.

Costa, M. L. F., Knuppel, M. A. C., Junior, K. S., Vidal, E. M. (2015) Políticas públicas de educação a distância e o sistema Universidade Aberta do Brasil nas Universidades Estaduais. **TICs e EaD em foco**, v.1, nº 1, p.1-15.

Fornari, A., Silva, H. O. (2016) Manifestos do ESUD: Ferramenta para elaboração de políticas públicas na EAD. **EmRede Revista de Educação a Distância**, 2016, v.3, n.2.

Freitas, H. C. L. (2007) **A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada.** *Revista Educação e Sociedade*. v. 28, n. 100, p. 1203 - 1230.

Lakatos, E. M., Marconi, M. A. (2011) **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas.

Libâneo, J. C. (2016) Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v.46, n.159, p.38-62. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v46n159/1980-5314-cp-46-159-00038.pdf>> Acesso em 27 setembro 2019.

MEC/SEED. (2004) Secretaria de Educação a Distância. Departamento de Política de EAD. Chamada Pública MEC/SEED – nº 01/2004. Seleção Pública de Propostas para Apoio Financeiro à Educação Superior a Distância. 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/chamadapublica1.pdf>> Acesso em: 20 agosto 2019.

Pimentel, N. M. (2012) As políticas públicas para as tecnologias de informação e comunicação e educação a distância no Brasil. **Educ. foco**, Juiz de Fora, v.17, n. 2, p. 83-102.

SÃO PAULO. (2012) Lei nº 14.836, de 20 de julho de 2012 (PL 264/2012 - Governador). Institui a Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo - UNIVESP, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2012/lei-14836-20.07.2012.html>> Acesso em 23 agosto 2019.

Severino, A. J. (2007) **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez.

Suzina, A. C. (2013) **Formulação de Políticas Públicas**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 136 p.

Torres, P. L., Vianney, J., Roesler, J. (2010) **Educación superior a distancia en Brasil**. In: RAMA, C. (Org.) La educación superior a distancia en America Latina y El Caribe. Palhoça, SC: Ed. Unisul.

UAB. (2016) Universidade Aberta do Brasil. Site Institucional. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br>> Acesso em: 26 agosto 2019.

Vieira, J. J., Silva, P. A., Vieira, A. L. C. (2017) A política de Educação a Distância e o aumento das vagas nas Instituições de Ensino Superior: apontamentos. **RPGE– Revista online de Política e Gestão Educacional**, v.21, n. esp. 1, p. 776-792.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Carmino Hayashi – 34%

Fernando dos Santos Soeira – 33%

Fernanda Rodrigues Custódio – 33%