

DESVELANDO E EXPLORANDO BRECHAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM  
RELAÇÃO À INSERÇÃO DA EAD NO ENSINO SUPERIOR  
Stella Cecília Duarte **Segenreich** – UCP

## **Introdução**

Desde o momento em que a Educação a Distância (EAD) foi incluída como uma das alternativas de diversificação do ensino, pelo Art. 80 de LDBEN/1996, ela tem sido objeto de estudo tanto no que se refere às políticas públicas quanto às práticas institucionais e pedagógicas.

Dentre os artigos publicados sobre o tema, chamou atenção uma das análises de Belloni (2002) no sentido de que as questões mais gerais do ensino a distância no Brasil apresentam as mesmas contradições que caracterizam a própria história da educação no país. A autora aponta,

de um lado, a contradição entre a teoria das custosas propostas tecnocráticas concebidas nos gabinetes e a prática da falta de condições reais de sua efetivação; e de outro, o (aparente) conflito entre o setor público com suas políticas equivocadas que criam um mercado florescente, livre de restrições para o lucro do setor privado. Estas características, evidentemente, não são típicas somente do Brasil, mas inserem-se num contexto maior do capitalismo mundial em que ocupamos um lugar preciso de mercado consumidor e no qual as políticas públicas dos países periféricos obedecem às regras e seguem os modelos das agências financiadoras internacionais (p.12).

A influência de agências financiadoras internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, atribuindo à EAD um dos principais papéis no processo de mercantilização e privatização do ensino superior, tem sido objeto constante de análise nas reuniões do GT Políticas da Educação Superior da ANPEd. (SILVA JÚNIOR, 2002; LIMA, 2003; LEDA, 2006; OTRANTO, 2006). Mais recentemente Barreto e Leher (2008) publicaram um artigo no qual analisam o discurso do Banco Mundial e o seu vínculo com a expansão da EAD no Brasil. Segundo esses autores:

Estão em curso ainda outras mudanças congruentes com a agenda do BM, como a educação a distância, que vive um verdadeiro *boom* neste início dos anos 2000. O BM, a Unesco e a OMC sustentam seu caráter revolucionário. Ao mesmo tempo, os governos da América Latina e do Brasil em particular apressam sua regulamentação com vistas à institucionalização desta “modalidade” de curso. Centenas de novos cursos são criados em ritmo meteórico, em uma desenfreada corrida por novas oportunidades de negócios. (p.433)

Não menos importante, todavia, é a primeira parte da citação de Belloni sobre a relação entre propostas tecnocráticas concebidas em gabinete e sua implantação assim como as brechas (conscientes ou não) deixadas pelas políticas públicas da educação superior que têm aberto portas ao lucro do setor privado de ensino. Na pesquisa que vem sendo desenvolvida sobre os impactos, nas práticas institucionais, das políticas públicas de expansão e avaliação da EAD no ensino superior, várias brechas vem sendo percebidas: a crescente participação dos cursos de graduação a distância no Programa Universidade para Todos (ProUni); a oferta de cursos superiores de tecnologia a distância por universidades e faculdades isoladas e a inserção de disciplinas semi-presenciais nos cursos regulares do sistema de ensino superior.

Estas verdadeiras “trilhas” de expansão da EAD são caminhos pouco visíveis nas estatísticas oficiais do MEC. Para se desenvolver o estudo sobre o ProUni, foco central desta comunicação, foi necessário buscar estratégias inusitadas de coleta de dados, como será descrito oportunamente. A intenção de se expor essas brechas ou trilhas é dar uma visibilidade empírica aos caminhos e descaminhos da implantação da EAD no sistema de ensino superior privado, nesta década de 2000, trazendo como apoio teórico a discussão de Kuenzer (2002) sobre “exclusão includente” e “inclusão excludente” e a distinção entre modelo industrial e modelo informacional ou sociointeracionista de educação a distância (CARVALHO, 2006).

Kuenzer analisa a nova dialética entre o mundo do trabalho e a educação em torno de duas lógicas que se articulam dialeticamente: a “exclusão includente”, que exclui o trabalhador do mercado formal para incluí-lo de forma precarizada; e a “inclusão excludente”, que inclui ilusoriamente o estudante nos diferentes níveis e modalidades de ensino (de qualidade duvidosa) mas que, pela “certificação vazia”, o exclui do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência. A questão da exclusão includente (do professor) tem sido uma das principais críticas à forma de institucionalização da função do tutor dos cursos semi-presenciais ou totalmente a distância nas IES. Neste estudo, o objetivo é verificar até que ponto a proposta do ProUni, associada à EAD, promove uma democratização real do ensino superior ou se constitui em mais um mecanismo de inclusão excludente dos estudantes.

No que se refere propriamente à EAD como modalidade de ensino, é importante estabelecer *a priori* a distinção entre dois paradigmas que a sustentam: o Paradigma Industrial e o Paradigma Informacional. No Paradigma Industrial de EAD, os cursos são previstos para atender a grandes números e, por esta razão, sua estrutura de

funcionamento distingue, em papéis e ocupantes diferenciados, conteudistas, *instructional designers*, equipe responsável pela produção e distribuição e tutores. A elaboração do material didático do curso, feito como se fosse uma linha de produção de fábrica, é o principal apoio deste paradigma. Depois de pronto ele poderá ser multiplicado para distribuição aos alunos, “por um custo que tenderá a ser menor, conforme vai aumentando a quantidade de alunos” (CARVALHO, 2006, p. 99). É também chamado de Paradigma Auto-instrucional na medida em que não favorece a interação entre os alunos do curso e, muitas vezes, dispensa a tutoria ou a reduz a um acompanhamento burocrático. Ainda segundo Carvalho, é o paradigma mais utilizado hoje, principalmente nas instituições de ensino superior que estabeleceram uma rede de pólos educacionais distante de sua sede administrativa.

Quanto ao Paradigma Informacional de EAD, ele surge na medida em que as redes informatizadas e a comunicação mediada por computador permitem a comunicação (e interação) entre os principais atores do processo ensino-aprendizagem – docentes e alunos – em um meio ambiente de informação (ambientes de aprendizagem). Os principais papéis se resumem aos docentes, alunos e equipe de apoio multidisciplinar. Este paradigma é também chamado de sociointeracionista porque enfatiza “a interação entre o docente e os alunos do curso, e entre estes, destacando o trabalho colaborativo, em equipe, gerando sinergia, de maneira mais compatível com as linhas educacionais seguidas atualmente” (CARVALHO, 2006a, p.101). Apesar de serem em menor número, existem várias iniciativas institucionais no Brasil que se pautam por esse paradigma que valoriza o trabalho da tutoria, enquanto mediadora do processo ensino-aprendizagem, assumida pelo próprio professor conteudista ou por outros professores especialmente contratados.

O trabalho discute, em um primeiro momento, os dados de realidade que retratam a influência da EAD na criação do ProUni e as Instituições que estão envolvidas na dinâmica de seu funcionamento. Em um segundo momento é analisado o leque de oferta de cursos, procurando distinguir os cursos de graduação tradicionais e os cursos superiores de tecnologia. Finalmente buscou-se nas questões levantadas em duas pesquisas que tiveram por objeto de estudo a implantação do ProUni na PUC-Rio, apoio para constatar até que ponto as críticas ao projeto de democratização proposto nesse Programa encontra respaldo na visão dos principais atores institucionais envolvidos. Finalmente, nas considerações finais, é feita uma primeira aproximação da brecha

aberta pelas regulamentações que possibilitaram a inclusão de até 20% de disciplinas semi-presenciais na carga horária total dos cursos presenciais de graduação.

### **1. A presença da EAD no ProUni e o perfil das instituições envolvidas**

Duas vertentes de influência para a criação do ProUni podem ser consideradas: a vertente legal em termos das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, e a vertente da realidade do sistema da educação superior, centrada na trajetória de sua expansão nas últimas décadas.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 ratificou a determinação constitucional de 1988, no sentido da elaboração de um Plano Nacional de Educação que finalmente é aprovado em 2001, com metas sobre educação para os próximos dez anos. Dentre as metas previstas para a educação superior três se destacam, por sua relação direta com o surgimento do ProUni e a participação da EAD: (a) atingir a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; (b) estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País; c) estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada (Brasil, 2001).

Entretanto a origem do Programa não pode ser compreendida, em sua complexidade, sem uma menção aos caminhos trilhados pela expansão do sistema de educação superior no Brasil. Pinto (2004) demonstra, em pesquisa que realizou com base em indicadores da educação superior, que desde a década de 1960 a política do governo federal tem sido no sentido da ampliação de vagas no ensino privado. Ele conclui, a partir dos dados estatísticos analisados que, se em 1960 o setor privado respondia por 44% das matrículas de graduação presencial, em 1999 essa participação subiu para mais de 60%, chegando, em 2002, a praticamente 70%, o que tornou o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização desse nível de ensino. Esse autor trabalha ainda com o crescimento do número de vagas ociosas (vagas menos ingressos) mostrando seu crescimento mais significativo no setor privado. Entretanto, suas análises estatísticas estão ainda pautadas em dados que trabalhavam o setor privado como um todo; a diferenciação do setor privado em particular (fins lucrativos) e comunitárias/confessionais/filantrópicas trouxe novas possibilidades de perceber melhor

a evolução das vagas ociosas nos cursos de graduação presenciais, uma das razões da criação do ProUni.

A partir da constatação de que o percentual de crescimento de ingressos e, principalmente, de vagas na rede privada é bem maior do que na pública, procurou-se calcular as vagas ociosas no período, por categoria administrativa, distinguindo, também as duas categorias de setor privado. O resultado consta da Tabela 1.

**Tabela 1: Número e crescimento percentual de vagas ociosas nos cursos presenciais de Graduação por categoria administrativa (pública, particular, com./confes./filant.) – Brasil, 2000 a 2007**

Ano	Brasil (vagas menos ingressos)	Pública		Particular		Com./Confes./Filant.	
		Total (vagas menos ingressos)	%	Total (vagas menos ingressos)	%	Total (vagas menos ingressos)	%
2000	318.730	12.549	3,9	164.554	51,7	141.627	44,4
2004	1.017.311	21.250	2,1	716.704	70,5	279.357	27,4
2007	1.341.987	30.769	2,3	965.403	71,9	345.815	25,8
<b>Δ% 2000/2004</b>	219,2	69,3		335,5		97,2	
<b>Δ% 2004/2007</b>	31,9	44,8		34,7		23,8	

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Os dados apresentados na Tabela 1 comprovam o elevado número de vagas ociosas principalmente na rede particular (965.403) no período 1999-2004. Logo, não é de se admirar a urgência da criação de um socorro à eminência de um colapso na rede privada como um todo, representado pela criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), em 2004. Esta política pública foi denunciada por vários autores como mais um passo para a privatização do ensino superior com recursos públicos (OTRANTO, 2006, CATANI *et al.*, 2006; CARVALHO, 2006b).

O passo seguinte foi buscar, nas sinopses do INEP, esses mesmos dados acerca dos cursos de graduação a distância, que somente apareceram nas estatísticas do Censo a partir de 2000 e geralmente não têm sido considerados nas análises sobre expansão e privatização do ensino superior. Na Tabela 2 é possível se ter uma idéia do crescimento bruto e em termos percentuais das vagas ociosas nessa modalidade de ensino, apesar de algumas distorções observadas no modo de se registrar os dados dos cursos<sup>1</sup> e da ausência de diferenciação público/ privado.

<sup>1</sup> No registro do número de cursos, o INEP contou cada pólo de apoio ( nesta comunicação chamado de curso/pólo) como um curso apesar de tratar-se do mesmo curso reproduzido para diferentes pólos. Este registro tem oscilado de critério ano a ano. O que é certo é que o número real de cursos é menor do que consta na tabela.

**Tabela 2: Evolução do número de cursos de graduação a distância, matrículas e vagas ociosas na rede privada de ensino- Brasil, 2000 a 2007**

Ano	Cursos	Vagas oferecidas	Ingressos	Vagas ociosas
2000	07	6.430	5.287	1.143
2004	107	113.079	25.006	88.073
2007	408	1.541.070	302.525	1.238.545
<b>Δ% 2000/2004</b>	1.428,6	1.658,6	463,0	7.605,4
<b>Δ% 2004/2007</b>	281,3	1.262,8	1.109,8	1.306,3

Fonte: MEC/Inep/Deaes

O dado que chama mais atenção na Tabela 2 é o aumento de mais de mil por cento de oferta de vagas tanto no período 2000 – 2004 como no período 2004-2007 sem ser acompanhado por um aumento equivalente de ingressantes para preenchê-las, ocasionando elevado número de vagas ociosas. Comparando com os dados sobre os cursos presenciais pode-se verificar que no ano 2000 o número de vagas ociosas dos cursos na modalidade a distância (1.143) eram significativamente mais baixo do que nos presenciais (318.730). Entretanto, em 2007 eles praticamente se equivalem.

Conclui-se que a questão das vagas ociosas na modalidade de EAD certamente pesou também na criação do ProUni, tendo em vista que o governo federal já vinha pensando em utilizar a EAD como uma das estratégias de expansão do ensino superior.

Não se dispunha, na pesquisa, de dados estatísticos oficiais que comprovassem a presença da EAD na oferta de cursos do ProUni, porque não se tinha acesso às IES integrantes do Programa e as estatísticas do MEC se resumiam à oferta de bolsas por unidade da federação e região. Somente em 2007, descobriu-se que esses dados eram disponibilizados para o candidato a bolsa, obedecendo à seguinte ordem de opções no *site* do MEC: unidade da federação, município, instituição que ofertava bolsas, cursos ofertados, número de bolsas por curso. Ao consultar as opções de IES e cursos da cidade de Marabá, no Estado do Pará, verificou-se que somente existiam bolsas para cursos a distância. Esta constatação não pode ser testada em outros municípios, nesse período, porque os dados foram retirados do ar logo depois. No semestre seguinte, tendo conhecimento do período de inscrições do ProUni, foi possível levantar um conjunto mais significativo de dados. Na impossibilidade de cobrir o país inteiro optou-se por analisar as regiões Norte e Nordeste, no que se refere ao número de pólos por instituição participante e o número de bolsas atribuídas a cada curso. Esta escolha visava verificar, também, até que ponto era pertinente o alerta da Juventude Libertária no que diz

respeito às perspectivas de atendimento do ProUni às desigualdades regionais existentes ao afirmar que,

ao trocar o investimento público pela compra de vagas privadas, o governo está privilegiando, mais uma vez, as regiões mais ricas do país, pois são nelas que estão concentradas as universidades particulares.(2007, s/p)

Constatou-se a presença de 108 pólos na região Norte e 265 pólos na Região Nordeste, todos pertencentes a um conjunto de 16 instituições de ensino superior, a maioria com sede nas regiões sul e sudeste. Este dado comprova que o governo, ao permitir a entrada de pólos avançados de EAD nessas regiões, contornou (em termos) o argumento da falta de IES para abrigar o Programa. Quanto às bolsas, elas totalizavam 2.866 bolsas, sendo 743 na Região Norte e 2.123 na região Nordeste.

Nova coleta de dados foi feita sobre o número de bolsas e pólos no primeiro semestre de 2009, permitindo fazer uma análise comparativa entre esses dois anos, sintetizada na Tabela 3. Como o número de instituições envolvidas aumentou bastante, a tabulação dos dados se centrou somente na Região Norte, região menos favorecida por IES locais.

**TABELA 3: Distribuição dos pólos das IES e das bolsas oferecidas pelo Prouni, por instituição. Região Norte – 2008.1/ 2009.1**

N.	INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	PÓLOS		BOLSAS	
		2008.1	2009.1	2008.1	2009.1
1	Faculdade de Administração de Brasília (DF)	12	07	34	33
2	Faculdade Internacional de Curitiba (PR)	24	18	84	30
3	Faculdade de Tecnologia Internacional (PR)	23	30	158	190
4	Instituto de Ensino Superior COC (SP)	02	03	20	35
5	Centro Universitário da Grande Dourados (MS)	01	01	02	03
6	Centro Universitário Claretiano (SP)	----	03	---	97
<b>Faculdades, Institutos e Centros Universitários</b>		<b>62</b>	<b>59</b>	<b>278</b>	<b>353</b>
7	Universidade Desenvolvimento do Estado e do Pantanal (MS)	09	07	87	470
8	Universidade Norte do Paraná (PR)	22	22	222	489
9	Universidade Santo Amaro (SP)	04	02	46	47
10	Universidade Metodista de São Paulo (SP)	01	02	05	07
11	Universidade de Uberaba (MG)	07	02	78	12
12	Universidade Luterana do Brasil (RS)	02	17	05	175
13	Universidade Sul de Santa Catarina (SC)	01	01	02	62
14	Universidade Castelo Branco (RJ)	---	03	---	77
15	Universidade Católica de Brasília (DF)	---	03	---	10
16	Universidade Católica Dom Bosco (MS)	---	03	---	04
17	Universidade da Amazônia (PA)	---	01	---	27
18	Universidade Paulista (SP)	---	09	---	119
<b>Total Universidades</b>		<b>46</b>	<b>72</b>	<b>445</b>	<b>1499</b>
<b>Total Geral</b>		<b>108</b>	<b>131</b>	<b>723</b>	<b>1852</b>

Fonte: MEC.ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008 e o 1º semestre de 2009.

Doze universidades, dois centros universitários e quatro instituições isoladas mantêm a rede de EAD na região Norte do Brasil. É importante registrar a entrada, no espaço de um ano de um centro universitário e cinco universidades, três delas representando regiões mais

próximas da região Norte: a Universidade da Amazônia, a Universidade Católica de Brasília e a Universidade Católica Dom Bosco, esta última sediada no Estado do Mato Grosso do Sul.

A Tabela 3 aponta um expressivo aumento do número de bolsas em 2009.1 (1852) em comparação com o ano anterior (723), representando um percentual de aumento de 156%.

Por outro lado, pode-se verificar que não houve um aumento significativo no número de pólos e, em alguns casos, até diminuição. Isto talvez se deva ao endurecimento do processo de regulação desses pólos com bem atesta notícia publicada em novembro de 2008 no O Globo: “MEC desativa 1.337 centros [pólos] de ensino a distância. Medida atinge quatro instituições que, juntas, concentram 54,7% dos 760.599 alunos atendidos em todo o país” (WEBER, 2008, p. 5). A presença de pelo menos uma destas IES na relação apresentada na Tabela 3 comprova a necessidade de conhecer um pouco mais o perfil dessas instituições quanto à dependência administrativa, número de vagas e cursos oferecidos, apresentado na Tabela 4, a seguir. Estes dados são do Censo do Ensino Superior de 2007, disponibilizado em novembro de 2008.

**TABELA 4: Dependência administrativa, total de vagas e de cursos de EAD oferecidos em 2007, em âmbito nacional, para as IES integrantes do ProUni. Região Norte - 2009.1**

N.	Instituições de Ensino Superior	Dependência Administrativa	Vagas 2007	Cursos abertos	Média de vagas por curso
1	Faculdade de Administração de Brasília - AIEC	Particular	1.796	1	1.796
2	Faculdade Internacional de Curitiba - FACINTER	Particular	10.469	1	10.469
3	Faculdade de Tecnologia Internac.- FATEC Internacional.	Particular	37.167	09	4.129
4	Instituto de Ensino Superior COC - COC	Particular	9.811	04	2.452
5	Centro Universitário da Grande Dourados - UNIGRAN	particular	30.600	08	3.825
6	Centro Universitário Claretiano - CEUCLAR	Com./Confes./Fil	10.820	11	903
<b>Total Faculdades, Institutos e Centros Universitários</b>			<b>100.663</b>	<b>34</b>	<b>2.960</b>
7	Universidade Desenvol. do Estado/ Pantanal -UNIDERP	Particular	34.436	07	4.919
8	Universidade Norte do Paraná - UNOPAR	Particular	179.255	11	16.295
9	Universidade Santo Amaro - UNISA	Particular	53.400	07	7.628
10	Universidade Metodista de São Paulo - UNIMEP/SP	Com./Confes./Fil	18.300	09	2.033
11	Universidade de Uberaba - UNIUBE	Com./Confes./Fil	59.500	12	4.958
12	Universidade Luterana do Brasil - ULBRA	Com./Confes./Fil	64.416	07	9.202
13	Universidade Sul de Santa Catarina - UNISUL	Publ. municipal	30.804	17	1.812
14	Universidade Castelo Branco - UCB	Com./Confes./Fil	42.960	11	3.905
15	Universidade Católica de Brasília - UCB	Com./Confes./Fil	4.656	09	517
16	Universidade Católica Dom Bosco - UCDB	Com./Confes./Fil.	420	1	420
17	Universidade da Amazônia - UNAMA	Particular	700	02	350
18	Universidade Paulista - UNIP	Particular	632.788	09	70.309
<b>Total Universidades</b>			<b>1.121.635</b>	<b>102</b>	<b>10.996</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>1.222.298</b>	<b>136</b>	<b>8.987</b>

Fonte: MEC/Inep/Deaes

Um primeiro dado que se pode observar na Tabela 4 é que as duas IES (UNIP e UNOPAR) que apresentam o maior número de vagas (60% do total) são particulares, no senso estrito, e, tomando em consideração que as médias de vagas por curso se situam acima de dez mil, tudo leva a crer na adoção, por parte dessas instituições, de um

paradigma industrial de educação a distância. Por outro lado, nada garante que as demais IES particulares e mesmo as IES comunitárias/confessionais/filantrópicas adotem o modelo sociointeracionista. O que causa espanto é que estes números são de conhecimento do MEC e os cursos passaram por um processo de autorização e credencialmento.

## 2. O leque de oferta de cursos no Estado do Pará

O passo seguinte foi explorar os cursos que vêm sendo oferecidos a distância. Para isso mais uma vez se tornou necessário afunilar ainda mais o foco dos dados, concentrando-se, agora, no Estado do Pará. O resultado do levantamento, em relação ao período 2008.1, constitui a Tabela 5.

**Tabela 5: Distribuição das bolsas oferecidas pelo ProUni segundo cursos/pólos oferecidos e instituições ofertantes Pará - 1º semestre de 2008**

Cursos	Instituições de Ensino Superior								TOTAL
	ULBRA	AIEC	FACINTER	UNIDERP	UNIUBE	UNOPAR	FACITEC Internacional	UNISA	
Superiores de tecnol.*	02	--	--	03	--	04	31	02	42
Administração	--	06	--	01	09	04	--	02	22
Pedagogia	--	--	12	01	06	01	--	02	22
Letras	--	--	--	02	06	01	--	02	11
Ciências Contábeis	--	--	--	01	05	01	--	02	09
Serviço Social	--	--	--	01	--	03	--	--	04
Sistemas de Inform.	--	--	--	--	--	--	--	02	02
Comunicação	--	--	--	--	--	--	--	01	01
Matemática	--	--	--	--	--	--	--	01	01
Geografia	--	--	--	--	01	--	--	--	01
História	--	--	--	--	01	--	--	--	01
<b>TOTAL</b>	<b>02</b>	<b>06</b>	<b>12</b>	<b>09</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>116</b>

\*Negócios Imobiliários, Gestão de Serviços de Saúde, Gestão e Marketing de pequenas e médias empresas, Recursos Humanos, Marketing, Gestão da Produção Industrial, Segurança do Trabalho, Processos Gerenciais, Comércio Exterior, Gestão Comercial, Gestão Industrial, Gestão Financeira, Gestão Pública.

Fonte: MEC.ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008 .

Pode-se verificar que os cursos/pólos mais numerosos são os Superiores de Tecnologia seguidos dos cursos de Pedagogia e Administração. Conforme previa Leher em 2004, “o ProUni irá sacralizar o conceito de que pobres devem ter ensino de pobre” ( p.1), ao admitir a presença significativa de modalidades de ensino, como os cursos sequenciais e cursos de graduação de menor duração, na oferta de vagas para o Programa.

Os cursos superiores de tecnologia têm representado, juntamente com a EAD, uma alternativa de ensino prioritária no processo de expansão do sistema de educação

superior como pode ser verificado nesta meta do PNE (BRASIL, 2001): diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação, destacando-se a tecnológica.

Apesar de existirem há bastante tempo, somente a partir da LDBEN/96, eles foram incluídos entre os cursos de graduação com todas as prerrogativas de acesso aos níveis mais elevados da formação em nível superior. Esta política se evidencia no fato de o INEP não diferenciar, em suas estatísticas mais gerais, os bacharelados, licenciaturas ou cursos superiores de tecnologia. Entretanto, isso se torna possível em relação aos cursos de graduação a distância, porque as estatísticas do MEC os apresenta por instituição e curso. Essa presença também pode ser detectada nos cursos a distância disponibilizados pelo ProUni, como pode ser visualizado na Tabela 6.

**TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DOS CURSO/PÓLOS OFERECIDOS PELO PROUNI, POR INSTITUIÇÃO E TIPO DE CURSO, PARÁ – 2008.1/ 2009.1**

	Instituições de Ensino Superior	Superior de Tecnologia		Graduação Tradicional		Total	
		2008.1	2009.1	2008.1	2009.1	2008.1	2009.1
1	Faculdade de Administração de Brasília	---	---	06	04	06	04
2	Faculdade Internacional de Curitiba	---	---	12	10	12	10
3	Faculdade de Tecnologia Internacional	31	75	---	---	31	75
<b>Total: Faculdades, Institutos e Centros Univ.</b>		<b>31</b>	<b>75</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>49</b>	<b>89</b>
4	Universidade Desenvolvimento Estado/ Pantanal	03	20	06	20	09	40
5	Universidade Norte do Paraná	04	16	10	24	14	40
6	Universidade Santo Amaro	02	05	12	11	14	16
7	Universidade de Uberaba	---	---	28	03	28	03
8	Universidade Luterana do Brasil	02	02	---	24	02	26
9	Universidade Castelo Branco	---	02	---	04	---	06
10	Universidade Católica de Brasília	---	---	---	02	---	02
11	Universidade Católica Dom Bosco	---	---	---	03	---	03
12	Universidade da Amazônia	---	02 <sup>1</sup>	---	---	---	02
13	Universidade Metodista de São Paulo	---	01	---	---	---	01
14	Universidade Sul de Santa Catarina	---	12	---	06	---	18
15	Universidade Paulista	---	10	---	04	---	14
<b>Total Universidades</b>		<b>11</b>	<b>70</b>	<b>56</b>	<b>115</b>	<b>67</b>	<b>185</b>
<b>Total Geral</b>		<b>42</b>	<b>145</b>	<b>74</b>	<b>129</b>	<b>116</b>	<b>274</b>
<b>Δ% 2008.1/ 2009.1</b>		<b>245,2</b>		<b>74,3</b>		<b>136,2</b>	

1. Na realidade estes dois cursos são os dois únicos cursos superiores de formação específica encontrados no levantamento.  
Fonte: MEC.ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008 e o 1º semestre de 2009.

O percentual de crescimento de 245,2% dos cursos superiores de tecnologia em comparação com o percentual de 74,3% dos cursos de graduação tradicionais apontam mais uma brecha das políticas públicas que merece ser explorada: os cursos superiores de tecnologia, propostos originalmente para serem ministrados pelos Centros de

Educação Tecnológica que estão sendo criados em todo o país, estão sendo adotados por várias instituições privadas, especialmente as particulares, na modalidade a distância

Além deste quadro preocupante da explosão de oferta de cursos e de vagas em cursos mais curtos, fica uma dúvida sobre até que ponto os estudantes estão tendo acesso a cursos que eles desejam e/ou necessitam. Belloni já observava em 2002 este problema, em relação às propostas da TV Escola e Um Salto para Futuro.

Podemos observar algumas recorrências encontradas tanto em relatos de pesquisas [...] como em reportagens jornalísticas: os problemas dessas experiências de EAD não se situam tanto no lado da oferta, ou seja, do ensino, no qual a qualidade varia muito [...]. Os problemas estão no lado da demanda, ou seja, da aprendizagem, na qual não há tradição nem condições de auto-estudo, em que a recepção (seja TV, seja internet, seja impresso) dos materiais é tecnicamente ruim e a motivação para a aprendizagem é muitas vezes inexistente. (p.12)

A busca de resposta para essas questões levou à consulta de pesquisas sobre o tema.

### **3. Novas questões a partir da prática institucional**

Duas pesquisas investigaram a implantação do ProUni na PUC-Rio, escolhida não só por ser uma instituição privada, comunitária e filantrópica, com experiência de três anos de participação da Universidade no ProUni, como, também, pelo fato de ser conhecida pelo seu nível de excelência tanto no ensino como na pesquisa, atestado não só pelos recursos públicos recebidos para pesquisa como pelas avaliações positivas de seus cursos de graduação e pós-graduação.

Em resposta à pergunta de partida da primeira pesquisa – “Em que medida o ProUni proporciona o acesso igualitário ao ensino superior?” (CASTELLAIN, 2008, p. 12), levantaram-se evidências, junto a professores e coordenadores do programa na IES, de que, por um lado, o ProUni ampliou o acesso de estudantes a instituições e cursos que, de outra forma, não conseguiriam alcançar, como a PUC-Rio; neste caso a oferta de um leque variado de cursos está atendendo à demanda de um grupo de estudantes que tem mérito, obtiveram uma nota alta no ENEM, mas não teriam condições sócio-econômicas de frequentar cursos como o de Engenharia, por exemplo.

Em suas conclusões Castellain adverte que isto não significa, entretanto, que este acesso seja igualitário no que se refere à qualidade das demais instituições integrantes do Programa, à atribuição de bolsas integrais e parciais e, mais grave ainda, à falta de comprometimento com a bolsa permanência que, no caso da

instituição pesquisada, tem sido complementada com um fundo de auxílio da própria universidade. Na medida em que as IES não estão atentas a estas questões, configura-se o efeito de inclusão excludente, descrito por Kuenzer. Os estudantes se sentem inicialmente incluídos no sistema de ensino superior mas não conseguem permanecer seja por problemas de falta de interesse no curso ou de condições econômicas de nele se manter. O pior é que muitas vezes eles se sentem os culpados por esse fracasso, não percebendo que, na realidade, eles foram excluídos.

A segunda pesquisa, realizada por Carvalho (2007), também analisa o ProUni como política de inclusão nas suas dimensões institucionais e intersubjetivas tendo como sujeitos de pesquisa 400 alunos bolsistas da universidade. Além de chegar às mesmas conclusões de Castellain, ele levanta, também, alguns aspectos importantes sobre o perfil dos bolsistas: os alunos que entram com as menores médias do ENEM têm muita dificuldade na elaboração de trabalhos acadêmicos; alguns alunos têm dificuldade de entrosamento na comunidade universitária por se sentirem “diferentes” em termos sócio-econômicos, étnicos e culturais. Também são apontadas as medidas que a instituição tem tomado no sentido de resolver esses problemas: bolsas institucionais de auxílio; recuperação paralela em disciplinas zero crédito abertas a qualquer aluno que dela necessite, para não estigmatizar os bolsistas.

### **Considerações finais: outras brechas a explorar**

Neste estudo, foi possível desvelar e explorar os dados estatísticos que retratam a inserção da EAD no ProUni, o perfil das IES envolvidas e o leque de oferta de cursos. A maioria das instituições oferece um grande número de vagas para todo o Brasil em um estilo de curso que, salvo melhor juízo, se pauta pelo paradigma industrial de EAD. Não se pode afirmar, também, que o estreito leque de cursos oferecidos atenda aos interesses dos candidatos à bolsa nem se a IES fez algum estudo de demanda nos pólos por ela criados. O interesse pelos cursos superiores de tecnologia, altamente incentivada pelo governo, desviou as IES com fins lucrativos dos cursos sequenciais de formação específica.

Ficou claro também nas pesquisas apresentadas que as políticas de ação afirmativa, como ProUni, não podem se limitar à promoção do acesso de indivíduos anteriormente excluídos ou com desiguais oportunidades e possibilidades de

ingresso no nível superior de ensino. Deve-se garantir a qualidade do ensino de todas as instituições envolvidas, mediante uma avaliação constante e transparente ao público. Outra garantia necessária á promoção da igualdade material no exercício do direito à educação se refere ao aperfeiçoamento de um sistema de bolsas que equilibre os critérios de distribuição de bolsas integrais e parciais e institucionalize realmente a concessão das bolsas permanência.

Concluindo essa comunicação, fica o registro de uma brecha aberta pelo governo federal desde 2001. Antes da aprovação, em dezembro de 2005, da regulamentação da Educação a Distância, duas portarias instituíram a possibilidade da oferta de 20% de disciplinas na modalidade semi-presencial, nos cursos regulares de graduação: Portaria n. 4.059 de 10 de dezembro de 2004 (Brasil.MEC, 2004) que, por sua vez, substituiu a primeira portaria sobre o assunto, baixada em 2001 (Brasil.MEC, 2001).

Apesar de todas as iniciativas institucionais, neste sentido, se apoiarem na portaria de 2004, procurou-se retomar a análise do conteúdo das duas portarias e detectar se as principais modificações se caracterizam como mais uma brecha aberta pelas políticas públicas a iniciativas de IES particulares, de fins lucrativos.

Em 2001, somente as universidades e centros universitários podiam criar estas disciplinas mediante comunicação ao MEC; as demais IES eram obrigadas a pedir autorização prévia. Esta distinção desaparece em 2004 permanecendo, somente, a necessidade de comunicação, para todas as IES. Esta medida permite que qualquer instituição comece a oferecer cursos que serão avaliados somente *a posteriori*, quando ocorrerem os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento.

Outro ponto que merece atenção é o fato de que, na portaria de 2001, os cursos a serem autorizados eram analisados por especialistas em EAD enquanto que, na atual legislação, ela se encontra no bojo dos processos de reconhecimento dos cursos. Um primeiro desafio desta medida é que os especialistas das comissões de avaliação do MEC tenham capacidade de avaliar esta modalidade de ensino, embutida nos cursos regulares presenciais.

Como se pode verificar, nesta análise, a substituição de uma portaria pela outra abriu as portas para que todo o tipo de IES, e não somente universidades e centros universitários que gozam legalmente de autoridade para isto, possa abrir cursos mediante uma simples comunicação ao MEC.

No momento, está se procedendo a um levantamento dos relatos de experiência e relatos de pesquisa sobre esta questão, apresentados em congressos ou publicados em periódicos e coletâneas. Entretanto, o que motivou antecipar algumas observações resultantes deste estudo foi a necessidade de registrar uma grave distorção desse processo retratada em um anúncio da HCL - Educacional, divulgado no informativo eletrônico Clipping Educacional, de novembro de 2008. Como empresa produtora e transmissora de conteúdos educacionais para instituições de ensino superior ela oferecia, na época, seus serviços no *site* da empresa (<http://hlceducacional.com.br>) nos seguintes termos:

Nosso objetivo é suprir a demanda das IES brasileiras por conteúdos de qualidade, como forma de atender à disposições da Portaria MEC n. 4. 059/04, que autoriza a introdução até o limite de 20% de disciplinas ministradas a distância. Com esta plataforma, agregaremos mais qualidade à instituição, além de possibilitar significativa redução de custos com pessoal docente. (grifo do autor)

Neste caso, não ocorre uma subutilização do profissional docente nas novas funções de tutoria, o que configuraria uma situação de exclusão-includente. Trata-se de exclusão pura e simples do docente em prol de uma terceirização da atividade de ensino que vai de encontro (talvez aparente) às políticas de avaliação institucional que valorizam a elaboração participativa do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Projeto Pedagógico.

A continuidade da pesquisa demanda uma volta aos sites das instituições como uma das estratégias de coleta de dados mas já é possível perceber, com o auxílio das análises de Castells (2006) sobre identidade institucional, que existe um problema de ordem institucional na implantação dessas disciplinas que mexe com a identidade da IES no sentido das forças que atuam sobre ela e dentro dela. O que se apresenta é que a identidade legitimadora das políticas públicas aliada à perspectiva de lucro da IES empresariais está se sobrepondo, em alguns casos, à identidade de resistência (representada por seus professores) e à identidade de projeto, na medida em que terceiriza sua atividade fim.

### **Referências bibliográficas**

BARRETO, R. G; LEHER, R. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro: ANPEd, v.13,n.39, p. 423-436, set./dez. 2008

BELLONI, M.L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação e Sociedade*. Campinas, v.23, n. 78, apr. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Fev. 2009.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Anexo da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação.

BRASIL.MEC. Portaria nº 2253 de 18 de outubro de 2001. Diário Oficial da União de 19 de outubro de 2001.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 4059 de 10 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União de 13 de dezembro de 2004, seção 1, p.34.

CARVALHO, J.C. O ProUni como política de inclusão: estudo de campo sobre as dimensões institucionais e intersubjetivas da inclusão universitária, junto a 400 bolsistas no biênio 2005-2006. Texto apresentado na 30ª reunião da ANPED. Caxambu: ANPED, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT11-3336--Int.pdf>. Acesso em: 20 Mar. 2008.

CARVALHO, J. O. F. de. A inserção da educação a distância e da tecnologia de apoio ao ensino na instituição de ensino superior. In: SOARES, Suely Magali (Org.) *Cultura do desafio: gestão de tecnologias de informação e comunicação no ensino superior*. Campinas: Alínea, 2006a. p. 89-108.

CARVALHO, C. H. de A. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2008). Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA, J. R. S. Jr.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006b, p. 125-139.

CASTELLAIN, F. *O ProUni como política pública de democratização da educação superior e a realidade institucional: a experiência da PUC-Rio*. Petrópolis, 2008, 133p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Petrópolis.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. São Paulo: Editora Paz e Terra, (5ª edição), 2006.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. ProUni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*. Dossiê Política de

Educação Superior no Brasil no contexto da reforma universitária, Curitiba: UFPR, n. 28, p.125-140, jul./dez. 2006.

JUVENTUDE LIBERTÁRIA. *ProUni*. Disponível em [http://www.juli-  
rp.org/?page=6](http://www.juli-<br/>rp.org/?page=6). Acesso em: 20 de outubro de 2007.

KUENZER, A. Z. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 77- 95.

LEDA, D. B. Trabalho docente no ensino superior sob o contexto das relações sociais capitalistas. In: SILVA Jr., J. R.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Orgs.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006. p.73-87.

LIMA, K. R. de S. *Organismos internacionais e política de educação superior na periferia do capitalismo*. Texto apresentado no GT 11 - Políticas da Educação Superior na 26ª Reunião Anual da ANPED, 2003. Disponível em: [www.anped.org.br/26/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc](http://www.anped.org.br/26/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc). Acesso em: 7 mar. 2006.

OTRANTO, C. R.. A Reforma da Educação Superior do Governo Lula: Da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, J. dos R.; OLIVEIRA, J. F. de, MANCEBO, D. (Orgs.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Coleção políticas universitárias. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

PINTO, J. M. de R. O Acesso à Educação Superior no Brasil. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.25, n. 88, p. 727-756, Especial – 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 14 de abril de 2007.

SILVA JUNIOR, J. dos R. *Reformas do Estado, da Educação Superior e as Políticas Públicas para Formação de professores à Distância: implicações políticas e teóricas*. Texto apresentado na 25ª reunião da ANPED (versão disponibilizada diretamente pelo autor). Caxambu: ANPED, setembro de 2002.

WEBER, D. MEC desativa 1.337 centros de ensino à distância. *O Globo*. Rio de Janeiro, 18 nov. 2008. País, p.5.